



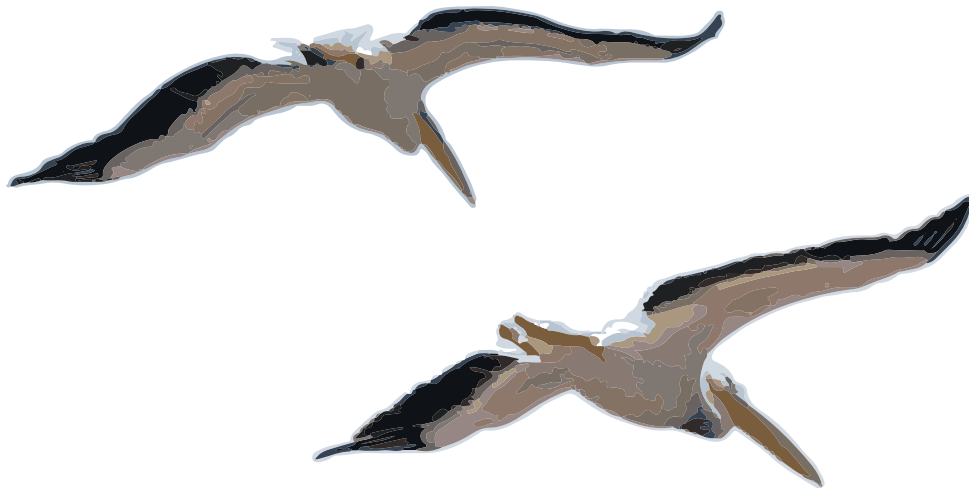
ISTITUTO DI STUDI POLITICI "S. PIO V"

Le migrazioni in Europa

UE, Stati terzi e outsourcing migration

a cura di
Francesco Cherubini

prefazione di
Ugo Villani



a cura di
Francesco Cherubini

Le migrazioni in Europa

UE, Stati terzi e migration outsourcing

bordeaux

La realizzazione della ricerca e la pubblicazione del presente volume rientrano nell'ambito delle attività scientifiche dell'area di ricerca storico-politica dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" di Roma.

© Bordeaux 2015
www.bordeauxedizioni.it
Impaginazione/Plan.ed
www.plan-ed.it

ISBN 978-88-97236-88-7

Indice

- 9 Presentazione
Francesco Anghelone
- 13 Prefazione
Ugo Villani
- 23 L'Unione europea alla ricerca della sinergia
“ottimale” tra migrazione e sviluppo
nell’ambito della cooperazione internazionale
Martina Guidi
- 97 Gli accordi di riammissione dell’UE
Ilaria Ottaviano
- 163 La cooperazione operativa tra Frontex e i paesi
terzi nel contrasto all’immigrazione irregolare
Daniela Vitiello
- 273 Una valutazione complessiva dell’azione esterna
dell’Unione per la lotta alla immigrazione irregolare
Francesco Cherubini
- 305 Bibliografia

È persino troppo noto, e non solo agli addetti ai lavori, che le risorse a disposizione della ricerca siano ormai una specie in via di estinzione: sono dunque doppiamente grato, per avere creduto in questo progetto e per averlo fatto in una fase come questa, all'Istituto di Studi Politici "S. Pio V", particolarmente nella persona del suo Presidente, Prof. Antonio Iodice, e del Coordinatore dell'area di ricerca storico-politica, dott. Francesco Anghelone. I contributi delle singole autrici – cui pure va il mio ringraziamento per il lavoro svolto – e quello, finale, del sottoscritto, sono introdotti da una prefazione del Prof. Ugo Villani: per essa, e per molto altro, lo ringrazio di cuore.

Presentazione

Francesco Anghelone

Negli ultimi mesi il tema dell'immigrazione è stato al centro del dibattito politico in molti paesi dell'Unione europea, rappresentando un argomento di forte divisione nell'opinione pubblica di diversi Stati membri.

Ciò è dovuto a diverse ragioni. La prima, quella che potremmo definire come “la più istintiva”, è in gran parte determinata dalla atavica paura dell'altro che ancora oggi permea, più profondamente di quanto si vuole pensare, le società del Vecchio continente, scatenando reazioni talvolta spropositate e incontrollate contro chi, pur fuggendo spesso dalla guerra e dalla povertà, è visto come un invasore e non come un essere umano da accogliere e da sostenere.

Accanto a questa vi sono anche ragioni che potremmo definire di carattere politico, o meglio geopolitico, le quali spesso si legano alla prima, rafforzandone il carattere. Nel corso degli ultimi anni, infatti, il Nord Africa e il Medio Oriente sono stati scossi da profondi mutamenti politici e sociali, i quali hanno prodotto, dopo l'iniziale entusiasmo che in molti paesi occidentali si era diffuso per le cosiddette “primavere arabe”, una forte destabilizzazione dell'intera area. In tale contesto è cresciuto e si è sempre più affermato il fenomeno del terrorismo di matrice radicale islamica, il quale, oltre a presentarsi come una minaccia nei confronti dei valori e delle abitudini di vita del mondo occidentale,

tende a legarsi nell'immaginario collettivo delle società europee al fenomeno migratorio. Alla tradizionale paura dell'altro si aggiunge dunque il timore che assieme a chi scappa da guerre e carestie giungano sulle coste europee terroristi pronti a compiere attentati e a mettere in pericolo la sicurezza dei cittadini del Vecchio continente.

Tali timori ci conducono direttamente alla terza ragione per cui oggi il fenomeno migratorio è oggetto di un dibattito tanto acceso all'interno della società europea, ovvero il fatto che molte forze politiche stiano cavalcando la paura lanciando messaggi xenofobi e allarmistici che spesso hanno scarsa attinenza con la realtà ma che tuttavia contribuiscono in modo inequivocabile a rendere il tema dell'immigrazione centrale nel dibattito pubblico europeo. Tali messaggi, oltretutto, riescono ad avere ancora più forza grazie alla crisi economica che sta attraversando l'Europa, determinando una sempre maggiore chiusura nei confronti dell'altro, del diverso.

Nonostante molto spesso la realtà si sia occupata di sconfessare i timori che attraversano la società europea – basti pensare al fatto che gli autori di atti di terrorismo spesso sono cittadini nati e cresciuti in città europee e non immigrati provenienti da chissà quale paese del Mediterraneo o del Medio Oriente – i messaggi xenofobi stanno avendo sempre più presa, come dimostra la crescita dei consensi verso quelle forze politiche che di essi si fanno portatrici.

Ma il fenomeno migratorio è davvero un problema di portata biblica come spesso ci viene presentato, rispetto al quale l'Europa altro non può fare che chiudere le proprie frontiere? La risposta ce la fornisce lo stesso curatore del presente volume, Francesco Cherubini, il quale nel suo saggio ci ricorda, dati Eurostat alla mano, come la percentuale di cittadini di Stati terzi sul territorio dei paesi membri dell'Unione sia molto bassa rispetto alla popolazione nazionale, una percentuale pari a circa il 4%.

Se questi sono i dati, per quale ragione il fenomeno migratorio verso l'Europa è oggi presentato da diverse forze politiche e da molti *media* come qualcosa da temere e non da gestire? Rispondere a una simile domanda non è certamente semplice, né pensiamo vi sia una sola risposta ad essa. La crisi economica è certamente un fattore chiave nel determinare un fenomeno di chiusura verso l'esterno da parte delle società europee, ma esso non è l'unico. Un ruolo importante è certamente quello giocato da quelle forze politiche populiste e xenofobe che, anche grazie alla crisi economica, hanno ripreso fiato in molti paesi europei. Così come un ruolo talvolta determinante è anche quello dei *media*, i quali spesso si lasciano facilmente attrarre da ragionamenti semplificatori e semplicistici, quanto mai fuori luogo di fronte a un fenomeno complesso come quello migratorio.

Tutti questi elementi, da soli, non avrebbero tuttavia potuto determinare simili effetti se non vi fosse stata anche una scarsa attenzione da parte di molti governi europei rispetto a tale fenomeno e da parte delle stesse istituzioni dell'UE.

I recenti tentativi di operare una redistribuzione dei migranti che ogni giorno approdano sulle coste di Italia e Grecia all'interno degli altri paesi dell'Unione ha mostrato non solo una chiara assenza di solidarietà tra i partner europei, ma anche l'assenza di politiche in grado di affrontare il fenomeno migratorio a livello di istituzioni dell'UE.

Per tutte queste ragioni l'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" ha deciso di promuovere la presente ricerca, allo scopo di analizzare attraverso uno studio scientifico e sistematico il tema dell'immigrazione e le relative politiche dell'UE, al fine di comprendere non solo la complessità del problema, ma anche le possibili soluzioni da mettere in atto da parte delle istituzioni europee.

L'Istituto, da anni impegnato nello studio dei fenomeni migratori, con tale lavoro intende dunque offrire il proprio

contribuito all'approfondimento di temi che oggi più che mai risultano centrali per lo sviluppo futuro dell'Unione europea nel suo complesso così come per i singoli paesi che la compongono.

Come coordinatore della ricerca voglio dunque ringraziare Francesco Cherubini, curatore del volume, e tutti gli autori che hanno contribuito alla realizzazione di questa pubblicazione. Siamo certi che il loro lavoro, svolto con passione e competenza, potrà contribuire in modo significativo ad arricchire il dibattito scientifico sul tema dell'immigrazione e offrire importanti spunti di riflessione su quali debbano essere le strade migliori da percorrere perché l'UE possa gestire e non più solo subire un simile fenomeno.

Prefazione

Ugo Villani

1. Le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, oggi regolate nel capo 2 (articoli 77-80) del titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nel più ampio contesto dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sono entrate a pieno titolo nelle competenze dell'Unione europea solo con il trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 (mentre il trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 si limitava a qualificare la materia in esame come questione d'interesse comune nell'ambito della giustizia e affari interni). Invero l'esigenza di regolamentare l'ingresso e, più in generale, la presenza di cittadini di Stati terzi nel territorio dell'Unione si era posta con urgenza in connessione con la piena liberalizzazione del diritto di circolazione e di soggiorno dei cittadini degli Stati membri. L'abolizione dei controlli alle frontiere intracomunitarie aveva comportato, infatti, la necessità di spostare i controlli alle frontiere "esterne" per garantire che la libertà interna di circolazione fosse realizzata in condizioni di sicurezza, dunque operando i necessari controlli sull'ingresso di stranieri. Ma, al fine di soddisfare tale esigenza, gli Stati membri non erano riusciti a superare le divergenze profonde che, in una materia così sensibile, li separavano. Essi, o meglio, alcuni soltanto di tali Stati, avevano utilizzato non già le disposizioni (né le istituzioni) comunitarie, ma il classico strumento intergovernativo dell'ac-

cordo, concludendo l'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 e la relativa convenzione di applicazione del 19 giugno 1990. Successivamente, con il ricordato trattato di Amsterdam del 1997, il Sistema Schengen (costituito, oltre ai due citati accordi, da una serie di ulteriori accordi e atti) è stato integrato nel diritto dell'Unione. Ma, tuttora, questa origine della disciplina europea si ripercuote sui suoi caratteri. Anzitutto gli unici due Stati membri che non avevano aderito agli accordi di Schengen, il Regno Unito e l'Irlanda, possono restare estranei alla disciplina dell'Unione, valendosi di un diritto ribadito dal protocollo n. 21 del trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 (e in una posizione differenziata è posta anche la Danimarca, alla quale si riferisce il protocollo n. 22). In secondo luogo, sotto un profilo politico, specie nella materia, estremamente sensibile, dell'immigrazione, si avverte in maniera evidente un approccio pesantemente intergovernativo, nel quale gli Stati rivelano spesso un'attenzione quasi esclusiva ai propri interessi nazionali, piuttosto che ai principi sui quali si fonda l'Unione e ai problemi, di drammatica attualità, relativi ai diritti e alla vita di masse di migranti.

2. Da un punto di vista propriamente giuridico, peraltro, le politiche in esame rientrano nel metodo "comunitario", affidate come sono alle istituzioni dell'Unione, le quali decidono, in principio, secondo la procedura legislativa ordinaria, cioè mediante una decisione congiunta del Parlamento europeo e del Consiglio, adottata su proposta della Commissione (art. 289 TFUE) (anche se non mancano eccezioni, con attribuzione del potere decisionale al solo Consiglio).

Le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione costituiscono competenze dell'Unione concorrenti con quelle degli Stati membri (art. 4, par. 2, lett. j, TFUE). Pertanto, ai sensi dell'art. 2, par. 2, TFUE, sia l'U-

nione che gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti, ma i secondi possono esercitare la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria (o ha deciso di cessare di esercitarla). Gli Stati membri, inoltre, nell'emanare i propri atti devono pur sempre rispettare gli obblighi derivanti dalla loro appartenenza all'Unione, anche in ossequio al dovere di leale collaborazione previsto dall'art. 4, par. 3, TUE.

Nella materia in esame le competenze degli Stati membri sono particolarmente rimarcate. Le disposizioni europee, infatti, non ostano all'esercizio delle responsabilità ad essi incombenti per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna (art. 72 TFUE); di conseguenza uno Stato membro potrebbe adottare norme più severe, per esempio in materia di immigrazione, rispetto a quelle dell'Unione, purché giustificate per ragioni di ordine pubblico o di sicurezza interna. Parimenti, ai sensi dell'art. 79, par. 5, TFUE, con riguardo ai cittadini di paesi terzi, provenienti da tali paesi, che intendano entrare in uno Stato membro allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo, ogni Stato membro resta libero di determinarne il volume di ingresso nel proprio territorio. Le prerogative nazionali sono confermate dalla disposizione, comune all'intera materia dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, secondo la quale l'Unione opera nel rispetto dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri (art. 67, par. 1, TFUE); nonché dal protocollo n. 23 sulle relazioni esterne degli Stati membri in materia di attraversamento delle frontiere esterne, secondo il quale le misure adottate dall'Unione riguardanti i controlli sulle persone che attraversano tali frontiere non pregiudicano la competenza degli Stati membri a negoziare o concludere accordi con paesi terzi, purché essi rispettino il diritto dell'Unione e gli altri accordi pertinenti.

Va sottolineato ancora che, nella materia considerata (come, più in generale, nell'intero settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia), è il Consiglio europeo che definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa. Ciò implica che le grandi scelte, in particolare nella politica migratoria, sono il risultato delle determinazioni (e degli interessi) degli Stati membri, i quali sono rappresentati nel Consiglio europeo al livello più alto dei Capi di Stato o di governo. Nella prassi – così come nel momento attuale, particolarmente critico – sono gli “orientamenti” del Consiglio europeo che hanno determinato i caratteri essenziali della politica migratoria; caratteri, peraltro, mutevoli nelle diverse fasi storiche e ondegianti tra uno spirito umanitario e di sensibilità per i diritti umani dei cittadini di paesi terzi e una viva preoccupazione di salvaguardare la sicurezza europea rispetto a fenomeni criminali e alla pressione migratoria, nella ricerca di un difficile equilibrio (che non sembra invero raggiunto) tra l'immagine di un'“Europa accoglienza” e quella di un'“Europa fortezza”.

3. I Trattati stabiliscono alcuni principi fondamentali ai quali deve uniformarsi l'azione dell'Unione. Anzitutto va richiamata la necessità che tale azione (così come quella degli Stati membri) rispetti i diritti umani. Questi, com'è noto, rappresentano valori fondanti dell'Unione europea (art. 2 TUE) e sono più volte, e in maniera analitica, riconosciuti sia nell'art. 6 TUE che nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale ha acquistato piena obbligatorietà in virtù del trattato di Lisbona del 2007. I diritti fondamentali sono poi espressamente richiamati nella materia dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dall'art. 67 TFUE. Essi assumono una particolare rilevanza nella politica europea relativa alla gestione delle frontiere esterne, all'asilo e all'immigrazione, tenuto conto di una più accentuata esigenza di tutela

di soggetti particolarmente deboli e vulnerabili, quali sono i rifugiati, le persone bisognose di protezione internazionale, i migranti, tra i quali sempre più spesso vi sono soggetti ancor più vulnerabili, come bambini e donne.

Un altro principio fondamentale è quello della solidarietà tra Stati membri. Esso, enunciato in via generale dall'art. 67, par. 2, TFUE, nella materia dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, è ribadito e specificato nell'ambito del controllo delle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione dall'art. 80 TFUE, il quale dichiara che le politiche dell'Unione e la loro attuazione sono governate dal suddetto principio e da quello, che ne appare il principale corollario, della equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Tale disposizione ha un particolare rilievo riguardo a quei paesi membri di frontiera, sui quali in maniera più massiccia si determina la pressione dei flussi migratori e che devono poter contare sulla concreta collaborazione degli altri Stati membri. La solidarietà, sebbene sottolineata per l'aspetto finanziario, non si esaurisce nello stesso, ma può richiedere altre misure, come, per esempio, meccanismi di ricollocazione tra gli Stati membri dei richiedenti asilo e beneficiari di protezione sussidiaria.

L'incidenza dei principi di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra Stati membri nelle politiche dell'Unione appare peraltro attenuata dalla successiva previsione, secondo la quale gli atti dell'Unione contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione dei suddetti principi ogni qual volta necessario. Tali principi, quindi, sembrano privi di una immediata forza precettiva, la loro attuazione essendo demandata alle misure emanate dall'Unione, e solo qualora ciò sia ritenuto necessario. Rappresenta, invece, espressione del principio di solidarietà la possibilità, contemplata dall'art. 78, par. 3, TFUE, che siano adottate misure temporanee a beneficio di uno Stato membro che debba

affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi.

Per quanto riguarda questi cittadini, il principio di base, enunciato dal citato art. 67, par. 2, è quello dell'equo trattamento. Esso, peraltro, si atteggia diversamente a seconda della materia in questione e dello *status* di tali cittadini. In materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea l'art. 78, par. 1, TFUE dichiara che l'azione dell'Unione europea è volta a offrire uno *status* appropriato a chiunque necessiti di una protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. A tale disposizione fanno riscontro, con toni anche più rigorosi, l'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali, il quale garantisce il diritto di asilo nel rispetto della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo *status* di rifugiato, e l'art. 19 della stessa Carta, che vieta le espulsioni collettive e l'allontanamento, l'espulsione o l'extradizione di chiunque verso uno Stato in cui esiste un rischio serio che sia sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti. Al contrario, in materia di immigrazione, il principio dell'equo trattamento è riferito ai soli cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti, rispetto ai quali si prevede, tra l'altro, che l'Unione incentivi e sostenga l'azione degli Stati membri al fine di favorire la loro integrazione nel territorio di tali Stati (art. 79, par. 4, TFUE). Rispetto all'immigrazione illegale e agli immigrati irregolari la posizione dell'Unione europea è, invece, di assoluta chiusura; la sua politica, infatti, è intesa ad assicurare "la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale" (nonché della tratta degli esseri umani). Ciò comporta l'adozione, da parte dell'Unione, delle necessarie misure, comprensive dell'allontanamento e del rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare, nonché la conclusione di accordi con i paesi di origine e di provenienza

per la riammissione, in questi paesi, degli immigrati irregolari (o divenuti tali perché non soddisfino più la condizione per restare in uno Stato membro), nonché azioni operative di pattugliamento marittimo tramite l’Agenzia Frontex. Beninteso, sebbene l’atteggiamento dell’Unione europea verso gli “irregolari” sia di netto contrasto, va rimarcato che anche nei loro confronti l’Unione europea è tenuta al rispetto dei diritti umani fondamentali, il che incide sia sull’adozione delle misure, in particolare di espulsione, sia sulle modalità attraverso le quali queste ultime vanno eseguite.

4. Non è questa la sede per un sia pur sommario quadro dell’azione sin qui svolta dall’Unione europea (come dai singoli Stati membri). Riguardo al fenomeno dell’immigrazione, che si presenta oggi come una tragedia apocalittica, di masse disperate che tentano di fuggire dalla guerra, dalla violenza, dalla fame, affrontando spesso la morte, e che sta trasformando il Mediterraneo in un immenso cimitero, si ha però l’impressione che l’azione dell’Unione sia inadeguata a fronteggiare la situazione attuale. Da un lato, infatti, essa ha da tempo percepito che l’immigrazione non è un fenomeno episodico, ma è destinato a proseguire per un tempo del tutto imprevedibile e, come tale, richiede una regolamentazione “a regime”. Dall’altro, tuttavia, sia l’Unione che gli Stati che ne fanno parte danno la sensazione di avvertire la necessità di intervenire solo dietro la pressione dell’emergenza, con misure idonee, al massimo, a tamponare i problemi immediati. Anche dopo la più grave tragedia, occorsa nel Canale di Sicilia il 18 aprile 2015, il Consiglio europeo ha tentato immediatamente, il 23 aprile, di individuare le linee principali di azione, riguardanti i seguenti aspetti: rafforzare la presenza in mare mediante il potenziamento delle operazioni *Triton* e *Poseidon* (potenziamento effettivamente attuato); lottare contro i trafficanti, anche distruggendo le

imbarcazioni prima che siano usate; prevenire i flussi migratori illegali, promuovendo anche la riammissione nei paesi di origine e di transito dei migranti economici non autorizzati; rafforzare la solidarietà e la responsabilità interne, considerando opzioni per l'organizzazione di una ricollocazione di emergenza fra tutti gli Stati membri su base volontaria, inviando delle squadre dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo negli Stati membri in prima linea ai fini di un esame congiunto delle domande di asilo e per la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali e istituendo un progetto di reinsediamento in tutta l'Unione europea per le persone ammissibili alla protezione. A seguito della dichiarazione del Consiglio europeo la Commissione ha presentato il 13 maggio 2015 un articolato ventaglio di azioni nell'Agenda europea sulle migrazioni. Ma il cammino successivo per la concreta adozione di misure risulta impervio e accidentato, con un sostanziale dissenso di vari Stati, in particolare, sulla possibilità di istituire quote obbligatorie di collocazione di immigrati tra gli Stati membri. Si aggiunga che, mentre alcune proposte sembrano degne di apprezzamento, in quanto fondate sul ricordato principio di solidarietà, altre, implicanti addirittura l'uso della forza armata contro i trafficanti di migranti (che non si vede come possano distinguersi da questi ultimi!) o nei paesi di origine o di transito appaiono francamente inquietanti. E così le istituzioni e gli Stati europei continuano a discutere, dando prova di egoismo nazionale e regionale, mentre prosegue lo stillicidio di disperati che trovano la morte nel Mediterraneo, si chiudono le frontiere a Ventimiglia, si progettano muri in Ungheria.

5. Gli studi che seguono affrontano alcuni dei problemi nodali e più complessi concernenti il fenomeno migratorio; lo fanno con un'analisi approfondita delle questioni giuridiche, ma anche con un'attenzione e una sollecitudine costanti

al protagonista (spesso la vittima) del fenomeno, che è la persona del migrante. In questa prospettiva mi sembra che essi sollecitino la necessità di un nuovo approccio culturale verso tale figura, che certo non rappresenta la soluzione dei problemi, ma senza il quale nessun problema appare risolvibile. È un approccio culturale che già anni fa ispirava il pensiero di don Tonino Bello e che oggi, più che mai, rivela la sua attualità. Il Vescovo di Molfetta scriveva: “Aprirsi alla mondialità significa educarsi alla convivialità delle differenze. Non solo accoglienza in casa tua per il marocchino, l'emarginato, il diverso. Ma, soprattutto, facendolo sedere a mensa con te. Ti accorgerai che, anche nella sua povertà, potrà cavare dalla sua bisaccia di pellegrino un pane, forse un po' troppo duro per i tuoi denti, ma capace finalmente di placare la tua fame di umanità”.

Gli accordi di riammissione dell'UE

Ilaria Ottaviano

1. Nella sistematica classica del diritto internazionale, gli accordi di riammissione sono convenzioni fra due o più Stati in cui vengono definiti meccanismi di collaborazione fra Stato di origine e Stato di destinazione dei migranti irregolari, quali misure di contrasto all'immigrazione clandestina. In essi ciascuna parte contraente si impegna a riammettere nel proprio Stato, a richiesta dell'altra parte, determinate categorie di migranti, in situazione irregolare sul territorio dello Stato richiedente. Siffatti *agreements* hanno lo scopo di dotare di effettività i provvedimenti di allontanamento nei confronti di stranieri irregolari¹.

Accordi simili si rinvencono in Europa sin dagli anni Sessanta del XX secolo, quali espressioni concrete del mutato atteggiamento politico rispetto all'immigrazione, che aveva trasformato l'approccio sino allora unilaterale a tale fenomeno in un processo regolamentato e concordato, all'esito del riconoscimento della sua portata globale². Gli accordi di riammissione, originariamente concepiti quali convenzioni bilaterali, si sono poi sviluppati in via multilaterale e, a partire dal 2000, comunitaria, con l'introduzione, nell'allora primo pilastro, d'una competenza in materia di visto, asilo, immigrazione e altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone, che ha conferito all'allora Comunità il potere di concludere accordi di riammissione con paesi ter-

zi. Successivamente, il trattato di Lisbona ha introdotto una autonoma e specifica base giuridica in materia nell'art. 79, par. 3, TFUE³.

Accordi di questa natura (così come le precedenti clausole di riammissione inserite in accordi a contenuto diverso, quali gli accordi di associazione, partenariato o cooperazione) costituiscono attualmente uno strumento chiave nella lotta all'immigrazione clandestina e rappresentano un importante elemento di gestione concertata dei flussi migratori, sviluppata con i paesi *partner*, con particolare riferimento a quelli partecipanti alle politiche europee di preadesione⁴ e di vicinato mediterraneo⁵.

Sotto alcuni profili essi costituiscono un'evoluzione dell'obbligo consuetudinario per ogni Stato di riammettere i propri cittadini, estendendone l'operatività anche alla riammissione in transito, e del diritto, variamente limitato, insito nel principio di sovranità, di disciplinare l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal proprio territorio di cittadini stranieri. Per altri versi tuttavia essi sembrano non fornire adeguata tutela agli individui oggetto dell'accordo, in particolare in relazione al rispetto dei diritti umani fondamentali, così come tutelati dalle principali convenzioni internazionali in materia (in primo luogo la dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948; la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 e i relativi protocolli; la convenzione delle Nazioni unite del 1984 contro la tortura; la convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati del 1951 e il relativo protocollo del 1967; il patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966; le convenzioni internazionali sull'estradizione e sul transito; le convenzioni e gli accordi internazionali multilaterali di riammissione dei cittadini stranieri, quale la convenzione sull'aviazione civile internazionale)⁶ e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il presente scritto si propone di esaminare tali profili, riferendosi in primo luogo alla disamina della natura della competenza dell'Unione e dell'evoluzione della base giuridica in materia, rapportandole con la persistente preferenza, riscontrata in alcuni Stati membri, per l'utilizzo di strumenti convenzionali bilaterali in luogo di quelli unitari. Verranno in particolare analizzati alcuni profili non pienamente coerenti con i diritti inalienabili della persona e che pure l'Unione europea pone a fondamento della sua azione esterna, rinvenibili precipuamente nel diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti, nel diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva e nel diritto alla tutela della propria vita privata e familiare.

Ci si propone anche di esplorare le eventuali asincronie fra obblighi reciproci (che non sempre appaiono tali, alla disamina della pratica⁷) fissati negli accordi ed efficacia degli stessi (talvolta limitata, per inerzia degli Stati richiesti). Gli accordi di riammissione verranno comparati con la normativa europea in materia di rimpatri, al fine di evidenziarne convergenze ed eventuali contrapposizioni.

Oggetto finale dell'analisi sarà una valutazione complessiva dell'efficacia di questo meccanismo di cooperazione.

2. Come noto, il settore dell'immigrazione è diventato competenza della Comunità europea a partire dal 1999, nell'ambito dell'obiettivo di realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In particolare, l'art. 63, n. 3, lett. b), TCE ha introdotto una competenza concorrente dell'allora Comunità in materia di lotta all'immigrazione e al soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio dei clandestini, sulla base dell'inserimento nel Trattato CE del titolo IV, relativo a «visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone», residuando il metodo intergovernativo nei soli settori della cooperazione penale, rimasta nell'ambito del terzo pilastro.

Obblighi di riammissione, variamente articolati, erano comunque già previsti in clausole *ad hoc* introdotte in accordi internazionali di diverso contenuto conclusi dalla Comunità, sulla base dell'art. K.1, par. 3, del trattato di Maastricht, per la realizzazione della «politica di immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini dei paesi terzi»⁸. In tali settori il Consiglio, su iniziativa di qualsiasi Stato membro o della Commissione, poteva adottare posizioni comuni o elaborare convenzioni da adottare conformemente alle rispettive norme costituzionali degli Stati membri (art. K.3). Ed anche in precedenza la Comunità aveva predisposto modelli *standard*, contenenti semplici forme di armonizzazione, da proporre agli Stati membri per la stipula di accordi bilaterali di riammissione⁹.

Sulla base delle nuove competenze della Comunità in materia introdotte dal trattato di Amsterdam, il Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 ha esplicitamente invitato «il Consiglio a concludere accordi di riammissione o a includere clausole tipo in altri accordi fra la Comunità europea e i paesi terzi o gruppi di paesi pertinenti»¹⁰. Anche in altri punti delle stesse conclusioni, dedicati più esplicitamente alla lotta contro l'immigrazione clandestina e ai reati internazionali ad essa collegati, veniva richiamata la necessità per gli Stati di origine e transito di adempiere ai loro obblighi di riammissione nei confronti dell'Unione e degli Stati membri¹¹.

Sulla base di tali indicazioni, il Consiglio Giustizia e affari interni (GAI) del 2 dicembre 1999 ha adottato una decisione volta a definire un modello europeo di clausole di riammissione negli accordi comunitari e negli accordi misti¹², conferendo alla Comunità autonoma facoltà di concludere accordi di riammissione. Il Consiglio europeo ha inoltre sottolineato la necessità di istituzionalizzare clausole di riammissione in tutte le tipologie di accordo: comunitario, misto

o bilaterale. Il Consiglio ha distinto fra cittadini delle parti contraenti, nei cui confronti sussiste l'obbligo – anche consuetudinario¹³ – di riammissione, e cittadini di Stati diversi e apolidi, verso i quali gli Stati membri hanno comunque un obbligo di rispetto dei diritti fondamentali.

Nello specifico, le clausole-tipo decise dal Consiglio prevedevano che la Comunità europea e lo Stato terzo convenissero «di cooperare per prevenire e controllare l'immigrazione clandestina». A tal fine il paese terzo concordava di riammettere i propri cittadini presenti illegalmente nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea, su richiesta di quest'ultimo e senza ulteriori formalità. Gli Stati membri dell'Unione europea e lo Stato terzo si impegnavano altresì a fornire reciprocamente i documenti di identità necessari a tal fine e a disciplinare gli obblighi specifici di riammissione per cittadini di altri paesi e di apolidi. Tale clausola tipo, tuttavia, non ha trovato piena e pacifica applicazione. Già l'accordo di partenariato per lo sviluppo delle relazioni fra l'Unione europea e i paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico), approvato il 4 febbraio 2000, conteneva una clausola di riammissione che, in relazione ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi, annoverava disposizioni diverse rispetto a quelle individuate dal Consiglio del dicembre 1999.

Il Consiglio europeo di Tampere ha poi evidenziato la necessità di prestare attenzione anche «a norme sulla riammissione interna»¹⁴. In proposito il governo finlandese aveva avanzato una proposta per introdurre nel sistema dell'Unione un regolamento inerente la determinazione degli obblighi fra Stati membri in materia di riammissione di cittadini di paesi terzi¹⁵. Il progetto di regolamento avrebbe dovuto applicarsi ai casi in cui un cittadino di un paese terzo non soddisfacesse o non soddisfacesse più le condizioni vigenti per l'ingresso o il soggiorno nel territorio di uno Stato membro. In siffatti casi, risultava necessario determinare lo Stato

membro competente a occuparsi del problema, poiché i cittadini di paesi terzi trovati illegalmente presenti nel territorio di uno Stato membro avrebbero dovuto in via prioritaria essere rinviiati nel paese d'origine o in un altro paese terzo in cui fossero stati autorizzati a entrare. L'art. 8 della proposta prevedeva che, quando potesse provarsi che un cittadino di un paese terzo avesse «illegalmente attraversato la frontiera di uno Stato membro per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo», tale Stato membro avesse «l'obbligo di riammettere il cittadino in questione», salva la prova che questi avesse «vissuto in un altro Stato membro per almeno sei mesi prima che si [fosse] accertato che non soddisfa[ceva] o non soddisfa[ceva] più le condizioni in vigore per l'ingresso o il soggiorno. In tal caso quest'ultimo Stato membro [avrebbe avuto] l'obbligo di riammettere il cittadino in questione». Esso prevedeva inoltre che l'obbligo di riammissione incombesse «allo Stato membro competente per il controllo dell'ingresso del cittadino di un paese terzo nel territorio degli Stati membri», o allo Stato in cui il cittadino del paese terzo fosse entrato legalmente senza obbligo del visto, e di lì fosse passato in altro Stato membro (art. 9). Seguiva poi una serie di disposizioni sulle modalità di esecuzione del rinvio, sulla prova d'ingresso, sui termini per la riammissione, sulle modalità di transito in altro Stato membro e sulle spese di trasporto per la riammissione. Tale proposta, tuttavia, dopo essere stata discussa in prima lettura dal Parlamento europeo, è stata successivamente ritirata, per via delle numerose critiche rivoltele dalla Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, fra cui il mancato rispetto di una strategia concordata fra gli Stati membri, in contrasto con le previsioni del Consiglio europeo di Tampere¹⁶.

Anche le successive riunioni del Consiglio europeo avevano ribadito la ferma intenzione di inserire una clausola sulla

gestione congiunta dei flussi migratori e sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione illegale in ogni futuro accordo di cooperazione, di associazione o equivalente¹⁷. Siffatte previsioni, tuttavia, fino al novembre del 2004 non avevano introdotto quadri generali entro cui calare le clausole. Il Consiglio europeo, invece, nell'ambito del c.d. Programma dell'Aja, ha riconosciuto natura prioritaria alla conclusione di accordi di riammissione¹⁸, nell'ambito di un approccio globale in materia di immigrazione e mobilità (Global Approach to Migration and Mobility¹⁹), attribuendo valore strategico prioritario ai paesi alle frontiere esterne dell'Unione (paesi del Mediterraneo meridionale e del partenariato orientale)²⁰. Del resto, già il Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001 aveva evidenziato come la politica sui flussi migratori, in particolare sulla riammissione, dovesse essere integrata nella politica estera della UE e che rimpatrio e riammissione costituissero una delle dimensioni di una politica globale della UE sulla migrazione nei confronti dei paesi terzi.

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona, che ha eliminato la ripartizione in pilastri del sistema dell'Unione, unificando in particolare la cooperazione civile e penale, ha risolto le perplessità suscitate in dottrina dalla commistione di tali aspetti nella lotta all'immigrazione irregolare, che presentava profili appartenenti ad entrambi i pilastri²¹.

Nel TFUE la conclusione degli accordi dell'Unione ha trovato riconoscimento in una base giuridica esplicita (l'art. 79, par. 3). Essa però si limita a recepire nel Trattato quanto già posto in essere dalla Comunità sulla base dell'art. 63, par. 1, lett. b), punto 3, TCE, che riconosceva alla stessa competenza ad adottare misure in materia di immigrazione e soggiorno irregolare, compreso il rimpatrio delle persone *residing without authorisation*, in combinato disposto con l'art. 300, par. 2, TCE, relativo alla competenza della Comunità a concludere accordi con altri Stati.

Il trattato di Lisbona risulta invece realmente innovativo in relazione alle procedure di adozione dell'accordo, riconoscendo un maggior ruolo al Parlamento europeo, in precedenza solo consultato. Infatti, l'art. 218, par. 6, lett. a), n. v, prevede che il Consiglio adotti la decisione di concludere l'accordo «previa approvazione del Parlamento europeo».

3. Nonostante l'inserimento nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea di una espressa base giuridica per la conclusione di accordi di riammissione da parte dell'Unione, gli Stati membri mantengono la possibilità di adottare o mantenere disposizioni nazionali, purché compatibili con i trattati internazionali e con il diritto dell'Unione²². In relazione a questo ultimo, il riferimento è rivolto in primo luogo al rispetto del principio di leale cooperazione, che impedisce agli Stati membri di porre in essere qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione²³. Inoltre, sulla base delle indicazioni desumibili dalla giurisprudenza della Corte di giustizia²⁴ e dal TFUE²⁵, gli è preclusa la possibilità di stipulare accordi con paesi terzi, se sia già stato conferito alla Commissione europea mandato per negoziare un accordo con quello stesso paese.

In dottrina tuttavia non mancano opinioni che attribuiscono carattere esclusivo alla competenza dell'Unione²⁶, ritenendo imprescindibile il collegamento di tali accordi con la disciplina dei rimpatri, i primi risultando necessari ai secondi²⁷. Ma le conclusioni di Presidenza del Consiglio GAI del 1999, pur riconoscendo l'efficacia dello strumento per l'attuazione della politica dei rimpatri delle persone in soggiorno irregolare in uno Stato membro, che costituisce un obiettivo prioritario della politica di immigrazione, espressamente precisa che «gli accordi di riammissione della Comunità non sono di solito indissociabilmente legati al raggiungimento dell'obiettivo comunitario del “rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare”»²⁸. In proposito è sta-

to notato, a nostro avviso correttamente, che la conclusione di tali accordi non comporti in via automatica la certezza del rimpatrio, né un'effettiva partecipazione del paese terzo firmatario alla politica di riammissione, potendo questi ad esempio porre in essere misure dilatorie di vario tipo²⁹.

Alcuni autori ritenevano di dover attendere l'evoluzione della politica dell'immigrazione per avere indicazioni sulla natura della competenza esterna dell'Unione in materia³⁰.

A noi pare che l'esplicito inserimento di una competenza dell'UE a stipulare accordi di riammissione, come detto ricognitiva di una prassi già largamente diffusa, non arrivi a modificare la natura concorrente di tale competenza. In tale senso depongono, fra l'altro, le prese di posizione degli Stati membri in seno al Consiglio GAI del maggio 1999, chiaramente recepite nelle conclusioni di Presidenza³¹. Del resto, anche il protocollo n. 23, allegato all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona, ribadisce che le norme dell'Unione relative all'attraversamento delle frontiere, di cui all'art. 77, par. 2, lett. b), TFUE, «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»³².

È vero però che l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia relativa al riconoscimento di competenza esclusiva dell'Unione a concludere accordi anche in assenza di armonizzazione totale³³, risultando sufficiente che la conclusione dell'accordo possa incidere sulle norme comunitarie o modificarne la portata, sembrerebbe orientare verso l'ammissione di una competenza esclusiva in materia. Anche il rilievo riconosciuto dalla Corte di giustizia alla considerazione delle «prospettive di evoluzione del diritto comunitario» nel settore interessato, senza limitarsi a considerare solo lo stato attuale³⁴, sembrerebbe indurre a riconoscere

con maggiore facilità una competenza esclusiva dell'Unione. Tale giurisprudenza ha poi trovato validazione formale nelle modifiche ai Trattati operate a Lisbona. L'art. 3, par. 2, TFUE riconosce infatti una competenza esclusiva dell'Unione alla conclusione di accordi internazionali «nella misura in cui [tale conclusione possa] incidere sulle norme comuni o modificarne la portata».

Tuttavia, l'inserimento di questi elementi di flessibilità non ci pare sufficiente a risolvere la complessa questione della ripartizione di competenze esclusive e concorrenti fra l'Unione europea e gli Stati membri nella materia delle relazioni esterne³⁵. Del resto, se da un lato anche la Commissione europea ha tradizionalmente argomentato a favore della natura esclusiva di tale competenza, dall'altro al contempo essa sembra aver tacitamente accettato la posizione di quegli Stati membri che continuano a concludere autonomi accordi di riammissione, senza intervenire formalmente a sanzionare tale comportamento. In un unico caso essa aveva avviato una procedura d'infrazione, contro la Germania, peraltro mai arrivata davanti alla Corte di giustizia. Ma in quella circostanza appariva evidente la violazione da parte dello Stato membro, che aveva firmato un accordo di cooperazione allo sviluppo con la Cina, comprendente una clausola di riammissione, laddove la Commissione europea aveva già ricevuto mandato a stipulare un analogo accordo.

4. A seguito dell'invito da parte del Consiglio europeo di Tampere a concludere accordi di riammissione³⁶, il Consiglio aveva proceduto ad individuare i paesi *target*, redigendo un primo elenco di 29 paesi, sulla base della percentuale di afflusso nella Comunità, chiedendo a ciascuno Stato membro di indicarne i cinque prioritari. Le segnalazioni pervenute all'esito di tale procedura furono però alquanto eterogenee, poiché nei confronti di uno stesso paese terzo si scontravano esperienze diverse fra differenti Stati membri in relazio-

ne alla collaborazione alle procedure di riammissione. Tale risultato non appariva sorprendente in considerazione del fatto che il successo di una riammissione dipendeva grandemente dalla storia specifica e dalla qualità delle relazioni fra due Stati³⁷, ma rendeva evidente l'insufficienza del metodo «hit list» per la determinazione dei paesi *target*. Furono quindi sviluppate modalità diverse per la loro identificazione, in particolare facendo riferimento a problemi dei singoli Stati membri con determinati paesi terzi, alla disponibilità di un contesto politico sufficientemente ampio per ipotizzare la negoziazione di accordi di riammissione e all'assenza di controindicazioni alla stipula di tali accordi qualora con un paese esistesse già una pratica cooperativa ben funzionante. Sulla base di questi elementi, nel settembre del 2000 il Consiglio ha autorizzato la Commissione a negoziare accordi di riammissione con Marocco, Pakistan, Russia e Sri Lanka.

Successivamente, il Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001 ha stabilito altri criteri per individuare nuovi Stati con cui avviare negoziati di riammissione, basati su: pressione migratoria, esistenza di accordi di associazione o cooperazione con la Comunità, esistenza di negoziati per l'adesione, prossimità geografica del paese terzo ad uno Stato membro, valore aggiunto dell'accordo di riammissione europeo rispetto agli accordi bilaterali con gli Stati membri, coerenza geografica («regional approach»). Nel novembre del 2002 il Consiglio GAI ha quindi conferito mandati per la negoziazione di accordi di riammissione con l'Albania, l'Algeria, la Cina e la Turchia, rivelatisi però estremamente complicati. In considerazione del mancato avanzamento nella negoziazione, il Consiglio europeo di Bruxelles del 16-17 ottobre 2003 ha allora invitato la Commissione ad identificare le priorità della politica comune di riammissione e le misure necessarie per assicurarne la riuscita³⁸. La Commissione ha sottoposto la sua relazione al Consiglio GAI del 19

luglio 2004³⁹, sostanzialmente suggerendo di approfondire la cooperazione con gli Stati già individuati, piuttosto che ulteriormente allargare il *target* dei paesi da coinvolgere.

Solo nel 2006 il Consiglio ha adottato nuovi negoziati con la Moldova, nell'ambito della politica europea di vicinato, e con la Bosnia Erzegovina, la ex Repubblica iugoslava di Macedonia, il Montenegro e la Serbia nell'ambito della politica di pre-adesione, con l'evidente obiettivo di rafforzare la politica di riammissione nei paesi alle frontiere esterne dell'Unione⁴⁰. Particolarmente problematica si è rivelata la negoziazione di accordi di riammissione con i paesi dell'Africa settentrionale. Al fine di risolvere tale impasse, al di fuori della cornice dell'Unione alcuni Stati membri hanno sottoscritto un documento, sottolineando la necessità di ridare nuovo slancio a tali negoziati, collegando la politica di riammissione con la cooperazione economica con gli Stati interessati e fornendo anche la dotazione finanziaria necessaria a tale scopo⁴¹. In argomento, appare opportuno evidenziare come il più efficace strumento facilitatore dei negoziati per la riammissione sia stata la previsione di negoziazione congiunta con lo stesso paese terzo dell'accordo di riammissione da un lato e dell'accordo per la facilitazione del rilascio dei visti per soggiorni di breve durata dall'altro⁴², sulla base del successo riscontrato a seguito del loro inserimento in alcuni accordi bilaterali con Stati dell'Europa centrale, in occasione della preparazione della loro adesione.

5. Alla fine del 2014 sono in vigore 18 accordi di riammissione stipulati dall'UE con altrettanti Stati⁴³ (Regione ad amministrazione speciale di Hong Kong della Repubblica popolare cinese, Regione ad amministrazione speciale di Macao della Repubblica popolare cinese, Repubblica democratica di Albania, Repubblica socialista dello Sri Lanka, Federazione russa, Ucraina, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Repubblica di Montenegro, Repubblica di Serbia, Bosnia

Erzegovina, Repubblica di Moldova, Georgia, Repubblica islamica del Pakistan, Repubblica del Capo Verde, Repubblica di Armenia, Repubblica di Azerbaigian, Repubblica di Turchia)⁴⁴, alcuni dei quali prevedono un periodo transitorio per la riammissione di cittadini di paesi terzi⁴⁵.

L'Unione europea sta negoziando altri accordi con l'Algeria, il Marocco⁴⁶, la Tunisia⁴⁷, la Bielorussia e recentemente con la Corea⁴⁸ e l'Indonesia⁴⁹. Inoltre una trentina di accordi conclusi dall'Unione europea nell'ambito degli accordi di Cotonou contengono clausole di riammissione⁵⁰.

La maggior parte degli accordi si rinviene con i paesi alle frontiere esterne dell'Unione, *partner* dell'Unione europea nelle politiche di pre-adesione e vicinato. In relazione a tale ultima politica, in particolare, nella dichiarazione di Varsavia rilasciata in occasione del vertice del 30 settembre 2011 sul partenariato orientale⁵¹, l'Unione europea e i paesi *partner* hanno espresso il loro sostegno politico al rafforzamento della mobilità dei cittadini in condizioni di sicurezza. Come noto, il partenariato orientale si fonda sull'impegno a tener fede ai principi del diritto internazionale e ai valori fondamentali, compreso il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

6. Si è fatto cenno nella parte introduttiva del presente lavoro a come gli accordi di riammissione costituiscano uno strumento essenziale di lotta all'immigrazione irregolare e che loro scopo primario sia dare effettiva esecuzione ai provvedimenti di allontanamento disposti dagli Stati membri partecipanti, mirando a contemperare le opposte esigenze di garantire da un lato l'esercizio del potere sovrano di allontanamento degli stranieri⁵² e dall'altro il diritto dei migranti, anche irregolari, di veder rispettati i propri diritti fondamentali.

Se essi contengono norme puntuali in riferimento alle procedure e alle modalità di rimpatrio, al contrario non sem-

pre sembrano fornire adeguate garanzie di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, che pure dovrebbe caratterizzare l'intero sistema giuridico dell'Unione europea⁵³.

In primo luogo tali accordi non definiscono la nozione di «irregolare», e rinviano alle normative amministrative degli Stati d'ingresso per quanto riguarda le condizioni d'ingresso, soggiorno o residenza e alle garanzie procedurali ivi previste (rappresentanza legale, riesame giudiziario, rispetto del principio di *non refoulement* ecc.), alla luce dell'art. 5 del codice frontiere Schengen e delle definizioni di cui all'art. 3 della direttiva rimpatri⁵⁴.

Essi poi affrontano in via standardizzata profili sia istituzionali (riammissione di propri cittadini, di cittadini di paesi terzi e apolidi, ammissione in transito, clausola di non incidenza ecc.) che tecnici in materia (termini e modalità di trasferimento e transito), ma variano in maniera anche sensibile con riferimento ad alcuni aspetti relativi alla tutela dei diritti umani. Normalmente il controllo e la realizzazione concreta di siffatti accordi sono affidati ad un Comitato di riammissione misto, le cui decisioni sono obbligatorie per le parti contraenti.

Le disposizioni tecniche sulla procedura di riammissione indicano i contenuti della domanda; i mezzi di prova della cittadinanza e le prove riguardanti i cittadini di paesi terzi e gli apolidi; i termini temporali entro cui lo Stato richiesto deve rilasciare i documenti di viaggio per il ritorno della persona da riammettere ed eventuali conseguenze in caso di inadempimento (sebbene alcuni accordi non pongano termini definiti per l'adempimento, richiesto «senza indugio», o «sans délai»⁵⁵); le modalità di trasferimento e di trasporto. Tutti gli accordi ammettono comunque la possibilità di adozione di procedure formali e informali di riammissione diverse da quelle espressamente previste nell'accordo stesso.

Elemento procedurale controverso è costituito dalla cosiddetta procedura accelerata, concordata con i paesi alle frontiere esterne dell'Unione per le persone fermate nella «zona di frontiera», un perimetro variabile, di norma fra i quindici⁵⁶ e i trenta⁵⁷ chilometri dalla frontiera terrestre comune o dai porti o dagli aeroporti internazionali fra uno Stato membro e il paese terzo. Nell'ambito della procedura accelerata, la domanda di riammissione deve essere introdotta, e la relativa risposta data, entro due giorni lavorativi, mentre secondo la procedura ordinaria il termine di risposta è più lungo, normalmente intorno alle due settimane di calendario.

Ugualmente controversa è la previsione di ammissione in transito di cittadini di paesi terzi o di apolidi, talvolta espressamente limitata ai soli casi in cui non sia possibile il rimpatrio diretto nello Stato di destinazione⁵⁸.

Negli accordi sono infine presenti disposizioni per la protezione dei dati personali e i rapporti con altri obblighi internazionali.

7. Gli accordi di riammissione dell'Unione europea, confermando l'obbligo di riammettere i propri cittadini, riconosciuto dal diritto internazionale generale, innovano rispetto al principio consuetudinario, prevedendo esplicitamente anche il dovere di riammettere cittadini di paesi terzi o apolidi.

Ai fini di tale riammissione occorre che i cittadini irregolari di Stati terzi possiedano, al momento dell'ingresso nello Stato richiedente, un visto o un permesso di soggiorno validi rilasciati dalla parte richiesta, ovvero che siano entrati irregolarmente e direttamente nel territorio dello Stato richiedente dopo aver soggiornato o transitato nel territorio richiesto⁵⁹. La riammissione avviene quindi in presenza di elementi, quali il possesso di documenti rilasciati dallo Stato richiesto (tipicamente un titolo di soggiorno o visto) o di

situazioni fattuali, quali il soggiorno o il transito attraverso lo Stato richiesto, che consentano di collegare lo straniero o l'apolide a quello Stato. Costituisce infatti elemento decisivo la prova del collegamento del cittadino di uno Stato terzo o dell'apolide con lo Stato richiesto.

A partire dagli accordi di riammissione del 2007 con i paesi balcanici occidentali, l'Unione europea ha previsto inoltre la possibilità di riammettere anche i figli minorenni dei cittadini destinatari di un provvedimento di allontanamento ed i loro coniugi, se privi di un titolo di soggiorno valido rilasciato da uno Stato membro, talvolta limitando la riammissione ai soli congiunti in possesso di permesso di soggiorno nello Stato richiesto⁶⁰. Nel sistema dell'Unione, dunque, la riammissione sembra essere scollegata dalla cittadinanza o dal luogo di nascita dei coniugi o dei figli del destinatario del provvedimento di allontanamento, dipendendo in via esclusiva dai legami familiari con l'individuo riammesso a titolo principale. Tale previsione sembra tener conto delle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 8 CEDU che tutela la vita privata e familiare⁶¹, anche se il legame familiare non può costituire un limite all'allontanamento.

Negli accordi con i paesi nati dallo smembramento della ex Jugoslavia, infine, è prevista la riammissione di cittadini della ex Repubblica socialista federativa di Jugoslavia che non abbiano acquisito altra cittadinanza, se nati e residenti a titolo permanente nello Stato richiesto alla data del 27 aprile 1992 (o dell'8 settembre 1991 per l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia)⁶². L'art. 2 dell'accordo con l'Ucraina, invece, fa riferimento solo ai propri cittadini e non prevede alcuna presunzione di cittadinanza.

In dottrina l'inserimento di tali previsioni negli accordi di riammissione è stato visto come elemento che «potrebbe favorire, a mezzo della politica europea di vicinato, la

formazione di una norma regionale di diritto consuetudinario»⁶³. L'estensione dell'obbligo di riammissione anche a cittadini di paesi diversi da quello richiesto è tuttavia normalmente oggetto di resistenza da parte delle controparti negli accordi, riluttanti ad impegnarsi a riammettere cittadini non propri. La Commissione europea ha allora recentemente evidenziato come l'Unione europea dovrebbe «focalizzarsi sui paesi di origine al momento di considerare nuove direttive di negoziato, esaminando attentamente, caso per caso, il valore aggiunto e la necessità di negoziare la riammissione di cittadini di paesi terzi e di apolidi sulla base di una valutazione geografica e dei rischi di transito di migranti irregolari»⁶⁴.

8. Negli accordi conclusi dall'Unione, così come in precedenza dalla Comunità europea, si rinviene una clausola di non incidenza, secondo la quale rimangono impregiudicati i diritti, gli obblighi e le responsabilità derivanti dal diritto internazionale applicabile all'Unione (o alla Comunità), agli Stati membri e allo Stato terzo. Particolare attenzione dovrebbe essere riservata alla tutela dei diritti fondamentali, rientranti fra i principi generali riconosciuti nell'ordinamento giuridico dell'UE, quali desumibili dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. Anzi, nel coordinamento fra tali principi ed altre disposizioni, i primi devono prevalere sulle seconde, orientandone l'interpretazione e l'applicazione anche da parte degli Stati membri⁶⁵.

Negli accordi di riammissione di prima generazione non è però presente un espresso riferimento al rispetto dei diritti fondamentali⁶⁶ o della Carta dei diritti dell'Unione europea⁶⁷. Tale lacuna genera incertezze, che non è possibile indagare in queste pagine, relative all'eventuale imputazione di responsabilità, esclusiva o in concorso, fra Stato richiedente e Stato richiesto per la mancata osservanza dell'obbligo di

protezione dei migranti. Ulteriore profilo problematico può rinvenirsi in relazione all'ipotesi di omessa verifica, da parte dello Stato di transito, della sicurezza dello Stato terzo verso cui ulteriormente il richiedente asilo dovrà essere riammesso e all'eventuale responsabilità dello Stato richiedente per fatto dello Stato richiesto⁶⁸.

Mette conto tuttavia evidenziare un'evoluzione fra la prima generazione di accordi di riammissione stipulati dalla Comunità e le successive: infatti, a fronte di un'originaria totale assenza di riferimento specifico a norme convenzionali a tutela dei diritti umani o dei rifugiati⁶⁹, gli accordi più recenti richiamano in via esplicita un certo numero di convenzioni internazionali in materia⁷⁰.

La necessità di una tale indicazione era stata evidenziata già rispetto all'approvazione della proposta di accordo con Hong Kong⁷¹: in occasione di tale negoziazione, infatti, il relatore della Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo aveva ritenuto «troppo debole» il riferimento alla sola clausola di non incidenza⁷². Nel testo di quell'accordo non vennero tuttavia apportate integrazioni sul punto, forse per la difficoltà di ottenere un consenso su un compromesso diverso. Il successivo accordo con l'Albania introdusse invece per la prima volta un richiamo esplicito alla CEDU, alla convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati e al suo protocollo del 1967, e alle convenzioni in materia di estradizione, a significare la crescente attenzione verso la questione della compatibilità delle norme convenzionali in materia di riammissione con gli obblighi internazionali a tutela di diritti umani. Nell'accordo albanese, tuttavia, mancava ancora un riferimento esplicito alla convenzione contro la tortura, di cui comunque l'Albania era parte contraente. Esso si rinviene però negli altri accordi bilaterali con i paesi dei Balcani occidentali, nell'accordo stipulato con Capo

Verde del dicembre del 2013 e nel più recente accordo con l'Azerbaigian del 2014.

L'accordo con la Turchia, entrato in vigore il 1° ottobre 2014, contiene la disciplina più completa in relazione alla clausola di non incidenza: l'art. 18 dell'accordo espresamente lascia impregiudicati «i diritti, gli obblighi e le responsabilità dell'Unione, dei suoi Stati membri e della Turchia derivanti dal diritto internazionale, incluse le convenzioni internazionali di cui sono parti», analiticamente indicate⁷³. La clausola di non incidenza presente nell'accordo con l'Ucraina⁷⁴ invece, senza inserire richiami puntuali agli accordi internazionali rilevanti in materia, rinvia a quelli citati nel preambolo⁷⁵.

I progressi compiuti con l'esplicito richiamo della necessità di tutelare i diritti fondamentali, tuttavia, non assurgono a valenza generale e non valgono a coprire l'intera congerie di obblighi internazionali, generali e convenzionali, relativi alla protezione dei diritti fondamentali⁷⁶.

In particolare, non ci pare giustificata l'assenza in tali accordi di una autonoma norma di salvaguardia in materia. Su tale specifica questione potrebbe forse giocare un maggior ruolo la Corte di giustizia⁷⁷ competente ad interpretare gli accordi di riammissione e le regole di validità delle decisioni del Consiglio relative alla loro conclusione⁷⁸. Anche il Parlamento europeo, in occasione della negoziazione dell'accordo di riammissione con la Federazione russa, si era espresso nel senso della imprescindibile necessità di inserire in tutti gli accordi dell'Unione una clausola generale a tutela dei diritti umani, la cui violazione avrebbe potuto dar luogo alla sospensione o persino alla denuncia dell'accordo⁷⁹. Il Parlamento aveva chiesto anche che «la clausola relativa ai diritti dell'uomo e alla democrazia [fosse] estesa a tutti i nuovi accordi tra l'Unione europea e paesi terzi, [fossero] essi industrializzati o in via di sviluppo, e comprend[esse]

anche accordi settoriali, aiuti commerciali, tecnici o finanziari, sull'esempio di quanto fatto con i paesi ACP»⁸⁰.

Un consenso sul punto pare raggiunto nel recente accordo di riammissione con l'Azerbaijan, dell'aprile 2014, il cui art. 2, rubricato «Principi fondamentali», oltre a richiamare numerose convenzioni internazionali⁸¹, pone una clausola generale di rispetto dei diritti umani. L'accordo infatti dispone che le parti contraenti nell'applicazione dell'accordo garantiscano «il rispetto per i diritti dell'uomo e gli obblighi e le responsabilità che incombono loro in virtù dei pertinenti strumenti internazionali». Inoltre il secondo paragrafo dello stesso articolo pone a capo dei contraenti, sulla base degli obblighi derivanti dagli strumenti internazionali sopra elencati, la tutela dei diritti delle persone riammesse nel loro territorio. L'art. 18 dello stesso accordo fa infine salvi «i diritti, gli obblighi e le responsabilità dell'Unione, dei suoi Stati membri e dell'Azerbaijan derivanti dal diritto internazionale, inclusa qualunque convenzione internazionale di cui sono parti, in particolare gli strumenti elencati all'articolo 2, nonché dalle convenzioni internazionali che determinano lo Stato competente per l'esame delle domande di asilo presentate, dalle convenzioni internazionali sull'estradizione e sul transito e dalle convenzioni e dagli accordi internazionali multilaterali di riammissione dei cittadini stranieri, quale la convenzione sull'aviazione civile internazionale».

9. Una clausola di salvaguardia presente in tutti gli accordi di riammissione dell'Unione europea dispone che le disposizioni ivi contenute prevalgono su quelle di tutti gli accordi o di tutte le intese bilaterali di riammissione delle persone in soggiorno irregolare già conclusi o che potranno essere conclusi fra i singoli Stati membri e il paese terzo⁸².

Anche tale previsione ci pare parzialmente criticabile, per la mancanza di una possibilità di deroga a tale prevalenza nelle ipotesi in cui l'accordo comunitario o dell'Unione

risultati meno garantista rispetto all'eventuale accordo bilaterale con il medesimo paese terzo. Si pensi ad esempio alle disposizioni in materia di procedura accelerata che, negli accordi dell'Unione, prevedono tempi per la riammissione estremamente stringati, normalmente nell'ordine di due giorni, che potrebbero porre dubbi di compatibilità in relazione al rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. Tale procedura non è invece normalmente presente negli accordi di riammissione bilaterali o multilaterali degli Stati membri. Si pensi, ancora, alla mancata espressa esclusione dell'obbligo di riammissione dei rifugiati, richiedenti asilo e apolidi negli accordi dell'Unione, a differenza di quanto invece previsto in alcuni accordi bilaterali⁸³.

10. L'istituto dell'ammissione in transito è stato introdotto *ex novo* negli accordi di riammissione dell'Unione europea, risultando sconosciuto alle convenzioni bilaterali e multilaterali in materia.

Nell'ammissione in transito lo Stato richiedente si impegna a permettere, a richiesta dello Stato che ha emesso il provvedimento di allontanamento, l'ingresso e il transito verso uno Stato terzo dell'immigrato irregolare, anche senza che quest'ultimo abbia con lo Stato di transito alcun tipo di legame.

Tale clausola è normalmente oggetto di critica da parte delle controparti dell'UE, risultando al contrario essenziale per l'Unione europea, in particolare con riferimento a paesi di forte transito di immigrazione irregolare. Tuttavia, in considerazione della limitata applicazione da parte degli Stati terzi della clausola, nelle valutazioni sull'attuazione degli accordi di riammissione la Commissione europea ha suggerito di concentrare sui paesi di origine, piuttosto che di transito, la politica di riammissione dell'Unione, mantenendo quest'ultima solo in quei paesi geograficamente rilevanti per l'Unione, in quanto situati alle sue frontiere esterne. Anche

in tali casi, tuttavia, la Commissione ha sottolineato come l'Unione dovrebbe impegnarsi a tentare di fare sempre riammettere l'immigrato irregolare in primo luogo nel proprio paese di origine⁸⁴.

Gli accordi di riammissione appaiono alquanto generici sotto il profilo della tutela dei diritti umani nel caso di ammissione in transito. Non presenta ad esempio richiami ai diritti fondamentali l'accordo di riammissione dell'UE con il Pakistan, il cui art. 11 dispone che: «lo Stato richiesto può autorizzare il transito di un cittadino di paesi terzi o di un apolide quando non sia possibile il rimpatrio direttamente nello Stato di destinazione dopo avere accertato, sulla base di prove scritte, che lo Stato di destinazione si è impegnato a riammettere l'interessato»⁸⁵.

Neppure ci paiono adeguate le norme contenute negli accordi di riammissione con Macao e Hong Kong, che pure riconoscono la possibilità di «opporsi al transito» se la persona di un'altra giurisdizione rischi di essere perseguitata o di subire azioni penali o sanzioni all'interno della Regione autonoma, o in un altro Stato di transito o nello Stato di destinazione; ovvero «per motivi attinenti alla pubblica sanità, alla sicurezza interna o ad altri interessi fondamentali connessi all'ordinamento giuridico» dello Stato richiesto⁸⁶. La lettera della norma lascia infatti supporre la mera facoltà di rifiutare il transito.

Ugualmente non soddisfacenti appaiono sul punto gli accordi con l'Ucraina, la Moldavia e la Georgia, che mantengono la previsione di possibilità per lo Stato richiesto di opporsi al transito, anche nelle ipotesi in cui l'immigrato irregolare oggetto del provvedimento di allontanamento rischi di subire «torture, pene o trattamenti inumani o degradanti, o la pena di morte, oppure di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche nello Stato di destina-

zione o in un altro Stato di transito; o debba subire azioni o sanzioni penali nello Stato richiesto o in un altro Stato di transito; ovvero per motivi attinenti alla pubblica sanità, alla sicurezza interna, all'ordine pubblico o ad altri interessi nazionali dello Stato richiesto»⁸⁷. Di analogo tenore l'art. 14, par. 3, del recente accordo di riammissione con la Turchia⁸⁸.

La previsione solo facoltativa del rifiuto del transito da parte dello Stato richiesto ci pare quindi inaccettabile sotto il profilo della possibile lesione dei diritti fondamentali dell'individuo nello Stato di destinazione. Più correttamente, le norme sull'ammissione in transito avrebbero dovuto disporre il divieto di transito, almeno nelle ipotesi in cui l'immigrato irregolare, destinatario del provvedimento di allontanamento, dovesse transitare o essere riammesso in uno Stato in cui potesse rischiare di subire trattamenti contrari ai diritti umani, fino all'accertamento in concreto dell'assenza d'un tale rischio.

La portata facoltativa del diniego di transito si rinviene tuttavia anche in alcuni atti di diritto derivato dell'Unione, quale ad esempio la direttiva 2003/110/CE del Consiglio, relativa all'assistenza durante il transito nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea⁸⁹, sebbene l'art. 8 della stessa direttiva lasci espressamente impregiudicati gli obblighi derivanti dalla convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati del 1951⁹⁰ (e relativo protocollo di New York del 31 gennaio 1967), dalle convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo e di libertà fondamentali, nonché dalle convenzioni internazionali in materia di estradizione⁹¹. In linea con le critiche appena formulate appare utile evidenziare come, nel recepire la direttiva, il legislatore italiano abbia interpretato l'art. 8 della stessa nel senso di limite assoluto al transito aereo⁹².

11. La procedura accelerata è istituito presente in numerosi accordi di riammissione con i paesi alle frontiere esterne

dell'Unione, mirante a velocizzare le procedure di rientro, quando l'attraversamento irregolare della frontiera risulti evidente e flagrante. Negli accordi con la ex Repubblica iugoslava di Macedonia, la Serbia, la Moldova, l'Ucraina e la Federazione russa è previsto un termine di due giorni dal fermo (tre con riferimento all'accordo con la Turchia⁹³) per presentare la domanda di riammissione nei casi di persona colta nella flagranza dell'attraversamento illegale del confine, direttamente dallo Stato richiesto a quello richiedente (art. 6, par. 3, dell'accordo con l'Ucraina e con la Federazione russa)⁹⁴. Tali procedure sono anche delimitate geograficamente, potendo essere poste in essere solo in relazione ad un fermo effettuato entro una specifica «zona di frontiera»⁹⁵.

Anche tali procedure pongono questioni di compatibilità con il rispetto dei diritti fondamentali. Nella propria relazione sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di riammissione con la Federazione russa, il Parlamento europeo aveva espressamente denunciato il rischio di «inquietante presunzione irreversibile di irregolarità»⁹⁶ nei confronti dei migranti clandestini, per la non adeguata considerazione degli specifici obblighi internazionali a loro tutela, in primo luogo il divieto di *refoulement* e l'obbligo di garantire tutela giurisdizionale effettiva.

12. Un primo profilo di possibile incompatibilità fra la procedura accelerata e la tutela internazionale dei diritti umani può rinvenirsi con riferimento alla categoria dei rifugiati, nei confronti dei quali la convenzione di Ginevra del 1951 pone, come ben noto, un divieto di *refoulement*⁹⁷ verso paesi in cui vi sia fondato timore che la loro vita o libertà possano esser minacciate a motivo di razza, religione, cittadinanza, appartenenza ad un determinato gruppo sociale od opinioni politiche. Nonostante la lettera della convenzione limiti la propria applicazione a coloro che siano già in possesso dello *status* di rifugiato, il principio di *non refoulement* tende a tro-

vare applicazione anche con riferimento a coloro che ne abbiano solo avanzato richiesta e a coloro che siano legittimati a farlo, a tutela cautelare per l'esito della procedura⁹⁸. Essa inoltre sembra trovare applicazione anche con riferimento al *refoulement* indiretto, trovandosene riscontro anche nei *travaux préparatoires* alla Convenzione⁹⁹. È noto poi come in dottrina il divieto di *refoulement* abbia trovato estensione anche in relazione ad ulteriori specifiche categorie di individui, pur non rientranti nella definizione di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra: ad esempio nei confronti di coloro che dovrebbero essere espulsi verso paesi in conflitto armato o caratterizzati da generalizzata violazione dei diritti umani¹⁰⁰. Anche la convenzione contro la tortura del 1984 prevede espressamente il divieto di allontanamento verso Stati in cui vi siano serie ragioni di temere che una persona possa essere sottoposta a trattamenti inumani e degradanti¹⁰¹, divieto ulteriormente specificato dal Comitato contro la tortura, che ha ricompreso nella nozione di «other State» in cui l'individuo rischi di essere sottoposto a tortura sia quello verso cui egli «is being expelled, returned or extradited», sia quello verso il quale l'immigrato potrebbe successivamente essere espulso o estradato da parte dello Stato di accoglienza¹⁰². Il patto internazionale sui diritti civili e politici non pone invece un espresso divieto di allontanamento verso Stati che praticino o tollerino violazioni dei diritti umani, ma il Comitato dei diritti civili e politici ha interpretato gli articoli 2, 6 e 7 del patto nel senso di impedire l'extradizione, la deportazione, l'espulsione e qualsiasi rimozione di una persona qualora vi siano fondati timori di un rischio reale di danno irreparabile, sia nel paese dell'espulsione, sia in qualsiasi altro in cui questi possa essere successivamente rinvitato¹⁰³. Allo stesso modo, pur se la CEDU non contiene norme a tutela del diritto di asilo, il divieto incondizionato di tortura, trattamenti inumani e degradanti disposto dal

suo art. 3 è stato interpretato dalla Corte di Strasburgo nel senso di vietare il respingimento verso paesi in cui sia ravvisabile il rischio di subirli, conferendogli portata persino maggiore rispetto alla lettera dell'art. 33 della convenzione di Ginevra¹⁰⁴.

La celerità che caratterizza la procedura accelerata potrebbe dunque condurre ad una non adeguata disamina della condizione individuale dell'immigrato irregolare, a detrimento della riconosciuta necessità di attenta analisi della posizione del singolo. L'esigenza degli Stati richiedenti di trattare in maniera spedita l'allontanamento di immigrati irregolari colti nell'attraversamento della frontiera dovrebbe quindi necessariamente essere bilanciata con il diritto dell'individuo ad avere accesso ad una attenta valutazione della sua domanda di asilo, che in ogni caso non può derogare agli obblighi internazionali in materia.

13. Ulteriori perplessità circa il rispetto dei diritti fondamentali nell'ambito della procedura accelerata possono rinvenirsi in relazione al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, a prescindere dalla qualità soggettiva del richiedente protezione internazionale. Ciascun migrante ha infatti diritto di ottenere adeguate garanzie procedurali che gli consentano di essere ascoltato e di validamente contestare un provvedimento nazionale di allontanamento.

Il diritto ad un equo processo costituisce un fondamento di qualsiasi società democratica e deve trovare applicazione in relazione a qualsiasi persona, cittadino o straniero. Tuttavia, con riferimento ai procedimenti relativi all'ingresso, al soggiorno o all'espulsione degli stranieri, la Corte di Strasburgo ha escluso l'applicabilità dell'art. 6 della convenzione, volto a tutelare il diritto ad un equo processo¹⁰⁵, non rinvenendo in tali circostanze la natura civile o penale del procedimento¹⁰⁶. Tale posizione della Corte è stata però oggetto di critica in dottrina, in particolare con riferimento

all'esclusione dell'applicabilità dell'art. 6 CEDU alle ipotesi in cui sia facilmente ravvisabile un collegamento con una questione di natura civile¹⁰⁷. Neppure è stato ritenuto applicabile in materia di riammissione di migranti irregolari il protocollo n. 7 alla convenzione¹⁰⁸, nonostante la previsione di specifiche disposizioni di tutela in materia di espulsione, riservate tuttavia ai migranti in condizione regolare soggetti alla giurisdizione di uno Stato ratificante¹⁰⁹.

È stata invece ritenuta contraria all'art. 13 CEDU¹¹⁰, in combinato disposto con l'art. 3, la indisponibilità di un ricorso effettivo nell'ambito delle procedure di espulsione. Gli Stati partecipanti alla convenzione godono di un certo margine di apprezzamento in relazione alla scelta delle modalità con cui conformarsi alle obbligazioni imposte da tale disposizione, tuttavia le tutele accordate dall'art. 13 devono risultare effettive sia in diritto che nella applicazione pratica. In una recente sentenza, la Corte di Strasburgo ha concluso all'unanimità che vi fosse stata violazione dell'art. 13 CEDU in combinato disposto con l'art. 3 CEDU, in quanto la ricorrente, cittadina nigeriana espulsa dal Belgio, non aveva potuto beneficiare di rimedi efficaci in sede di appello ad un provvedimento di allontanamento, poiché il procedimento di appello risultava privo di effetto sospensivo¹¹¹. La Corte ha osservato che la previsione della possibilità di un ricorso conservativo solo all'inizio della procedura privasse definitivamente la richiedente della possibilità di richiedere successivamente la sospensione della misura di allontanamento. L'effettività di un ricorso, ai sensi dell'art. 13 CEDU, dovrebbe invece condurre al riconoscimento di effetti sospensivi al ricorso stesso, almeno nei casi in cui l'esecuzione del provvedimento di allontanamento possa avere conseguenze irreparabili per il ricorrente¹¹². Nella sentenza *S. J. c. Belgio*, la Corte ha ritenuto non corrispondente alle finalità dell'art. 13 della convenzione, in combinato disposto con l'art. 3, il

fatto che previsioni procedurali di diritto belga potessero astrattamente garantire effetti sospensivi, quando nella pratica risultavano eccessivamente complesse, anche per chi, come nel caso di specie, si fosse avvalso dell'assistenza di un avvocato specializzato in materia. Se infatti, secondo la legislazione belga, lo straniero non avesse ritirato il proprio ricorso di annullamento parziale introducendone uno nuovo, accompagnato dalla domanda di sospensione ordinaria, questi non avrebbe disposto, di fatto, di un ricorso con effetto sospensivo contro l'ordine di espulsione. Avuto riguardo all'importanza del diritto protetto e al carattere irreversibile di un allontanamento, la procedura belga in materia è stata ritenuta incompatibile con la convenzione.

Ugualmente la Corte di Strasburgo ha ritenuto lesiva dell'art. 13 CEDU la previsione di tempi di ricorso troppo brevi contro un provvedimento di allontanamento.

14. Nel sistema dell'Unione il diritto ad un ricorso effettivo è previsto dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali e, per quanto qui interessa, trova importanti declinazioni nella direttiva procedure¹¹³, che impone agli Stati membri di garantire che i richiedenti asilo abbiano accesso a procedure di ricorso, e nella direttiva rimpatri¹¹⁴, che contiene disposizioni dettagliate sull'effetto sospensivo dei ricorsi e sul diritto a mezzi di ricorso effettivo. Tuttavia, con specifico riferimento a quest'ultima, le tutele garantite dalla direttiva rimpatri¹¹⁵ potrebbero non risultare applicabili ai migranti irregolari colti nell'attraversamento della frontiera ai quali non possa applicarsi la tutela per i rifugiati.

In primo luogo, la maggior parte degli accordi di riammissione dell'Unione europea non contiene riferimenti all'applicabilità anche in tali procedure dei diritti garantiti dalla direttiva. L'unico accordo che vi fa riferimento è quello recentemente entrato in vigore con la Turchia, il cui art. 18, par. 3, relativo alla clausola di non incidenza, espressa-

mente fa salva l'applicazione dei diritti e delle garanzie procedurali «delle persone oggetto di procedure di rimpatrio di cui alla direttiva 2008/115/CE, *in particolare* per quanto riguarda l'accesso alla consulenza legale, le informazioni, la sospensione temporanea dell'esecuzione di una decisione di rimpatrio e l'accesso ai mezzi di ricorso» (corsivo aggiunto). Ma la lettera dell'art. 2, par. 2, lett. a), della direttiva prevede espressamente la possibilità per gli Stati membri di non applicare la direttiva alle ipotesi di migranti irregolari colti nell'atto dell'attraversamento «irregolare via terra, mare o aria della frontiera esterna di uno Stato membro, [...] che non abbiano ottenuto un'autorizzazione o un diritto di soggiorno in tale Stato membro»¹¹⁶.

Siffatta esclusione sembrerebbe ricondurre all'applicazione delle regole procedurali contenute nell'accordo di riammissione, e nello specifico alla procedura accelerata che, come appena visto, non contiene clausole specifiche a tutela del diritto ad un ricorso effettivo.

Maggiormente orientata al rispetto dei diritti umani appare la raccomandazione formulata nel 2011 dalla Commissione europea agli Stati membri, in cui si suggeriva di inserire espressamente negli accordi di riammissione una clausola delimitativa di applicabilità alle sole persone per le quali non sia stata sospesa la decisione di rimpatrio o allontanamento¹¹⁷.

Appare opportuno infine sottolineare come una maggiore compatibilità con le norme internazionali e dell'Unione a tutela di un ricorso giurisdizionale effettivo potrebbe pervenire dall'adozione della proposta di rifusione della direttiva procedure¹¹⁸, che prevede l'introduzione del principio generale di un effetto sospensivo automatico.

15. Molti accordi di riammissione dell'Unione europea prevedono la possibilità per uno Stato, in cui sia successivamente giunto un richiedente asilo, di rinviare quest'ultimo verso

lo Stato di primo ingresso considerato sicuro, senza esaminare la domanda di protezione internazionale. Tale clausola consente in pratica di delegare al paese terzo di primo ingresso, considerato *safe*, l'esame della domanda di asilo¹¹⁹.

È considerato Stato terzo sicuro quello, diverso dal paese di origine e di destinazione del richiedente asilo, in cui una persona in fuga dal proprio paese per timore di persecuzioni non corra pericoli di subire trattamenti inumani o degradanti. L'operatività del principio trova origine, oltre che in esigenze di chiarezza e certezza del diritto, anche nella volontà degli Stati di non gravare i propri organi giurisdizionali dell'esame di tali domande e di non trattenere i richiedenti asilo sul proprio territorio fino alla chiusura della procedura d'esame¹²⁰. In continuità con tale ultima finalità, occorre dar conto delle proposte, avanzate a partire dal 2003 da alcuni Stati membri¹²¹, di creazione di sistemi procedurali extraterritoriali per la gestione delle domande di asilo, che ipotizzavano di localizzare i procedimenti in materia di asilo in centri di transito di paesi terzi. Ma siffatte ipotesi, pur se variamente dibattute, hanno trovato generalizzata critica in dottrina¹²² per i rischi di costituire un *refoulement* indiretto e non hanno comunque condotto all'adozione di proposte formali¹²³.

La nozione di paese sicuro si rinviene anche in alcune normative secondarie dell'Unione, dove è stata formulata anche una distinzione fra paese terzo sicuro e Stato membro sicuro (*super safe country*), rinvenendovi una ancora maggiore presunzione di rispetto dei diritti fondamentali¹²⁴. In particolare, come noto, il regolamento Dublino II presumeva una tutela equivalente sotto tale profilo in tutti gli Stati membri, prevedendo un automatico rinvio del richiedente asilo verso lo Stato membro di primo ingresso illegale, senza verifica in concreto dell'effettivo rispetto di tali diritti, salve le ipotesi eccezionali di esercizio della clausola di sovranità

di cui all'art. 3, par. 2, del regolamento, che riconosceva ad uno Stato la facoltà di esaminare una domanda d'asilo presentata da un cittadino di paese terzo, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti dal regolamento, qualora abbia motivo di ritenere una violazione dei diritti fondamentali in siffatto paese.

Tale pratica è, come noto, stata oggetto di censura da parte sia della Corte europea dei diritti dell'uomo¹²⁵, in relazione alla lesione dell'art. 3 CEDU, sia della Corte di giustizia dell'Unione europea, per violazione dell'art. 4 della Carta¹²⁶. Nella giurisprudenza della prima, infatti, l'art. 3 della Convenzione, nel consacrare uno dei valori fondamentali di una società democratica, è stato interpretato nel senso di proibire in termini assoluti tortura o trattamenti inumani e degradanti, non trovando eccezioni neppure nei casi di comportamento criminale del richiedente asilo o di pericolo pubblico che minacci la vita di uno Stato¹²⁷. Anche in caso di rinvio ad uno Stato considerato *safe* o *super safe* occorre allora attentamente valutare nel merito la presenza di adeguate garanzie procedurali nell'ambito del procedimento di riconoscimento o meno dello *status* di rifugiato ad un immigrato irregolare nello Stato del rinvio, al fine di evitare qualsiasi rischio di *refoulement*, anche indiretto. Con riferimento alla seconda¹²⁸, la Corte ha sottolineato come il diritto dell'Unione impedisca di presumere in via assoluta il rispetto dei diritti fondamentali da parte dello Stato competente ad esaminare la richiesta di asilo ai sensi del regolamento, in quanto Stato di primo ingresso illegale, richiedendosi comunque un accertamento in concreto in ogni singola fattispecie.

Il regolamento Dublino III rifiuto¹²⁹, raccogliendo tali indicazioni, ha allora introdotto deroghe specifiche per i casi in cui si possa ravvisare un concreto rischio di violazione dei diritti umani fondamentali, esplicitando l'impossibilità di «trasferire un richiedente verso lo Stato membro iniziale».

mente designato come competente [qualora si abbiano] fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»¹³⁰.

Ci pare allora necessario che anche gli accordi di riammissione dell'Unione introducano simili correttivi a tale clausola, provvedendo anche a specificare, rispetto al regolamento Dublino III, le modalità concrete con cui pervenire a valutare la sussistenza di tali carenze, onde evitare i rischi di applicazione differenziata della clausola nei diversi Stati membri, causata da una diversa valutazione degli elementi oggetto di analisi. Ugualmente ci parrebbe opportuno estendere l'operatività dell'eccezione anche a carenze non sistemiche, ma rinvenibili con un certo grado di probabilità nel singolo caso di specie.

Sotto altro profilo, l'inserimento della clausola del *safe country* in alcune bozze di accordo di riammissione dell'Unione europea ha costituito una delle principali ragioni del ritardo nel raggiungimento di un consenso sull'*agreement*: gli accordi con il Pakistan e la Russia, ad esempio, i cui negoziati erano iniziati nel 2003, sono entrati in vigore solo nel 2007 e nel 2010, rispettivamente, e la trattativa con il Marocco, pure avviata nel 2003, permane bloccata, anche per via del rifiuto di questo paese di prendere in carico cittadini di paesi terzi che abbiano attraversato il proprio territorio prima di arrivare in Europa. I rischi insiti in tale previsione sono stati del resto anche evidenziati dal Parlamento europeo: «volendo riversare sul Marocco, in particolare attraverso l'accordo di riammissione in fase di negoziazione, la gestione dei flussi migratori che reindirizzerà verso questo paese, la UE si assume il rischio di esporre i migranti che respinge a trattamenti non conformi ai diritti umani. Poiché

si tratta di potenziali richiedenti asilo, la UE fa pesare su un paese che non dispone ancora di un sistema di asilo nazionale e che, a tutt'oggi, non rispetta i diritti di persone in attesa di protezione, un onere sproporzionato mettendo a rischio la sicurezza dei richiedenti»¹³¹. Tali preoccupazioni si confermano anche con riferimento alla Tunisia, verso cui pure l'UE ha avviato un partenariato per la mobilità, comprendente fra l'altro la stipula di un accordo di riammissione¹³². Nelle sponde del Mediterraneo la questione è divenuta anche più critica a seguito del massiccio incremento di persone in cerca di protezione a seguito della c.d. primavera araba¹³³ e della situazione di conflitto in Siria.

16. Il divieto di espulsione collettiva rientra fra i limiti imposti dalle norme a tutela dei diritti umani¹³⁴. L'art. 19, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali non pone restrizioni all'applicabilità del principio sulla base della legalità o meno dell'ingresso o del soggiorno, così come il protocollo n. 4 allegato alla CEDU¹³⁵, che riconosce ulteriori diritti e libertà fondamentali agli individui, lo prevede espressamente (art. 4) senza distinguere fra presenza in condizione di regolarità o meno, al contrario di quanto disposto dall'art. 1 del protocollo n. 7 alla convenzione, che pone specifici limiti all'espulsione limitatamente agli immigrati regolari¹³⁶. Tale previsione non inficia il diritto degli Stati di stabilire sovranamente le loro politiche d'immigrazione, ma la gestione dei flussi migratori non può giustificare il ricorso, da parte degli Stati, a pratiche incompatibili con le loro obbligazioni convenzionali¹³⁷.

La Corte di Strasburgo, e già in precedenza la Commissione europea dei diritti dell'uomo, hanno precisato l'applicabilità del divieto anche rispetto ai migranti irregolari. Ed hanno definito la nozione di espulsione collettiva, rinvenendola in «ogni misura dell'autorità competente che costringa stranieri, in quanto gruppo, a lasciare un paese, salvo il caso

in cui una tale misura sia presa al termine e sulla base di un esame ragionevole ed oggettivo della situazione particolare di ciascuno degli stranieri che costituiscono il gruppo»¹³⁸.

In proposito, già il commentario al progetto di redazione del protocollo n. 4 indicava che gli stranieri cui si riferiva l'art. 4 non fossero solo i residenti regolari, ma «tous ceux qui n'ont pas un droit actuel de nationalité dans l'État sans distinguer ni s'ils sont simplement de passage ou s'ils sont résidents ou domiciliés, ni s'ils sont des réfugiés ou s'ils sont entrés dans le pays de leur plein gré, ni s'ils sont apatrides ou possèdent une nationalité»¹³⁹. Conformemente a questa interpretazione, la Corte ha applicato l'art. 4 del protocollo n. 4 anche a coloro che fossero intercettati in alto mare su navi battenti bandiera dello Stato richiesto, respinti verso lo Stato di partenza¹⁴⁰.

Al contrario, la Corte di Strasburgo ha stabilito che non costituiscono casi di espulsione collettiva misure prese all'esito di un esame obiettivo della situazione specifica di ciascun residente in un tempo ragionevole¹⁴¹, se ciascuna parte interessata abbia potuto porre le proprie argomentazioni contro l'espulsione davanti ad autorità competenti¹⁴².

17. È prassi risalente l'inserimento, negli accordi di cooperazione conclusi dalla Comunità e dall'Unione, di disposizioni dedicate alla riammissione dei cittadini di paesi terzi. Sin dal 1999 il Consiglio ha inteso fissare un nesso tra il rimpatrio di persone irregolarmente presenti sul territorio di uno Stato membro e la conclusione di accordi europei di associazione e di cooperazione, accordandosi su clausole di riammissione da inserire in tali accordi¹⁴³.

In tutti questi accordi il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare in uno Stato membro è indicato come un obiettivo della politica dell'immigrazione. Appare invece differenziato il contenuto delle singole clausole: accanto a semplici dichiarazioni d'intenti di collaborazione nella lotta

all'immigrazione clandestina che tengano conto del principio della riammissione, si rinvennero clausole che affermano l'obbligo di riammettere i propri cittadini, così come previsto dal diritto internazionale consuetudinario, con il formale impegno a stipulare accordi in materia¹⁴⁴.

Tali clausole sono successivamente state introdotte in accordi di cooperazione allo sviluppo, per meglio perseguirne gli obiettivi generali. In particolare, l'art. 13 dell'accordo di Cotonou, adottato sulla base giuridica dell'art. 300 TCE, ha inserito per la prima volta nell'accordo di partenariato l'obbligo di negoziare accordi bilaterali di riammissione fra Comunità europea e Stati membri, da un lato, e i singoli paesi ACP, dall'altro¹⁴⁵.

La Corte di giustizia non è stata adita per valutare la compatibilità della base giuridica posta a fondamento dell'accordo di Cotonou con tale clausola. Ma nel giugno 2014 essa si è pronunciata sull'inserimento in un accordo di cooperazione con le Filippine di una clausola di riammissione, non espressiva solo di intenti generali ma anche di impegni giuridici specifici¹⁴⁶. Nel caso di specie, il 6 settembre 2010 la Commissione europea aveva adottato una proposta di decisione del Consiglio relativa alla stipula di un accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica delle Filippine, dall'altra, sulla base giuridica degli articoli 207 (politica commerciale comune) e 209 TFUE (cooperazione allo sviluppo), in combinato disposto con l'art. 218, par. 5, TFUE.

L'art. 26 della proposta di accordo conteneva, accanto a dichiarazioni di intenti e generici impegni a cooperare, l'indicazione specifica dei mezzi con i quali porre in essere tale cooperazione, e dei risultati che si intendeva raggiungere all'esito della stessa. Nello specifico, il terzo e il quarto paragrafo dell'art. 26 indicavano gli impegni reciproci in mate-

ria di riammissione, anticipando con previsioni dettagliate il contenuto dei risultati da raggiungere attraverso un accordo di riammissione dei propri cittadini, dei cittadini di Stati terzi e degli apolidi. L'art. 26, par. 3, stabiliva l'obbligo, a carico di ciascuna delle parti contraenti, di riammettere i propri cittadini che si trovassero in situazione di entrata, soggiorno o residenza irregolari sul territorio dell'altra parte, a sua richiesta, «senza ritardi indebiti», una volta che fosse stata accertata la cittadinanza e che fossero state rispettate le regole procedurali. Erano inoltre previsti il rilascio dei documenti necessari e la cooperazione tra le autorità competenti dello Stato richiedente e lo Stato destinatario della richiesta. Il quarto paragrafo dell'art. 26 prevedeva invece la conclusione, appena possibile, di un accordo di riammissione fra le parti contraenti, che avrebbe dovuto contenere almeno una disposizione sulla riammissione dei cittadini di altri paesi, diversi da quelli dell'accordo di cooperazione allo sviluppo, e degli apolidi.

Nel maggio del 2012, il Consiglio, nell'autorizzare la firma dell'accordo quadro, ha inserito una serie di nuove basi giuridiche alla proposta di accordo, tra cui anche l'art. 79, par. 3, TFUE, relativo alla conclusione di accordi di riammissione¹⁴⁷.

Il 6 agosto 2012 la Commissione europea ha presentato ricorso di annullamento della decisione ai sensi dell'art. 263 TFUE. Ad avviso della Commissione l'inserimento della base giuridica in materia di conclusione di accordi di riammissione avrebbe prodotto incertezza giuridica sia sul piano interno (per la necessità di applicare regole di voto diverse alla parte dell'accordo relativa alla riammissione, dovendo trovare applicazione le regole procedurali previste nel protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e nel protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca), sia su quello

esterno, in ordine «alla determinazione delle disposizioni dell'accordo quadro rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 79, paragrafo 3, TFUE» e «per quanto riguarda il grado di esercizio della competenza dell'Unione ai sensi degli articoli 3, paragrafo 2, TFUE e 4, paragrafo 2, TFUE». Siffatto inserimento, inoltre, avrebbe comportato «una limitazione dei diritti istituzionali del Parlamento europeo e della Corte di giustizia»¹⁴⁸. Infine, ad avviso della Commissione, le disposizioni in tema di riammissione costituivano espressione del recepimento in un accordo dell'Unione europea di norme di diritto consuetudinario in materia di riammissione¹⁴⁹.

La Corte di giustizia, seguendo le conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi, ha ritenuto tali clausole riconducibili alle finalità specifiche di un accordo di cooperazione allo sviluppo, rivolto precipuamente al progresso armonioso delle Filippine. La clausola in questione da un lato appariva espressione di una visione difensiva dell'Unione europea rispetto alla immigrazione filippina, ponendo a capo di tale Stato, da cui notoriamente proviene la maggior parte degli immigrati extra-europei dell'Unione, un obbligo specifico di riammissione dei propri immigrati irregolari. Essa però è stata inquadrata nell'ambito di un una cooperazione incentrata sullo sviluppo dello Stato terzo contraente¹⁵⁰, senza rendere la riammissione obiettivo autonomo rispetto all'accordo di cooperazione allo sviluppo, né qualificare tale clausola come un autonomo accordo di riammissione. Da tali considerazioni la Corte ha ritenuto non giustificata l'introduzione di nuove basi giuridiche da parte del Consiglio ed ha annullato la decisione contestata relativamente a quegli inserimenti.

18. Il programma di Stoccolma ha evidenziato la necessità di un processo di valutazione degli accordi di riammissione dell'Unione europea in corso di attuazione e negoziato, al fine di garantire che gli sforzi dell'UE in materia di riammis-

sione valorizzassero e aumentassero l'efficacia delle politiche di rimpatrio¹⁵¹.

In proposito la Commissione ha pubblicato periodiche valutazioni sull'efficacia degli accordi di riammissione¹⁵², riscontrando come gli sforzi dell'Unione per intensificare la cooperazione con i paesi terzi interessati e per rafforzare le capacità nel settore della riammissione non sempre abbiano raggiunto i risultati attesi. Tali politiche, infatti, «pur se spesso accompagnate dal principio del more for more, secondo cui qualsiasi proposta di negoziare un accordo di riammissione [dovrebbe essere] accompagnata da un incentivo adeguato», sono in effetti state caratterizzate da incentivi ridotti. La Commissione ha inoltre evidenziato come risulti ancora «insufficiente la capacità-volontà delle autorità responsabili dei paesi partner di rispondere tempestivamente alle domande di riammissione, di individuare le persone a cui è stato chiesto di rimpatriare e di offrire forme di assistenza e reintegrazione ai rimpatriati»¹⁵³. Essa ha infine sottolineato come procedure amministrative complesse negli Stati richiesti rallentino l'identificazione di propri cittadini, «di fatto ostacolando l'adempimento dell'obbligo di riammissione dei propri cittadini, obbligo di diritto internazionale consuetudinario», riconosciuto anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea¹⁵⁴.

19. A conclusione dell'indagine, ci pare di poter avanzare alcune riserve in relazione agli accordi di riammissione stipulati dall'Unione europea, sia con riferimento al mancato rispetto o alla messa in pericolo dei diritti fondamentali dei migranti, sia in relazione ai metodi seguiti per la negoziazione degli accordi e per la loro realizzazione.

In relazione al primo aspetto, qualsiasi politica di integrazione dovrebbe essere costantemente collocata in un contesto di disposizioni istituzionali e procedurali tali da garantire il rispetto dei diritti fondamentali.

Come si è cercato di dimostrare, negli accordi di riammissione dell'Unione diversi profili dovrebbero essere approfonditi, per risolvere i dubbi attualmente presenti di non piena compatibilità con i diritti umani di alcune norme di tali accordi. Gli accordi di riammissione dell'Unione europea sono infatti talvolta conclusi con paesi che non offrono garanzie conformi alle norme internazionali in materia di diritti umani. Si pensi ad esempio all'accordo con il Pakistan, che non è parte della convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati, né della convenzione delle Nazioni unite sui diritti dei lavoratori migranti e dei loro familiari. Appare allora auspicabile l'inclusione di una clausola generale di salvaguardia dei diritti dell'uomo e, ove possibile, l'esplicito riferimento alle pertinenti norme internazionali. La Commissione europea ha anche proposto l'inserimento in tutti gli accordi di riammissione di una clausola di sospensione temporanea dell'accordo in caso di rischio grave e persistente di violazione dei diritti umani delle persone riammesse¹⁵⁵.

Ugualmente ci pare opportuna una più attenta riflessione sulla procedura accelerata per i migranti colti nell'atto dell'attraversamento della frontiera. Essa potrebbe infatti privarli del diritto ad un ricorso effettivo contro la decisione di riammissione, in assenza del riconoscimento di effetto sospensivo al ricorso, consentendo al contempo agli Stati membri di rinviare i migranti senza una sufficiente preliminare verifica della presenza di criteri che possano giustificare la concessione dello statuto di rifugiato o il riconoscimento dell'appartenenza ad un gruppo vulnerabile.

In relazione all'ammissione in transito, ci pare essenziale inserire clausole esplicite volte ad evitare il rischio di lesione dei diritti umani nelle ipotesi di riammissioni "a cascata" verso paesi terzi con cui gli Stati *partner* dell'Unione abbiano a loro volta stipulato accordi di riammissione, e disciplinare specificamente eventuali responsabilità per il mancato

controllo da parte sia dello Stato richiedente che di quello richiesto, individuali o congiunte. Si pensi ad esempio al recente accordo di riammissione con Capo Verde, a sua volta firmatario di accordi di riammissione con i paesi africani limitrofi, fra cui la Guinea Bissau, sede di recenti *troubles*.

Infine, con riferimento alla clausola del *safe* o *super safe country*, ci pare necessario esplicitare anche negli accordi di riammissione la necessità di previa verifica in concreto del rispetto dei diritti fondamentali da parte dello Stato competente ad analizzare la domanda di asilo, con particolare riferimento al divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti.

Peraltro, le clausole di ammissione in transito e procedura accelerata sono scarsamente utilizzate dagli Stati membri in sede di attuazione degli accordi; anzi, molti Stati non vi hanno mai fatto ricorso. Esse inoltre, quasi sempre presenti nei negoziati della Commissione, pongono spesso gravi ostacoli alla conclusione degli accordi di riammissione. Ci pare allora apprezzabile l'impegno della Commissione europea di valutare l'opportunità di escluderle dai futuri negoziati, riservandole ad eventuali protocolli bilaterali di attuazione¹⁵⁶.

Con riferimento agli aspetti metodologici, in linea generale la politica di riammissione dell'UE dovrebbe inserirsi in un quadro globale strutturato e coeso, senza avviare proposte di negoziato autonome, e prevedere un pacchetto unico di incentivi, da avanzare agli Stati terzi all'inizio dei negoziati, nel quadro generale delle relazioni esterne dell'UE, cercando possibili sinergie con i negoziati di altri accordi quadro con paesi terzi, in primo luogo con gli accordi di facilitazione dei visti di breve durata. Gli accordi di riammissione, infatti, di solito costituiscono una "contropartita" all'impegno dell'Unione all'assistenza finanziaria per l'attuazione degli stessi¹⁵⁷, o alla negoziazione parallela di accordi di facilitazione dei visti.

Da un punto di vista procedurale, nonostante le modifiche apportate sul punto dal trattato di Lisbona, appare ancora scarso il coinvolgimento del Parlamento europeo nella fase di negoziazione degli accordi, gestita integralmente dalla Commissione e dal Consiglio, prevedendosi solo un parere conforme del Parlamento europeo all'esito delle negoziazioni. Sotto altro profilo, si potrebbe prevedere un coinvolgimento del Parlamento europeo anche nella fase di realizzazione dell'accordo, ad esempio attraverso una partecipazione ai comitati misti di riammissione. In dottrina è stato anche criticato il mancato coinvolgimento della società civile, in particolare delle ONG specializzate in materia, dotate di competenze e dati affidabili e pertinenti¹⁵⁸. In relazione a tale specifico aspetto, è condivisibile la raccomandazione della Commissione di «considerare l'opportunità di una partecipazione sistematica di esperti degli Stati membri a tutti i comitati misti di riammissione e [di] valutare volta per volta l'eventuale partecipazione di ONG e organizzazioni internazionali. I comitati dovrebbero collaborare più strettamente con gli attori locali nei paesi terzi, anche per controllare il trattamento riservato ai cittadini di paesi terzi»¹⁵⁹. Ugualmente apprezzabile appare il suggerimento di istituire nei paesi di rimpatrio un meccanismo di controllo *ex post*, allo scopo di ottenere informazioni sulla situazione delle persone riammesse a titolo degli accordi, in particolare per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani¹⁶⁰.

NOTE

¹ Sugli accordi di riammissione nel diritto internazionale e dell'Unione europea si vedano: K. Hailbronner, «Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals», in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1997, p. 1 ss.; F. Pastore, «L'obbligo di riammissione in diritto internazionale: sviluppi recenti», in *Rivista di diritto internazionale*, 1998, p. 976 ss.; V. Delicato, «Alcune osservazioni sul tema della riammissione», in *Gli Stranieri*, 2000/2, p. 37 ss.; Id., *La gestione dei flussi migratori e gli accordi di riammissione*, in P. Benvenuti (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, il Sirente, Ripa di Fagnano Alto 2008, p. 305 ss.; B. Nascimbene, *Relazioni esterne e accordi di riammissione*, in L. Daniele (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Giuffrè, Milano 2001, p. 297 ss.; M. Schieffer, «Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations», in *European Journal of Migration and Law*, 2003, p. 343 ss.; Id., *Readmission and Repatriation of Illegal Residents*, in B. Martenczuk – S. van Thiel (eds.), *Justice, Liberty, Security*, VUB Press, Bruxelles 2008, p. 89 ss.; J.-P. Costa, *Expulsion et réadmission: la protection des libertés fondamentales*, in U. Leanza (a cura di), *Le migrazioni internazionali: una sfida per il diritto internazionale comunitario e interno*, IX Convegno SIDI, Editoriale scientifica, Napoli 2005, p. 142 ss.; F. Graziani, *Gli accordi di riammissione*, *ivi*, p. 243 ss.; M. Benchikh, *Les accords de réadmission*, in V. Chetail – M. C. Caloz-Tschopp – P. Dasen (sous la direction de), *Mondialisation, Migration et droits de l'homme: le droit international en question*, Bruylant, Bruxelles 2007, p. 665 ss.; A. Roig – T. Huddleston, «EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse», in *European Journal of Migration and Law*, 2007, p. 363 ss.; M. Marchegiani, *Accordi comunitari di riammissione e tutela dei diritti fondamentali*, in I. Papanicolopulu (a cura di), *Atti del V incontro tra giovani cultori delle materie internazionalistiche*, Giuffrè, Milano 2008, p. 5 ss.; Id., *L'accordo di riammissione quale strumento integrato di cooperazione fra Stati per il contrasto all'immigrazione illegale*, in G. Palmisano (a cura di), *Il contrasto al traffico di migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Giuffrè, Milano 2008, p. 113 ss.; Id., *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), *op. cit.*, p. 313 ss.; F. Trauner – I. Kruse, «EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood», CEPS Working Document No. 290, April 2008, reperibile online; N. Coleman, *European Readmission Policy. Third Country Interests and Refugee Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden Boston 2009; C. Billet, «EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight against Irregular Immigration – An Assessment after Ten Years of Practice», in *European Journal of Migration and Law*, 2010, p. 45 ss.; G. Cellamare, «Gli accordi di riammissione nell'Unione europea», in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 369 ss.;

M. Spatti, *Gli accordi di riammissione conclusi dall'Unione europea: criticità e potenzialità*, in N. Parisi – M. Fumagalli Meraviglia – D. Rinoldi – A. Santini (a cura di), *Scritti in onore di U. Draetta*, Editoriale scientifica, Napoli 2011, p. 705 ss.; M. Panizzon, «Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?», in *Refugee Survey Quarterly*, 2012/4, p. 101 ss.; M. Giuffré, «Readmission Agreements and Refugee Rights: From a Critique to a Proposal», in *Refugee Survey Quarterly*, 2013/3, p. 79 ss.; 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.

² Per un quadro sulla politica dell'Unione in materia di lotta all'immigrazione irregolare pre-Lisbona, v. G. Caggiano, «Asilo, ingresso, soggiorno ed espulsione dello straniero nella nuova legge sull'immigrazione», in *La Comunità Internazionale*, 1990, p. 31 ss.; Id., «Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia», in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 105 ss. Sulle modifiche introdotte in materia dal trattato di Lisbona, v. C. Favilli, «Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione», in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2010, p. 13 ss.; A. Adinolfi, «La politica dell'immigrazione dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona», in *Rivista di diritto pubblico europeo*, 2011, p. 13 ss.; G. Cellamare, *Lezioni su la disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2011; P. De Pasquale, «Il diritto d'asilo nell'Unione europea. Recenti sviluppi», in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2011, p. 51 ss.; E. Guild – P. Minderhoud (eds.), *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2011; B. Nascimbene, *Il diritto di asilo nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in C. Favilli (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Cedam, Padova 2011, p. 105 ss.; G. Carella, *L'immigrazione irregolare*, in G. Carella – G. Cellamare – L. Garofalo – P. Gargiulo – A. L. Sciacovelli – G. Pizzolante – R. Di Chio, *Immigrazione e mobilità delle persone nel diritto dell'Unione europea*, Monduzzi Editoriale, Milano 2012, p. 181 ss.; F. Cherubini, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione europea*, Cacucci, Bari 2012; C. Kaunert – S. Léonard, «The European Union Asylum Policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: Towards Supranational Governance in a Common Area of Protection?», in *Refugee Survey Quarterly*, 2012/4, p. 1 ss.; S. Marinai, *La cooperazione tra Stati nelle diverse fasi della lotta all'immigrazione irregolare*, in A. M. Calamia – M. Di Filippo – M. Gestri (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Cedam, Padova 2012, p. 543 ss.

³ Art. 79, par. 3, TFUE: «[l']Unione può concludere con i paesi terzi accordi ai fini della riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri».

⁴ Per un riferimento ad un paese in pre-adesione, si vedano le considerazioni svolte da I. Kruse, «EU Readmission Policy and Its Effects on

Transit Countries – The Case of Albania», in *European Journal of Migration and Law*, 2006, p. 115 ss.

⁵ Fornisce una panoramica delle politiche e degli strumenti volti a contrastare l'immigrazione irregolare proveniente dal continente africano F. Cherubini, *La cooperazione fra Unione europea e paesi del Nordafrica nella lotta all'immigrazione irregolare*, in F. Anghelone – A. Ungari (a cura di), *Atlante geopolitico del Mediterraneo 2014*, Datanews, Roma 2014, p. 15 ss. V. anche J.-P. Cassarino, «Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood», in *International Spectator*, June 2007, p. 179 ss.; Id., *The Co-operation on Readmission and Enforced Return in the African-European Context*, in OECD, *Regional Challenges of West African Migration: African and European Perspectives*, 2009, p. 49 ss.

⁶ I limiti all'allontanamento degli stranieri per l'operare dei diritti fondamentali sono stati oggetto di vasta analisi in dottrina. In materia, *ex multis*, si vedano C. De Boeck, *L'expulsion: difficultés internationales qu'en soulève la pratique*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye 1927-III*, 18, Hachette, Paris 1928, p. 445 ss.; U. Leanza (a cura di), *op. cit.*; S. Peers – N. Rogers (eds.), *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden Boston 2006; L. Pineschi (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Giuffrè, Milano 2006; B. Nascimbene – C. Favilli, «Straniero (diritto internazionale)», in *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 2006, p. 5796 ss.; P. De Pasquale, «Respingimenti, rimpatri e asilo: la tutela degli immigrati irregolari nell'UE», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, p. 19 ss.; Id., «Il diritto d'asilo nell'Unione europea. Recenti sviluppi», *cit.*, p. 51 ss.; C. Favilli, *op. cit.*, p. 13 ss.; Id., *La protezione internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in C. Favilli (a cura di), *op. cit.*, p. 119 ss.; B. Nascimbene, *Il diritto di asilo nel Trattato*, *cit.*, p. 105 ss.; F. Salerno, *L'obbligo internazionale di non-refoulement dei richiedenti asilo*, in C. Favilli, (a cura di), *op. cit.*, p. 3 ss.; F. Cherubini, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra*, *cit.*

⁷ J.-P. Cassarino (ed.), *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*, The Middle East Institute, Washington 2010, reperibile *online*.

⁸ Si pensi all'accordo euromediterraneo di associazione con la Tunisia, in cui l'art. 69, co. 3, lett. b), si limitava a prevedere un generico impegno ad un dialogo periodico sull'immigrazione clandestina e sulle condizioni di rimpatrio degli stranieri irregolari. Ancora, l'art. 27 dell'accordo di partenariato e cooperazione con l'Ucraina, del 14 giugno 1994, si limitava a prevedere una mera collaborazione per prevenire l'immigrazione e la presenza illegali, tenendo conto del principio e della prassi della riammissione. Maggiore rigore si rinviene invece, ad esempio, nell'accordo di partenariato e cooperazione con l'Uzbekistan, del 21 giugno 1996, in cui è esplicitamente richiamato un obbligo di riammissione, anche se comunque l'accordo rinvia alla conclusione di accordi bilaterali con gli Stati membri.

⁹ M. Marchegiani, *Accordi comunitari di riammissione e tutela dei diritti fondamentali*, *cit.*, p. 9; Id., *Competenze comunitarie e prerogative degli Stati*, *cit.*, p. 313 ss.; C. Billet, *op. cit.*, p. 45 ss.

¹⁰ Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999, punto 27.

¹¹ *Ibidem*, punto 26.

¹² Conclusioni Consiglio GAI, 2 dicembre 1999, punto 3.

¹³ Sull'obbligo dello Stato di riammettere i propri cittadini, v. G. S. Goodwin-Gill, *International law and the movement of persons between States*, Oxford University Press, Oxford 1978, p. 136 ss.; K. Hailbronner, *op. cit.*, p. 1 ss.

¹⁴ Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, punto 27.

¹⁵ Iniziativa della Repubblica di Finlandia ai fini dell'adozione di un regolamento del Consiglio concernente la determinazione degli obblighi fra gli Stati membri per la riammissione di cittadini di paesi terzi.

¹⁶ Parlamento europeo, relazione sull'iniziativa della Repubblica di Finlandia in vista dell'adozione di un regolamento del Consiglio concernente la determinazione degli obblighi fra gli Stati membri per la riammissione di cittadini di paesi terzi, 25 aprile 2000, doc. A5-0110/2000, relatrice A. Karamadou.

¹⁷ Consiglio europeo di Siviglia, 24 ottobre 2002, conclusioni, doc. 13463/02 – Polgen. Sulla cooperazione UE-paesi terzi in materia v. in questo volume M. Guidi, *L'Unione europea alla ricerca della sinergia "ottimale" tra migrazione e sviluppo nell'ambito della cooperazione internazionale*, p. 23 ss.

¹⁸ In proposito la Commissione europea ha allora ipotizzato l'introduzione di uno speciale rappresentante per la politica di riammissione nell'ambito della priorità dedicata al rafforzamento della libertà, fra le misure di contrasto all'immigrazione illegale: Commissione europea, comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, 10 maggio 2005, COM(2005)184 def., *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, punto 2.3.3.

¹⁹ Esso avrebbe dovuto costituire il quadro generale della politica esterna dell'UE nel settore della migrazione e dell'asilo, definendo le modalità del dialogo politico e della cooperazione operativa dell'UE con i paesi terzi in materia, sulla base di priorità chiaramente definite che riflettessero gli obiettivi strategici dell'Unione. L'approccio globale è inserito nel quadro della politica estera dell'Unione, compresa la cooperazione allo sviluppo.

²⁰ Commissione europea, comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo, 30 novembre 2005, COM(2005)621 def., *Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court*; Id., comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo, 30 novembre 2006, COM(2006)735 def., *L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione*. Si vedano anche European Commission, communication from the to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 16 May 2007, COM(2007)247 def., *Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*; Id., comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato eco-

nomico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 10 ottobre 2008, COM(2008)611 def., *Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie, che ricondusse nell'approccio globale anche gli aspetti collegati alla mobilità*; Id., comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 18 novembre 2011, COM(2011)743 def., *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*. Anche nel 2012 il Consiglio europeo ha ribadito come l'approccio globale rappresenti il quadro strategico di cooperazione con i paesi terzi in materia. Tale approccio trova attualmente fondamento, oltre che su strumenti politici (piani d'azione, dialoghi politici bilaterali regionali), su specifici strumenti giuridici, con un sostegno operativo di agenzie specializzate nell'Unione europea (in primo luogo l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE, o Frontex), documento del Consiglio 9417/12. Si veda infine Commissione europea, relazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 21 febbraio 2014, COM(2014)96 def., *Relazione sull'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità 2012-2013*. In dottrina, sull'Agenzia, v. S. Trevisanut, «L'Europa e l'immigrazione clandestina via mare: Frontex e diritto internazionale», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, p. 367 ss.; G. Caggiano, *Attività e prospettive di intervento dell'Agenzia Frontex nel Mediterraneo*, in E. Triggiani (a cura di), *Europa e Mediterraneo: le regole per la costruzione di una società integrata. XIV Convegno SIDI*, Editoriale Scientifica, Napoli 2010, p. 403 ss.; C. Gabrielli, «L'obbligo di salvataggio in mare nelle attività dell'agenzia Frontex secondo la decisione del Consiglio dell'Unione», in *Gli Stranieri*, 2010/1, p. 95 ss.; D. Vitiello, *La cooperazione operativa tra Frontex e i paesi terzi nel contrasto all'immigrazione irregolare*, in questo volume, p. 163 ss.

²¹ B. Nascimbene, *Relazioni esterne e accordi di riammissione*, cit., p. 297 ss., spec. p. 300.

²² Sulla disamina della natura di tale competenza nel sistema dell'Unione, v. M. Panizzon, *op. cit.*, p. 101 ss.

²³ Art. 4, par. 3, TUE.

²⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione c. Consiglio (AETS)*.

²⁵ Art. 216, co. 1, TFUE.

²⁶ M. Schieffer, «Community Readmission Agreements with Third Countries», cit., spec. p. 350 s.

²⁷ Si esprime nel senso di una competenza esclusiva P. J. Kuijper, «The Evolution of the Third Pillar from Maastricht to the European Constitution: Institutional Aspects», in *Common Market Law Review*, 2004, p. 609 ss., spec. p. 617 ss.

²⁸ Conclusioni della 2184^a sessione del Consiglio GAI, Bruxelles, 27-28 maggio 1999.

²⁹ G. Cellamare, *Gli accordi di riammissione dell'Unione europea*, cit., p. 369 ss.

³⁰ B. Nascimbene, *Relazioni esterne e accordi di riammissione*, cit., p.

309 s. Sulla natura della competenza della Comunità e dell'Unione in materia v. anche M. Cremona, *Defending the Community Interest: the Duty of Cooperation and Compliance*, in M. Cremona – B. De Witte (eds.), *EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing, Oxford Portland 2008, p. 125 ss.; Id., «EU External Action in IHA Domain: A Legal Perspective», in *EIU Working Papers Law*, 2008/4, reperibile *online*; N. Coleman, *op. cit.*, p. 11 ss.

³¹ Conclusioni della 2184^a sessione del Consiglio GAI: «Accordi di riammissione – ripercussioni dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam. Dopo un dibattito riguardante le ripercussioni dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam sui futuri accordi di riammissione con paesi terzi per il rimpatrio di persone che soggiornano illegalmente in uno Stato membro, la Presidenza ha espresso le conclusioni seguenti: “[...] 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 rischiano di pregiudicare accordi comunitari esistenti”» (corsivi aggiunti). V. anche Presse Release of the Meeting of the Council JHA, 29 maggio 2000. In argomento si veda B. De Witte, *Chameleontic Member States: Differentiation by means of Partial and Parallel International Agreements*, in B. De Witte – D. And – E. Vos (eds.), *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Intersentia Antwerpen, Oxford New York 2001, p. 231 ss.

³² Protocollo n. 23 sulle relazioni esterne degli Stati membri in materia di attraversamento delle frontiere esterne: «le Alte Parti Contraenti [...] hanno convenuto: le 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».

³³ Corte di giustizia, parere 1/94 del 15 novembre 1994 sulla competenza della Comunità a stipulare accordi internazionali in materia di servizi e di tutela della proprietà intellettuale.

³⁴ Corte di giustizia, parere 1/03 concernente la competenza della Comunità a concludere la nuova Convenzione di Lugano sulla competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.

³⁵ In argomento si vedano A. Tizzano, «Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea», in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1999, p. 465 ss.; E. Cannizzaro, «Le relazioni esterne della Comunità: verso un nuovo

paradigma unitario», *ivi*, 2007, p. 223 ss.; G. Gaja, *Introduzione al diritto comunitario*, Laterza, Roma Bari 2007, p. 144 ss.; U. Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Cacucci, Bari 2013, III ed., p. 225 ss.

³⁶ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999, par. 27.

³⁷ Si esprime in questi termini N. Coleman, *op. cit.*, p. 140.

³⁸ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Bruxelles, 16-17 ottobre 2003.

³⁹ Press Release, 11161/04. V. M. Schieffer, «Community Readmission Agreements with Third Countries», *cit.*, p. 343 ss.

⁴⁰ Per una panoramica complessiva dell'evoluzione e dello stato delle negoziazioni, v. N. Coleman, *op. cit.*, p. 150 ss.

⁴¹ Documento sottoscritto il 13 gennaio 2009 da Italia, Malta, Grecia e Cipro, reperibile *online*.

⁴² In argomento, v. I. Kruse, *op. cit.*

⁴³ La nozione comprende anche due regioni ad amministrazioni speciali della Cina: Hong Kong e Macao.

⁴⁴ Accordo tra la Comunità europea e il governo della regione ad amministrazione speciale di Hong Kong della Repubblica popolare cinese sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, entrato in vigore il 1° marzo 2004; accordo tra la Comunità europea e la regione ad amministrazione speciale di Macao della Repubblica popolare cinese sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, entrato in vigore il 1° giugno 2004; accordo tra la Comunità europea e la Repubblica democratica di Albania sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, entrato in vigore il 1° maggio 2005 (su cui v. I. Kruse, *op. cit.*, p. 115 ss.; S. Dedja, «Human Rights in the EU Return Policy: The Case of the EU-Albania Relations», in *European Journal of Migration and Law*, 2012, p. 95 ss.; Id., «The Working of EU Conditionality in the Area of Migration Policy The Case of Readmission of Irregular Migrants to Albania», in *East European Politics and Societies*, 2012, p. 115 ss.); accordo tra la Comunità europea e la Repubblica socialista dello Sri Lanka sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, entrato in vigore il 1° maggio 2006; accordo di riammissione fra la Federazione russa e la Comunità europea, entrato in vigore il 1° giugno 2007; accordo di riammissione tra la Comunità europea e l'Ucraina, entrato in vigore il 1° gennaio 2008; accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, entrato in vigore il 1° gennaio 2008; accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e la Repubblica di Montenegro, entrato in vigore il 1° gennaio 2008; accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e la Repubblica di Serbia, entrato in vigore il 1° gennaio 2008; accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea e la Bosnia Erzegovina, entrato in vigore il 1° gennaio 2008; accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Moldova sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, entrato in vigore il 1° gennaio 2008; accordo tra la Comunità europea e la Repubblica islamica del Pakistan sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, en-

trato in vigore il 7 ottobre 2010; accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Georgia; accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Capo Verde relativo alla riammissione delle persone il cui soggiorno è irregolare; accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Armenia relativo alla riammissione delle persone il cui soggiorno è irregolare, entrato in vigore il 1° gennaio 2014, essendo stata espletata, in data 27 novembre 2013, la procedura prevista all'art. 23, par. 2, dell'accordo (v. informazione relativa all'entrata in vigore dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Armenia relativo alla riammissione delle persone il cui soggiorno è irregolare); accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Azerbaijan, entrato in vigore il 1° settembre 2014, essendo stata espletata, in data 3 luglio 2014, la procedura prevista all'art. 23, par. 2, dell'accordo (v. informazione relativa all'entrata in vigore dell'accordo di riammissione delle persone che soggiornano illegalmente tra l'Unione europea e la Repubblica dell'Azerbaijan), su cui si vedano E. Mehdiyev, «BRIEF: Azerbaijani Parliament ratifies readmission agreement with EU», in *Trend News Agency*, 30 May 2014, reperibile *online*; E. Ismayilov, «Azerbaijani-EU visa facilitation and readmission agreements to enter into force by autumn», in *Trend News Agency*, 10 June 2014, reperibile *online*; S. Ahmadova, «BRIEF: EU adopts decision to sign readmission agreement with Azerbaijan», in *Trend News Agency*, 2 December 2014, reperibile *online*; accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia, del 16 dicembre 2013, entrato in vigore il 1° ottobre 2014, essendo stata espletata il 7 agosto 2014 la procedura prevista all'art. 24, par. 2, dell'accordo (v. informazione riguardante l'entrata in vigore dell'accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia), su cui v. A. çduygu – D. B. Aksel, «Two-to-Tango in Migration Diplomacy: Negotiating Readmission Agreement between the EU and Turkey», in *European Journal of Migration and Law*, 2014, p. 337 ss.; Editorial, «Turkey ratifies Readmission Agreement», in *Journal of Turkish Weekly*, 14 July 2014, p. 33.

⁴⁵ Per una ricostruzione del difficile percorso di adozione di siffatti accordi, v. A. Roig – T. Huddleston, *op. cit.*, p. 363 ss.

⁴⁶ Le negoziazioni ufficiali su un accordo di riammissione UE-Marocco sono aperte dal 2003, ma vivono un periodo di quiescenza. In dottrina v. E. A. Mrabet, «Readmission Agreements – The Case of Morocco», in *European Journal of Migration and Law*, 2003, p. 379 ss.; S. Wolff, *op. cit.*, p. 69 ss.

⁴⁷ Il 3 marzo 2014 Unione europea e Tunisia hanno firmato una dichiarazione congiunta per l'istituzione di un partenariato per la mobilità. Fra le prime iniziative in attuazione del partenariato vi saranno, con riferimento all'immigrazione regolare, l'avvio dei negoziati tra UE e Tunisia per la conclusione di un accordo di facilitazione del visto e, sul fronte della migrazione irregolare, l'avvio dei negoziati per un accordo di riammissione. Sul partenariato per la mobilità in Tunisia v. G. Cellamare, «A proposito del partenariato per la mobilità tra Tunisia e UE», in *Sud in Europa*, maggio 2014, p. 5 ss.

⁴⁸ Decisione 2014/279/UE del Consiglio, del 12 maggio 2014, relativa alla conclusione dell'accordo quadro tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, per quanto riguarda le questioni relative alla riammissione.

⁴⁹ Decisione 2014/231/UE del Consiglio, del 14 aprile 2014, relativa alla conclusione dell'accordo quadro di partenariato globale e cooperazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Indonesia, dall'altra, per quanto riguarda questioni relative alla riammissione.

⁵⁰ Rapport de l'Agence des Droits Fondamentaux de l'UE (FRA), *Fundamental rights at the EU's southern sea borders: Deficiencies, promising practices and challenges*, 2013, p. 99.

⁵¹ Tale partenariato costituisce una nuova iniziativa nell'ambito della politica europea di vicinato.

⁵² Evidenziano la necessità realizzare un tale bilanciamento, pur non semplice, R. Cholewinski, «The EU Acquis on Irregular Migration: Reinforcing Security at Expense of Rights», in *European Journal of Migration and Law*, 2000, p. 361 ss.; B. Nascimbene, *Flussi migratori fra sovranità statale e cooperazione internazionale*, in U. Leanza, (a cura di), *op. cit.*, p. 77.

⁵³ M. Benchikh, *op. cit.*, p. 665 ss.; S. Peers, *Human Rights and the EU Legal Order: Practical Relevance for EC Immigration and Asylum Law*, in S. Peers, N. Rogers (eds.), *op. cit.*, p. 90.

⁵⁴ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Per un'analisi, v. A. Baldaccini, «The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law. An Analysis of the Returns Directive», in *European Journal of Migration and Law*, 2009, p. 1 ss.; Id., «The EU Directive on Return: Principles and Protests», in *Refugees Survey Quarterly*, 2010/4, p. 114 ss.; T. Faiardo del Castillo, «La directiva sobre el retorno de los migrantes en situación irregular», in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2009, p. 453 ss.; K. Parrot-Gibert – C. Santulli, «La “directive retour”, l'Union européenne contre les étrangers», in *Revue critique de droit international privé*, 2009, p. 205 ss.; F. Zorzi Giustiniani, «Direttiva rimpatri e politica comunitaria in materia di immigrazione», in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, p. 671 ss.; A. Liguori, «La direttiva rimpatri», in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2011, p. 135 ss.; M. Morelli, «Il trattenimento degli immigrati irregolari ai sensi della “direttiva rimpatri” nella giurisprudenza della Corte di Giustizia», in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2011, p. 113 ss.; G. Cellamare, *Rimpatrio e allontanamento dei cittadini di Stati terzi in condizione irregolare*, in G. Carella, – G. Cellamare, – L. Garofalo, – P. Gargiulo, – A.L. Sciacovelli, – G. Pizzolante, – R. Di Chio, *op. cit.*, p. 227 ss.; F. Cherubini, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione europea*, cit., spec. p. 236 ss. Con riferimento all'attuazione della direttiva in Italia, v. C. Favilli, «L'attuazione in Italia della direttiva rimpatri: dall'inerzia all'urgenza con scarsa cooperazione», in *Rivista di diritto internazionale*, 2011, p. 693 ss.;

C. Gabrielli, «La mancata attuazione della direttiva rimpatri 2008/115/CE ed il “governo dei giudici” in attesa dell’interpretazione pregiudiziale della Corte di giustizia», in *Gli Stranieri*, 2011/1, p. 33 ss.; A. Liguori, «L’attuazione della direttiva rimpatri in Italia», in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011, p. 15 ss. In relazione alla sentenza *El Dridi*, v. P. De Pasquale, «L’espulsione degli immigrati irregolari nell’Unione europea: a valle di *El Dridi*», in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2011, p. 927 ss.; C. Gabrielli, «La libertà personale dell’immigrato irregolare nella direttiva-rimpatri e la disapplicazione di norme italiane contrastanti: la sentenza di *El Dridi*», in *Studi sull’integrazione europea*, 2011, p. 367 ss.; R. Raffaelli, «Criminalizing Irregular Immigration and the Returns Directive: An Analysis of the El Dridi Case», in *European Journal of Migration and Law*, 2011, p. 467 ss.

⁵⁵ Si veda ad esempio l’art. 2, par. 2, dell’accordo di riammissione dell’Unione europea con l’Ucraina.

⁵⁶ V. art. 7, par. 3, dell’accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l’Unione europea e la Repubblica di Azerbaigian.

⁵⁷ V. art. 1, lett. m), dell’accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare fra la Comunità europea dell’ex Repubblica iugoslava di Macedonia.

⁵⁸ Art. 14 dell’accordo con l’Azerbaigian.

⁵⁹ Si veda l’art. 4 dell’accordo di riammissione con l’Azerbaigian.

⁶⁰ Si veda, in ultimo, l’art. 3, par. 2, dell’accordo con l’Azerbaigian: «[I] Azerbaigian riammette inoltre: a) figli minorenni non coniugati delle persone di cui al paragrafo 1, a prescindere dal luogo di nascita e dalla cittadinanza, salvo se godono di un diritto di soggiorno autonomo nello Stato membro richiedente o sono in possesso di un permesso di soggiorno valido rilasciato da un altro Stato membro; b) i coniugi delle persone di cui al paragrafo 1, aventi cittadinanza diversa o apolide, purché abbiano o ottengano il diritto di ingresso o di soggiorno nel territorio dell’Azerbaigian, salvo se godono di un diritto di soggiorno autonomo nello Stato membro richiedente o sono in possesso di un permesso di soggiorno valido rilasciato da un altro Stato membro».

⁶¹ Sentenza della Corte EDU (GC) del 18 ottobre 2006, *Üner c. Paesi Bassi*, punto 54.

⁶² Art. 3, par. 3, dell’accordo di riammissione con l’ex Repubblica iugoslava di Macedonia, la Serbia, la Bosnia. L’accordo con il Montenegro prevede la stessa disciplina, ma la condiziona alla conferma di tali elementi da parte delle autorità montenegrine alla data di presentazione della domanda di riammissione.

⁶³ G. Cellamare, *Gli accordi di riammissione dell’Unione europea*, cit., p. 374.

⁶⁴ Commissione europea, *Relazione sull’attuazione dell’approccio globale in materia di migrazione e mobilità 2012-2013*, punto 5.1.5. Tale nuovo approccio appare confermato anche nella recente Agenda europea per la migrazione, che espressamente prevede di riconoscere priorità priorità «ai principali paesi di origine dei migranti irregolari»: Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al

Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 13 maggio 2015, COM(2015) 240 final, Agenda europea sulla migrazione, p. 11.

⁶⁵ Sentenze della Corte di giustizia del 24 marzo 1994, causa C2/92, *Bostock*, punto 16; del 18 maggio 2000, causa C107/97, *Rombi e Arko-pharma*, punto 65; del 27 giugno 2006, causa C-540/03, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, punto 105.

⁶⁶ Si pensi alla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948; alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 e relativi protocolli; al patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966; alla convenzione delle Nazioni unite del 1984 contro la tortura; alla convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati del 1951 e al relativo protocollo del 1967; alle convenzioni internazionali sull'extradizione e sul transito; alle convenzioni e agli accordi internazionali multilaterali di riammissione dei cittadini stranieri, quale la convenzione sull'aviazione civile internazionale.

⁶⁷ In argomento si veda M. Giuffré, *op. cit.*, p. 79 ss.

⁶⁸ M. Marchegiani, *Accordi comunitari di riammissione e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 37 ss., e dottrina ivi riportata.

⁶⁹ V., ad esempio, l'art. 16 dell'accordo con Hong Kong, in cui ci si limita a ritenere impregiudicati «i diritti, gli obblighi e le responsabilità derivanti dal diritto internazionale applicabile alla Comunità, agli Stati membri e alla RAS di Hong Kong».

⁷⁰ V. art. 17 dell'accordo con Capo Verde che, nel confermare le previsioni generali già rinvenibili nell'accordo di Hong Kong, indica, senza fine di esclusività: «la Convenzione del 28 luglio 1951 relativa allo *status* dei rifugiati, modificata dal protocollo del 31 gennaio 1967 sullo *status* dei rifugiati, la Convenzione europea del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, le Convenzioni internazionali che determinano lo Stato competente per l'esame delle domande di asilo, la Convenzione del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, le Convenzioni internazionali sull'extradizione e sul transito, le Convenzioni e accordi internazionali multilaterali relativi alla riammissione dei cittadini stranieri». Tale norma riprende disposizioni di analogo tenore già presenti negli accordi con la Federazione russa (art. 18), la ex Repubblica iugoslava di Macedonia, il Montenegro, la Serbia, la Moldova, la Bosnia Erzegovina (articoli 17).

⁷¹ SEC(2002)412 – C5-0263/2002 – 2002/0092(CNS): proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma dell'accordo tra la Comunità europea e il governo della regione ad amministrazione speciale di Hong Kong della Repubblica popolare cinese sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare.

⁷² Il relatore Graham R. Watson appariva consapevole del fatto che Hong Kong non avesse formalmente aderito alla convenzione di Ginevra sui rifugiati, pur rispettandone *de facto* le previsioni, e che dunque non fosse possibile superare il compromesso raggiunto in sede di proposta di accordo. Egli tuttavia ha invitato «la Commissione a riconsiderare il testo

della clausola o a pervenire alla definizione di una dichiarazione congiunta, annessa all'accordo stesso, in cui rendere più espliciti gli obblighi derivanti dai trattati internazionali, in materia di rispetto della dignità umana, dei diritti e delle libertà fondamentali», anche in considerazione del fatto che l'accordo con Hong Kong avrebbe funto da modello per gli accordi successivi in *subiecta* materia. Relazione PE 319.241/riv. A5-0381/2002.

⁷³ Esso richiama in particolare: la convenzione del 28 luglio 1951 relativa allo *status* dei rifugiati e relativo protocollo del 31 gennaio 1967; la convenzione europea del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; le convenzioni internazionali che determinano lo Stato competente per l'esame delle domande di asilo; la convenzione del 10 dicembre 1984 contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti; la convenzione europea di stabilimento del 13 dicembre 1955, ove applicabile; le convenzioni internazionali sull'extradizione e sul transito; le convenzioni e gli accordi internazionali multilaterali di riammissione dei cittadini stranieri. Inoltre, in maniera del tutto peculiare, espressamente l'art. 18 dell'accordo dispone che questo non pregiudica i diritti e le garanzie procedurali di cui alle direttive: 2008/115/CE, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in particolare per quanto riguarda l'accesso alla consulenza legale, le informazioni, la sospensione temporanea dell'esecuzione di una decisione di rimpatrio e l'accesso ai mezzi di ricorso; 2003/9/CE del Consiglio, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri; 2005/85/CE del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato, in particolare per quanto riguarda il diritto di permanere nello Stato membro durante l'esame della domanda; 2003/109/CE del Consiglio, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo; e 2003/86/CE del Consiglio relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

⁷⁴ Accordo con l'Ucraina, art. 14: «[i]l presente accordo lascia impregiudicati i diritti, gli obblighi e le responsabilità della Comunità, degli Stati membri e dell'Ucraina derivanti dal diritto internazionale, in particolare dalle convenzioni internazionali o dagli accordi applicabili di cui sono parti, compresi gli strumenti citati nel preambolo».

⁷⁵ Preambolo: «[...] consapevoli della necessità di rispettare i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e sottolineando che il presente accordo lascia impregiudicati i diritti degli obblighi della Comunità, degli Stati membri dell'Unione Europea e dell'Ucraina derivanti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e dal diritto internazionale, in particolare dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalla Convenzione del 1951 relativa allo *status* dei rifugiati e dal protocollo relativo allo *status* dei rifugiati del 31 gennaio 1967, dal Patto internazionale dei diritti civili politici del 16 dicembre 1966 e dagli strumenti internazionali sull'extradizione».

⁷⁶ Nello stesso senso, v. le considerazioni di M. Marchegiani, *Accordi comunitari di riammissione e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 15.

⁷⁷ S. Peers – N. Rogers (eds.), *op. cit.*, p. 881.

⁷⁸ *Ibidem.*

⁷⁹ Parlamento europeo, relazione sulla alla proposta di decisione del Consiglio, COM(2006)0191 def., 5 febbraio 2007, A6-0028/2007, *Conclusione dell'accordo di riammissione fra la Comunità europea e la Federazione russa*: «[n]ecessità di una clausola sui diritti umani [...]. Il Parlamento europeo sollecita la Commissione e il Consiglio e procedere ad una valutazione rigorosa dell'esecuzione degli accordi di riammissione di immigrati clandestini nell'ottica dei diritti umani» (punto 3.2.6).

⁸⁰ Parlamento europeo, relazione sulla clausola relativa ai diritti dell'uomo e alla democrazia negli accordi dell'Unione europea, doc. 2005/2057(INI).

⁸¹ Vengono citati in particolare: «la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948; la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 e relativi protocolli; il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966; la Convenzione delle Nazioni Unite del 1984 contro la tortura; la Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 1951 e il relativo protocollo del 1967» (art. 2, par. 1).

⁸² Si veda, per tutti, l'art. 21 dell'accordo con l'Azerbaijan, del 30 aprile 2014: «[r]apporti con accordi o intese bilaterali di riammissione degli Stati membri. Le disposizioni del presente accordo prevalgono sulle disposizioni di qualsiasi accordo o intesa bilaterale di riammissione delle persone che soggiornano illegalmente, in vigore o che potrebbe essere concluso, in virtù dell'articolo 20, tra i singoli Stati membri e l'Azerbaijan, nella misura in cui risulti incompatibile con il presente accordo».

⁸³ Si vedano ad esempio gli articoli 5 e 6 dell'accordo di riammissione fra Italia e Bosnia Erzegovina, entrato in vigore il 1° aprile 2007, che esclude espressamente tali categorie dall'obbligo di riammissione.

⁸⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, 23 febbraio 2011, COM(2011) 76 def., *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*, p. 9.

⁸⁵ Nella risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 21 settembre 2010 sul progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo fra la l'Unione europea e la Repubblica islamica del Pakistan sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, P7_TA(2010)0323, il Parlamento europeo, nell'approvare la conclusione dell'accordo, ha ricordato che «il diritto dell'Unione europea impone agli Stati membri di garantire che i cittadini di paesi terzi presenti nel territorio degli Stati membri possono chiedere protezione internazionale, qualora lo desiderino, e in particolare che il Trattato, la direttiva sulla qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale e la direttiva sul rimpatrio chiariscono che gli Stati membri devono rispettare il principio di *non-refoulement* conformemente ai propri obblighi internazionali». Esso ha ricordato che gli Stati membri dell'UE «sono in particolare tenuti a garantire che, in tutti i casi, il rimpatrio non avvenga in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti umani e dell'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali, ai

sensi dei quali gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire che nessuno sia rimpatriato se è verosimile che al ritorno nel paese d'origine o di transito la persona subisca grave pregiudizio». Il Parlamento infine ha riconosciuto che il Pakistan ha ospitato in alcuni periodi più di tre milioni di rifugiati in fuga dal conflitto in Afghanistan e così facendo ha contribuito più di molti altri paesi membri delle Nazioni unite all'accoglienza di rifugiati, ma continua ad invitare il Pakistan a ratificare la convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati del 1951 ed il suo protocollo del 1967.

⁸⁶ Art. 12, par. 3. Dello stesso tenore l'accordo con lo Sri Lanka (art. 12, par. 3).

⁸⁷ Art. 10, par. 4, accordo di riammissione tra la Comunità europea e l'Ucraina; art. 13, par. 3, dell'accordo tra la Comunità europea e la Repubblica di Moldova sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare; art. 13, par. 3, dell'accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Georgia. Disposizioni simili si rinven- gono negli accordi con l'Albania e la Federazione russa.

⁸⁸ Documento del Consiglio 10693/12, *Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation*, del 22 giugno 2012: «[t]ransit can be refused by Turkey or a Member State: (a) if the third-country national or the stateless person runs the real risk of being subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment or the death penalty or of persecution because of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political conviction in the State of destination or another State of transit; or (b) if the third-country national or the stateless person shall be subject to criminal sanctions in the Requested State or in another State of transit; or (c) on grounds of public health, domestic security, public order or other national interests of the Requested State».

⁸⁹ Art. 3, lett. e), della direttiva 2003/110/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa all'assistenza durante il transito nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea: «lo Stato membro richiesto può rifiutare il transito per via aerea se: [...] e) il cittadino di un paese terzo fosse una minaccia per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico, la salute pubblica o le relazioni internazionali dello Stato membro richiesto».

⁹⁰ Art. 33 sul divieto d'espulsione e di rinvio al confine: «1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. 2. La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese».

⁹¹ V. ad esempio l'art. 21, par. 6, della convenzione europea di estradizione, firmata a Parigi il 13 dicembre 1957 che, relativamente al clausola di transito, dispone: «l'individuo richiesto non sarà estradato attraverso un territorio, nel quale vi sarebbe ragione per ritenere che la sua vita o la

sua libertà può essere minacciata per motivo della sua razza, religione o cittadinanza o delle sue opinioni politiche».

⁹² Decreto legislativo n. 24 del 25 gennaio 2007.

⁹³ Art. 7, par. 4, accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia.

⁹⁴ La procedura accelerata non si rinviene nell'accordo di riammissione con l'Albania.

⁹⁵ Art. 1, lett. l), dell'accordo con la Federazione russa e con l'Ucraina; art. 1, lett. m), dell'accordo con la ex Repubblica iugoslava di Macedonia, con la Moldova e con la Serbia, in cui si fa riferimento ad una distanza dalla frontiera terrestre, marittima, portuale o aeroportuale di 30 km; art. 7, par. 3, dell'accordo con l'Azerbaijan, che prevede una distanza dalla frontiera di 15 chilometri.

⁹⁶ A6-0028/2007, relativo al COM(2006)191 def.

⁹⁷ Art. 33 della convenzione. Sul principio v., *ex multis*, R. Marx, «Non Refoulement, Access to Procedures and Responsibility for Determining Refugee Claims», in *International Journal of Refugee Law*, 1994, p. 252 ss.; N. Coleman, «Non-Refoulement Revised: Renewed Review of the Status of the Principle of Non-Refoulement at Customary International Law», in *European Journal of Migration and Law*, 2003, p. 49 ss.; E. Lauterpacht – D. Bethlehem – *The Scope and Content of the principle of Non Refoulement: Opinion*, in E. Feller – V. Türk – F. Nicholson (eds.), *Refugee protection of International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, p. 140 ss.; G. S. Goodwin-Gill – J. McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Oxford 2007, III ed.; J.-Y. Carlier, *Droit d'asile et des réfugiés*, in *Recueil des Cours*, 2007, p. 9 ss.; A. Duffy, «Expulsion to Face Torture? Non Refoulement in International Law», in *International Journal of Refugee Law*, 2008, p. 373 ss.; V. M. Padmanabhan, «To Transfer or Not to Transfer: Identifying and Protecting Relevant Human Rights Interests in Non-Refoulement», in *Fordham Law Review*, 2011, p. 73 ss.; A. Saccucci, «Il diritto di asilo nella Convenzione europea dei diritti umani», in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2011, p. 81 ss.; F. Salerno, *op. cit.*, p. 3 ss.; F. Cherubini, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione europea*, cit.; F. Lenzerini, «Il principio del *non-refoulement* dopo la sentenza *Hirsi* della Corte europea dei diritti dell'uomo», in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 721 ss.; S. Trevisanut, «The Principle of Non-Refoulement and the De-Territorialization of Border Control at Sea», in *Leiden Journal of International Law*, 2014, p. 661 ss.; R. M. M. Wallace, *The Principle of Non-Refoulement in International Refugee Law*, in V. Chetail – C. Bauloz (eds.), *Research Handbook on International Law and Migration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2014, p. 417 ss.

⁹⁸ È infatti noto che lo *status* di rifugiato si ottenga non con una decisione amministrativa statale, meramente ricognitiva dello *status* in questione, ma con il possesso dei requisiti di eleggibilità indicati all'art. 1, par. A. n. 2, della convenzione. Sul punto v. G. Gaja, «Expulsion of Aliens: Some Old and New Issues in International Law», in *Cursos Euromediterr-*

raneos Bancaja de Derecho Internacional, 1999, p. 291 ss.; P. Benvenuti, *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*, in L. Pineschi, (a cura di), *op. cit.*, p. 151 ss., spec. p. 168.

⁹⁹ The Collected Travaux préparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees. Ad hoc Committee on Stateless and Related Problems. Summary Record of Twentieth Meeting, UN doc. E/AC.32/SR.20 (1950), p. 11 s.

¹⁰⁰ G. S. Goodwin-Gill, «Non refoulement and the New Asylum Seekers», in *Virginia Journal of International Law*, 1986, p. 897 ss.; F. Cherubini, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione europea*, cit.

¹⁰¹ Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, conclusa a New York il 10 dicembre 1984. art. 3: «[n]essuno Stato Parte espelle, respinge né estrada una persona verso un altro Stato qualora vi siano serie ragioni di credere che in tale Stato essa rischia di essere sottoposta a tortura. Per determinare se tali ragioni esistono, le autorità competenti tengono conto di tutte le considerazioni pertinenti, compresa, se del caso, l'esistenza, nello Stato interessato, di un insieme di violazioni sistematiche, gravi, flagranti o massicce, dei diritti dell'uomo» (traduzione aggiunta).

¹⁰² Committee against torture, General Comment n. 1: *Implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22*, 21 November 1997, A753/44, annex IX.

¹⁰³ V., ad es., Human Rights Committee, *General Comment n. 31*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 may 2004, par. 12: «[m]oreover, the article 2 obligation requiring that States Parties respect and ensure the Covenant rights for all persons in their territory and all persons under their control entails an obligation not to extradite, deport, expel or otherwise remove a person from their territory, where there are substantial grounds for believing that there is a real risk of irreparable harm, such as that contemplated by articles 6 and 7 of the Covenant, either in the country to which removal is to be effected or in any country to which the person may subsequently be removed. The relevant judicial and administrative authorities should be made aware of the need to ensure compliance with the Covenant obligations in such matters».

¹⁰⁴ V. anche risoluzione 1471 (2005), del 7 ottobre 2005, dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, relativa alle procedure accelerate fra i suoi Stati membri.

¹⁰⁵ Art. 6, par. 1, CEDU: «[o]gni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi *diritti e doveri di carattere civile* o sulla fondatezza di ogni *accusa penale* formulata nei suoi confronti» (corsivi aggiunti).

¹⁰⁶ Per costante giurisprudenza della Corte, le decisioni relative all'ingresso, soggiorno e all'allontanamento degli stranieri non concernono contestazioni su diritti o obbligazioni di carattere civile, né riguardano il fondamento di una accusa in materia penale, ai sensi dell'art. 6, par. 1, della convenzione: si veda per tutti la sentenza della Corte EDU (GC) del 5 ottobre 2000, *Maaouia c. Francia*, punti 38-40.

¹⁰⁷ B. Nascimbene, *La Convenzione, la condizione dello straniero e la giurisprudenza*, in B. Nascimbene – F. Abruzzo (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 2002, p. 176 ss.; A. Liguori, «Le garanzie processuali avverso l'espulsione dello straniero nella Convenzione europea dei diritti umani», in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2007, p. 277 ss.

¹⁰⁸ Protocollo n. 7 alla CEDU, aperto alla firma il 22 novembre 1984, emendato dal protocollo n. 11. Sul protocollo vedi C. Campiglio, «Espulsione e diritti dell'uomo. A proposito dell'articolo 1 del protocollo 7 addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo», in *Rivista di diritto internazionale*, 1985, p. 64 ss.; B. Nascimbene, *Articolo 1, protocollo n. 7*, in S. Bartole – B. Conforti – G. Raimondi (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova 2001, p. 941 ss.; A. Liguori, «Le garanzie processuali avverso», cit.

¹⁰⁹ Critiche a tale restrizione sono state espresse da J.-P. Costa, *Expulsion et réadmission: la protection des libertés fondamentales*, in U. Leanza, (a cura di), *op. cit.*, p. 142 ss.; A. Liguori, «Le garanzie processuali avverso», cit., p. 288.

¹¹⁰ Art. 13: «[o]gni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

¹¹¹ V. anche sentenza della Corte EDU del 26 aprile 2007, *Gebre-medhim c. Francia*.

¹¹² Appare opportuno ricordare in proposito che anche la Commissione europea dei diritti dell'uomo aveva riconosciuto questo diritto a coloro che rischiavano di subire un pregiudizio irreparabile da un allontanamento imminente: v. rapporto della Commissione del 19 gennaio 1989, relativo al caso *Soering c. Regno Unito*, del 7 luglio 1989.

¹¹³ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1° dicembre 2005.

¹¹⁴ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

¹¹⁵ Direttiva 2008/115/CE.

¹¹⁶ Art. 2, par. 2, lett. a): «2. Gli Stati membri possono decidere di non applicare la presente direttiva ai cittadini di paesi terzi: a) [...] fermati o scoperti dalle competenti autorità in occasione dell'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della frontiera esterna di uno Stato membro e che non hanno successivamente ottenuto un'autorizzazione o un diritto di soggiorno in tale Stato membro».

¹¹⁷ Commissione europea, *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*, raccomandazione n. 11, p. 10.

¹¹⁸ Commissione delle Comunità europee, proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, 21 ottobre 2009, COM(2009) 554 def., *Norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale*. Con ri-

ferimento all'accesso ad un ricorso effettivo in conformità degli obblighi internazionali e comunitari degli Stati membri, la proposta «si informa ampiamente all'evoluzione giurisprudenziale della Corte europea di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo e prevede anzitutto il riesame completo e *ex nunc* delle decisioni di primo grado in sede giurisdizionale, e specifica che la nozione di ricorso effettivo implica il riesame di tutti gli elementi di fatto e di diritto. Inoltre, la proposta mira a conformare il procedimento di impugnazione ai sensi della direttiva al principio dell'eguaglianza delle armi e, fatte salve alcune eccezioni, dispone l'effetto sospensivo automatico del ricorso avverso le decisioni di primo grado sulle domande di protezione internazionale».

¹¹⁹ Sulla pratica in dottrina v. K. Hailbronner, «The Concept of “Safe Country” and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective», in *International Journal of Refugee Law*, 1993, p. 31 ss.; A. Achermann – M. Gattiker, «Safe Third Countries: Recent Developments», in *International Journal of Refugee Law*, 1995, p. 19 ss.; R. Byrne – A. Shacknove, «The Safe Country Notion in European Asylum Law», in *Harvard Human Rights Journal*, 1996, p. 190 ss.; S. Collinson, «Visa Requirements, Carrier Sanctions, “Safe Third Countries” and “Re-admission”: The Development of an Asylum “Buffer Zone” in Europe», in *Transactions of the Institute of British Geographers*, 1996/1, p. 76 ss.; N. Albuquerque Abell, «The Compatibility of Readmission Agreements with the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees», in *International Journal of Refugee Law*, 1999, p. 60 ss.; G. Borchelt, «Safe Third Country Practice in the European Union: A Misguided Approach to Asylum Law and a Violation of International Human Rights Standards», in *Columbia Human Rights Law Review*, 2002, p. 473 ss.; M.-T. Gil-Bazo, «Practice of Mediterranean States in the Context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension – The Safe Third Country Concept Revisited», in *International Journal of Refugee Law*, 2006, p. 571 ss.; M. Spatti, «La disciplina comunitaria relativa all'allontanamento dei richiedenti asilo verso “Paesi sicuri”», in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007, p. 217 ss.; G. Cellamare, *Recenti tendenze dell'UE in materia di diritti processuali dei richiedenti asilo: fra CEDU e “regime europeo comune”*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, II, Editoriale Scientifica, Napoli 2008, p. 959 ss.; M. Foster, «Responsibility Sharing or Shifting? “Safe” Third Countries and International Law», in *Refugee*, Fall 2008, p. 64 ss. Sui concetti di paese terzo sicuro e di Stato membro *super safe* v. anche JAI-A2/2002/04, *The Law and Practice of Safe Country Principles against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common procedure*, Bruxelles 2003.

¹²⁰ Su tali profili, v. le considerazioni svolte da F. Cherubini, *Una valutazione complessiva dell'azione esterna dell'Unione per la lotta alla immigrazione irregolare*, in questo volume, p. 273 ss.

¹²¹ Proposta del Regno Unito, supportato dai Paesi Bassi e successivamente da Italia e Spagna: v. lettera del primo ministro Tony Blair al Presidente del Consiglio dell'UE del 10 marzo 2003. Per un'analisi v. G. Noll, «Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by

Transit Processing Centres and Protection Zones», in *European Journal of Migration and Law*, 2003, p. 303 ss.

¹²² Per un'analisi v. S. Benedetti, «Externalization of European asylum and migration policies», 2006, reperibile *online*; A. Hurwitz, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, Oxford University Press, Oxford New York 2009, spec. p. 45 ss.; G. Caggiano, *L'insostenibile onere della gestione delle frontiere esterne e della competenza di "paese di primo ingresso" per gli Stati Schengen con frontiere nel Mediterraneo*, in T. Vassalli di Dachsenhausen (a cura di), *Atti del convegno in memoria di Luigi Sico*, Editoriale Scientifica, Napoli 2011, p. 581 ss.; P. Biondi, «The Externalization of the EU's Southern Border in Light of the EU/Libya Framework Agreement. A Lawful Alternative or a Neo-Refoulement Strategy?», in *Vienna Journal of International Constitutional Law*, 2012, p. 144 ss.; T. Gammeltoft-Hansen, *Extraterritorial Migration Control and the Reach of Human Rights*, in V. Chetail – C. Bauloz (eds.), *op. cit.*, p. 113 ss.; S. Trevisanut, «The Principle of Non-Refoulement And the De-Territorialization», *cit.*, p. 661 ss.; D. Vitiello, *op. cit.*, p. 163 ss.

¹²³ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM(2003)315 def., *Verso regimi di asilo più accessibili, equi e meglio gestiti*; conclusioni della Presidenza, Salonico, 19-20 giugno 2003, doc. n. 11638/03, punto 26: «[i]l Consiglio europeo prende atto della comunicazione della Commissione che si focalizza su regimi di asilo più accessibili, equi e meglio gestiti e invita la Commissione ad esplorare tutti i parametri che consentono di garantire alle persone bisognose di protezione internazionale un ingresso nell'UE caratterizzato da maggior ordine e controllo e ad esaminare le modalità e i mezzi diretti a potenziare la capacità di protezione delle regioni d'origine, nella prospettiva di presentare al Consiglio, anteriormente al giugno 2004, una relazione generale in cui si suggeriscono le misure da adottare, comprese le ripercussioni giuridiche. Quale elemento di questo processo, il Consiglio europeo rileva che *alcuni Stati membri prevedono di valutare modalità per fornire una migliore protezione ai rifugiati nella loro regione d'origine* in collaborazione con l'UNHCR. I lavori si svolgeranno in piena associazione con i paesi coinvolti in base alle raccomandazioni dell'UNHCR» (corsivo aggiunto); comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, 10 maggio 2005, COM(2005) 184 def., *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*.

¹²⁴ Oltre ai regolamenti Dublino, citati nel testo, cfr. art. 25, par. 1, lett. c), e art. 27 della direttiva 2005/85/CE del 1° dicembre 2005.

¹²⁵ Sentenza *M. S. S. c. Belgio e Grecia*, in cui la Corte di Strasburgo ha condannato il Belgio a seguito del trasferimento di un ricorrente afgano in un altro Stato membro in applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003, recante i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (c.d. Dublino II), senza esaminare la sua domanda di asilo, previamente presentata in Grecia, nonostante la consapevolezza del rischio che questi potesse ivi subire violazioni gravi dei

diritti umani (punti 338-340). Per un commento alla sentenza, v. L. Magi, «Protezione dei richiedenti asilo “par ricochet” o protezione “par moitié”?»: la Grande Camera ripartisce fra gli Stati contraenti le responsabilità per violazione della Convenzione europea conseguenti al trasferimento di un richiedente asilo in attuazione del regolamento “Dublino II”», in *Rivista di diritto internazionale*, 2011, p. 824 ss.; M. Marchegiani, «Regolamento “Dublino II” e Convenzione europea dei diritti umani: il caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*», in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 357 ss.

¹²⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N. S. c. Secretary of State for the Home Department e M. E. e altri c. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*: «le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 4 della Carta» (punto 94).

¹²⁷ Corte EDU, sentenza del 12 aprile 2005, *Chamaïev e altri c. Georgia et Russia*, punto 335. Nella sentenza la Corte ha confermato «qu'elle était parfaitement consciente des énormes difficultés que rencontrent à notre époque les Etats pour protéger leur population de la violence terroriste (*Chahal*, § 79). Cependant, même en tenant compte de ces facteurs, la Convention prohibe en termes absolus les traitements contraires à l'article 3, quels que soient les agissements de la victime (*D. c. Royaume-Uni*, arrêt du 2 mai 1997, Recueil 1997-III, p. 792, §§ 47-48 ; *H.L.R. c. France*, arrêt du 29 avril 1997, Recueil 1997-III, p. 757, § 35). De plus, les articles 2 et 3 de la Convention ne prévoient pas de restrictions et ne souffrent nulle dérogation d'après l'article 15, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation».

¹²⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2011, cause riunite C411 e 493/10, *N. S. e altri*. Per un'analisi, v. G. Morgese, «Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso *N.S e altri*», in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 147 ss.

¹²⁹ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione). In dottrina v. O. Feraci, «Il nuovo regolamento “Dublino III” e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo», in *Osservatorio sulle fonti*, 2013/2, reperibile *online*; G. Morgese, «La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano», in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2013, p. 15 ss..

¹³⁰ Regolamento (UE) n. 604/2013, art. 3, par. 2.

¹³¹ PE 374.366, DT\619330IT.doc, Directorate Study, Analysis of External Dimension of the EU's Asylum and Immigration Policies, *Summary and Recommendations for the European Parliament*, 8 June 2006, p. 20, punto 4. V. anche M.-T. Gil Bazo, *op. cit.*, p. 589.

¹³² V. *supra*, nota 43.

¹³³ Riflettono sulla portata e sull'efficacia del quadro di gestione della migrazione dell'UE in casi di pressioni forti e inaspettate e sulla loro attuazione: B. Nascimbene – A. Di Pascale, «The Arab Spring and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa», in *European Journal of Migration and Law*, 2011, p. 341 ss.; F. Cherubini F., *La cooperazione fra Unione europea e paesi del Nordafrica*, cit., p. 15 ss.

¹³⁴ S. Borelli, *Estradizione, espulsione e tutela dei diritti fondamentali*, in L. Pineschi, (a cura di), *op. cit.*, p. 724 ss.; R. Baratta, *Spunti di riflessione sulla condizione del migrante irregolare nella giurisprudenza internazionale*, in P. Benvenuti, (a cura di), *op. cit.*, p. 7 ss.

¹³⁵ Art. 4 del protocollo n. 4 alla CEDU, che riconosce ulteriori diritti e libertà fondamentali rispetto a quelli già garantiti dalla convenzione e dal primo protocollo addizionale alla convenzione, aperto alla firma il 16 settembre 1963, attualmente ratificato da 43 Stati membri.

¹³⁶ Art. 1 del protocollo n. 7 alla CEDU, aperto alla firma il 22 novembre 1984: «Garanzie procedurali in caso di espulsione di stranieri. 1. Uno straniero regolarmente residente sul territorio di uno Stato non può essere espulso, se non in esecuzione di una decisione presa conformemente alla legge e deve poter: (a) far valere le ragioni che si oppongono alla sua espulsione; (b) far esaminare il suo caso; e (c) farsi rappresentare a tali fini davanti all'autorità competente o a una o più persone designate da tale autorità. 2. Uno straniero può essere espulso prima dell'esercizio dei diritti enunciati al paragrafo 1 a, b e c del presente articolo, qualora tale espulsione sia necessaria nell'interesse dell'ordine pubblico o sia motivata da ragioni di sicurezza nazionale».

¹³⁷ Analoghe previsioni sono contenute nell'art. 22, par. 9, della convenzione americana sui diritti umani del 1963 e nell'art. 12, par. 5, della carta africana sui diritti dei popoli del 1981.

¹³⁸ V. per tutte la sentenza della Corte EDU del 5 febbraio 2002, onka c. *Belgio*, punto 59: «[L]a Cour rappelle sa jurisprudence d'après laquelle il faut entendre par expulsion collective, au sens de l'article 4 du Protocole no 4, toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure est prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe».

¹³⁹ Art. 4 del progetto definitivo del Comitato di esperti, p. 505, par. 34.

¹⁴⁰ Si vedano in particolare le sentenze del 20 settembre 2007, *Sultani c. Francia*; del 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*. Sulla sentenza *Hirsi v. N. Bratza*, «Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy, European Court of Human Rights Grand Chamber Judgment», in *International Journal of Refugee Law*, 2012, p. 389 ss.; G. Cellamare, «Brevi note sulla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'affare *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*», in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 491 ss.; A. Di Pascale, «La sentenza *Hirsi e altri c. Italia*: una condanna senza appello della politica dei respingimenti», in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2012, p. 85 ss.; C. Gabrielli, «Il rispetto dei diritti nella gestione delle politiche migratorie secondo la sentenza *Hirsi* della Corte europea dei diritti

umani», in *Gli Stranieri*, 2012/1, p. 185 ss.; A. Gianelli, «Respingimenti di stranieri indesiderati verso la Libia e Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU – Grande Camera – Sentenza 23 febbraio 2012 – *Hirsi Jamaa ed altri c. Italia*)», in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, p. 2358 ss.; M. Giuffrè, «Watered-Down Rights on the High Seas: *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*», in *International and Comparative Law Quarterly*, 2012, p. 728 ss.; F. Lenzerini, *op. cit.*, p. 721 ss.; A. Liguori, «La Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso *Hirsi*», in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 415 ss.; V. Moreno-Lax, «*Hirsi Jamaa and Others v. Italy* or the Strasbourg Court versus Extraterritorial Migration Control?», in *Human Rights Law Review*, 2012, p. 574 ss.; N. Napoletano, «La condanna dei “respingimenti” operati dall'Italia verso la Libia da parte della Corte europea dei diritti umani: molte luci e qualche ombra», in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, p. 436 ss.; I. Papanicolopulu, «*Hirsi Jamaa v. Italy* European Court of Human Rights judgment on Italy's interdiction of migrants from Libya on the high seas», in *American Journal of International Law*, 2013, p. 417 ss.; U. Villani, «Osservazioni sulla sentenza della Corte Europea nell'affare *Hirsi Jamaa* e sui problemi relativi alla sua esecuzione», in *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, 2012/1, p. 5 ss.; M. Den Heijer, «Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the *Hirsi Case*», in *International Journal of Refugee Law*, 2013, p. 265 ss.

¹⁴¹ La Corte ha ad esempio ritenuto che la massiccia pratica delle espulsioni di residenti georgiani da parte del governo russo fra l'ottobre del 2006 e l'inizio del 2007, in ottemperanza ad una politica coordinata di arresto, detenzione ed espulsione dei residenti georgiani, espressa anche con l'emissione di circolari ed istruzioni specifiche, non fosse l'esito di un esame ragionevole ed obiettivo della situazione particolare di ciascuno, ma dimostrasse il carattere collettivo di queste espulsioni. E ciò anche se formalmente ciascun residente georgiano aveva beneficiato di un procedimento giudiziario. La Corte l'ha quindi ritenuta pratica amministrativa in violazione dell'art. 4 del protocollo n. 4. Sentenza della Corte EDU (GC) del 3 luglio 2014, *Georgia c. Russia*, punto 167 ss.

¹⁴² Sentenze *Sultani*, punto 81, e *Hirsi Jamaa*, punto 184.

¹⁴³ Conseguenze dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam sulle clausole di riammissione negli accordi comunitari e negli accordi tra la Comunità europea, gli Stati membri e i paesi terzi (accordi misti) – Adozione di una decisione del Consiglio (documento 13409/99 del 25 novembre 1999).

¹⁴⁴ Si veda ad esempio l'art. 69 dell'accordo di associazione con l'Egitto del 25 giugno 2001, che prevede che le parti negozino e concludano accordi bilaterali in materia, a richiesta di una di loro.

¹⁴⁵ Art. 13, lett. c): «[I]e parti convengono [...] che: (i) – ciascuno Stato membro dell'Unione europea accetta il rimpatrio dei propri cittadini presenti illegalmente sul territorio di uno Stato ACP e li riammette sul proprio territorio su richiesta di detto Stato e senza ulteriori formalità; ciascuno Stato ACP accetta il rimpatrio dei propri cittadini presenti illegalmente sul territorio di uno Stato membro dell'Unione europea e li ri-

ammette sul proprio territorio su richiesta di detto Stato membro e senza ulteriori formalità. Gli Stati membri e gli Stati ACP forniscono ai propri cittadini documenti d'identità appropriati a tal fine. Per quanto riguarda gli Stati membri dell'Unione europea, gli obblighi di cui al presente paragrafo si applicano solo in relazione alle persone che devono essere considerate come propri cittadini ai fini perseguiti dalla Comunità, conformemente alla dichiarazione n. 2 allegata al trattato che istituisce la Comunità europea. Per quanto riguarda gli Stati ACP, gli obblighi di cui al presente paragrafo si applicano solo in relazione alle persone che sono considerate come propri cittadini ai sensi delle rispettive legislazioni nazionali di tali Stati. – (ii) Su richiesta di una parte, sono avviati negoziati con gli Stati ACP per concludere, in buona fede e nel rispetto delle disposizioni pertinenti di diritto internazionale, accordi bilaterali che stabiliscano obblighi particolari per la riammissione e il rimpatrio dei loro cittadini. Se una delle parti lo ritiene necessario, tali accordi comprendono anche disposizioni per la riammissione di cittadini di paesi terzi e di apolidi. Detti accordi precisano le categorie di persone interessate da queste disposizioni nonché le modalità della loro riammissione e del loro rimpatrio».

¹⁴⁶ Art. 26 della proposta di accordo.

¹⁴⁷ Decisione 2012/272/UE del Consiglio, del 14 maggio 2012, relativa alla firma, a nome dell'Unione, dell'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica delle Filippine dall'altra.

¹⁴⁸ Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) dell'11 giugno 2014, causa C-377/12, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea*, punto 22.

¹⁴⁹ Ma vedi sul punto le contrarie riflessioni dell'avvocato generale Mengozzi, che ritiene che: «l'estensione della riammissione ai cittadini di paesi terzi o agli apolidi non deriva dal diritto internazionale consuetudinario. L'articolo 26, paragrafo 4, nel fissare l'obiettivo di tale ampliamento, da raggiungere mediante un accordo internazionale, va quindi al di là di ciò che è correntemente riconosciuto in questo contesto» (conclusioni del 23 gennaio 2014, causa C-377/12, punto 68).

¹⁵⁰ *Ivi*, punto 72.

¹⁵¹ Consiglio europeo, 4 maggio 2010, 2010/C 115/01, *Programma di Stoccolma – un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, punto 6.1.6.

¹⁵² Cfr. in ultimo, Commissione europea, *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*.

¹⁵³ In paesi come Georgia, Moldavia, Ucraina, Sri Lanka e Pakistan. V. *Relazione sull'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità 2012-2013*, punto 5.1.5.

¹⁵⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 4 dicembre 1974, causa 41/74, *Van Duyn c. Home office*, punto 22: «[...] un principio di diritto internazionale, che il Trattato non ha certamente reso inoperante nei rapporti fra gli stati membri, impedisce ai singoli Stati di negare ai propri cittadini l'ingresso ed il soggiorno nel proprio territorio»; sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 1988, causa C-171/96, *Pereira Roque e Governor of*

Jersey, punto 38: «[...] un principio di diritto internazionale [...] impedisce ai singoli Stati di negare ai propri cittadini l'ingresso e il soggiorno nel proprio territorio, principio che non può ritenersi che il Trattato CE ignori nei rapporti tra gli Stati membri». Sui presupposti e sull'ambito di applicazione di tale norma, vedi F. Pastore, «L'obbligo di riammissione in diritto internazionale: sviluppi recenti», in *Rivista di diritto internazionale*, 1998, p. 968 ss.; S. Peers, *Irregular Immigration and EU External Relations*, in B. Bouguz – R. Cholewinski – A. Cygan – E. Szyszczak (eds.), *Irregular Immigration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden Boston 2004, p. 193 ss.; N. Coleman, *European Readmission Policy*, cit., p. 11 ss.

¹⁵⁵ Commissione europea, *Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE*, raccomandazione n. 12.

¹⁵⁶ *Ivi*, p. 6.

¹⁵⁷ Sebbene sotto un profilo parzialmente diverso, si vedano però le considerazioni riportate nella Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, sulla valutazione ex post del Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2010, 23 aprile 2014, COM/2014/0230 final: «[i]l Fondo europeo per i rimpatri ha apportato un notevole valore aggiunto anche nel settore del rimpatrio forzato, grazie alle seguenti iniziative: la creazione di contatti in paesi terzi, ivi compresi quelli senza rappresentanza consolare negli Stati membri, che hanno facilitato e migliorato l'attuazione degli accordi di riammissione».

¹⁵⁸ È stato anche notato come l'Unione europea dovrebbe impegnarsi di più nello studio dell'incidenza *ex ante* ed *ex post* degli accordi, coinvolgendo anche le organizzazioni internazionali di difesa dei diritti umani e la società civile. V. Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Commission des migrations, des réfugiés et de la population, *Les accords de réadmission, un mécanisme de renvoi des migrants en situation irrégulière*, rapporto del 17 marzo 2010.

¹⁵⁹ COM(2011) 76 def., raccomandazione n. 9, p. 10.

¹⁶⁰ *Ivi*, raccomandazione n. 15, p. 14.

