



L'UNIONE EUROPEA SULLA SCENA INTERNAZIONALE SFIDE E TRASFORMAZIONI SUL PIANO INTERNO ED ESTERNO

*Atti del VI Convegno Nazionale AISDUE
Università di Pisa, 25-26 ottobre 2024*

a cura di
SARA POLI e SIMONE MARINAI

L'UNIONE EUROPEA SULLA SCENA INTERNAZIONALE
SFIDE E TRASFORMAZIONI SUL PIANO INTERNO ED ESTERNO

IN COPERTINA: PISA - PIAZZA DEI CAVALLIERI

ISBN 979-12-235-0390-4



9 791223 503904

ES

EDITORIALE SCIENTIFICA NAPOLI

euro 30

Direttore Responsabile

Antonio Tizzano

Comitato scientifico della Collana Quaderni AISDUE

Adelina Adinolfi, Giandonato Caggiano, Patrizia De Pasquale,
Alessia Di Pascale, Pietro Manzini, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi,
Paola Mori, Bruno Nascimbene, Francesco Rossi Dal Pozzo,
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri, Antonio Tizzano,
Ennio Triggiani, Jacques Ziller

COLLANA QUADERNI AISDUE

Serie Convegni annuali AISDUE

n. 1

**L'UNIONE EUROPEA
SULLA SCENA INTERNAZIONALE:
SFIDE E TRASFORMAZIONI
SUL PIANO INTERNO ED ESTERNO**

Atti del VI Convegno Nazionale AISDUE

Università di Pisa, 25-26 ottobre 2024

a cura di

SARA POLI e SIMONE MARINAI

Editoriale Scientifica
Napoli

I contributi presenti in questo volume sono stati sottoposti a un processo di *peer review* in modalità *single-blind*.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-235-0390-4

INDICE

<i>Presentazione</i> di ANTONIO TIZZANO	9
SARA POLI, SIMONE MARINAI, <i>L'Unione europea sulla scena internazionale: sfide e trasformazioni sul piano interno ed esterno. Considerazioni introduttive</i>	11

Sessione I

L'Unione europea e le sfide poste dai conflitti armati

FABIO FERRARO, <i>Le istituzioni dell'Unione e l'autonomia strategica di fronte ai recenti conflitti</i>	33
LORENZO SCHIANO DI PEPE, <i>Le spinte verso l'allargamento e le riforme istituzionali</i>	51
MARIA EUGENIA BARTOLONI, <i>Pace, sicurezza internazionale e prevenzione dei conflitti: il contributo "multiforme" della Corte di giustizia</i>	73

Sessione II

La coerenza dell'azione esterna e interna nel rispetto dei valori dell'Unione

FRANCESCO BESTAGNO, <i>Le relazioni convenzionali dell'UE nel quadro del Consiglio d'Europa e le prospettive di adesione alla CEDU</i>	101
SARA IGLESIAS SÁNCHEZ, <i>The Jurisdiction of European Courts in the CFSP: Between Exceptionalism and Consistency of Legal Remedies in a Union Based on the Rule of Law</i>	123

ALESSIA DI PASCALE, <i>L'esternalizzazione dei controlli alle frontiere esterne: alla ricerca di "soluzioni originali e innovative"</i>	141
MARTINA COLI, <i>La tutela dei valori fondanti dell'Unione alla prova delle recenti domande di adesione: alla ricerca della coerenza perduta?</i>	171
GIADA GRATTAROLA, <i>"Autonomia" e "coerenza" nelle relazioni esterne dell'Unione europea: profili di interazione tra i due principi</i>	203

Sessione III

Le trasformazioni dell'Unione europea con riguardo all'equilibrio istituzionale

MAURO GATTI, <i>L'equilibrio istituzionale nella rappresentanza esterna dell'Unione europea</i>	221
FRANCESCO CHERUBINI, <i>I rapporti tra la Commissione e il Consiglio nella procedura di conclusione degli accordi internazionali</i>	251
VALERIA DI COMITE, <i>Il ruolo del Parlamento europeo nella conclusione degli accordi internazionali</i>	271

Sessione IV

La capacità di influenza esterna dell'Unione europea

MICHELE VELLANO, <i>Note introduttive sulla capacità di influenza esterna dell'Unione europea</i>	289
SUSANNA VILLANI, <i>La via europea dell'IA nello scenario internazionale</i>	297
ELEONORA FRASCA, <i>Gli effetti dell'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione sugli ordinamenti degli Stati terzi</i>	331

INDICE

7

CLARA HELEN LAETITIA LABUS, *L'esclusione dell'effetto diretto negli accordi internazionali dell'Unione alla luce della prassi recente*

353

Sessione II

**La coerenza dell'azione esterna
e interna nel rispetto dei valori dell'Unione**

L'ESTERNALIZZAZIONE
DEI CONTROLLI ALLE FRONTIERE ESTERNE:
ALLA RICERCA DI “SOLUZIONI ORIGINALI E INNOVATIVE”

Alessia Di Pascale*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La nozione e le origini dei processi di esternalizzazione della migrazione nell'Unione europea. – 3. La crescente attenzione in Europa verso modelli di cooperazione con i paesi terzi per la gestione dei flussi irregolari. – 4. La cooperazione con i paesi terzi nell'ambito del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. – 5. Oltre il nuovo Patto: alla ricerca di forme e modelli “innovativi” per i processi di esternalizzazione.

1. *Introduzione*

L'accento sulla dimensione esterna delle politiche di asilo e immigrazione dell'Unione europea¹, ovvero l'idea di coinvolgere i Paesi terzi nel controllo e nella gestione dei flussi migratori verso l'Europa, non è una novità. Tale sviluppo include iniziative volte a ridurre la pressione sugli Stati membri, in particolare quelli situati alle frontiere esterne dell'Unione, spesso ammantate di umanità nelle dichiarazioni ufficiali, laddove si sottolinea la volontà di impedire che migranti, richiedenti asilo e rifugiati mettano a rischio la propria vita quando intraprendono i loro viaggi per raggiungere il suolo europeo².

* Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano.

¹ Sulla dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo cfr. i vari contributi in M. MAES, M.C. FOLETS, P. DE BRUYCKER (eds.), *External Dimensions of European Migration and Asylum Law and Policy*, Bruxelles, 2011; E. NEFRAMI, *L'aspect externe de l'espace de Liberté, de Sécurité et de Justice: quel respect des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union?*, in C. FLAESCH-MOUGIN, L. S. ROSSI (sous la direction de), *La Dimension Extérieure de l'espace de Liberté, de Sécurité et de Justice Après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, 2013, p. 509 ss.; F. CHERUBINI, *Una valutazione complessiva dell'azione esterna dell'Unione europea per la lotta alla immigrazione irregolare*, in F. CHERUBINI (a cura di), *Le migrazioni in Europa. UE, Stati terzi e Migration Outsourcing*, Roma, 2015, p. 273 ss.; D. VITIELLO, *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro*, in *DIC*, nn. 3-4, 2017, p. 9 ss.; S. CARRERA, J. SANTOS VARA, T. STRIK, *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, Cheltenham, 2019; i diversi contributi a cura di J. SANTOS VARA, P. GARCÍA ANDRADE, T. MOLNÁR, *The Externalisation of EU Migration Policies in Light of EU Constitutional Principles and Values*, in *EP* (numero speciale), n. 2, 2023.

² Con riferimento allo strumento più simbolico di tale approccio, la Commissione af-

Si tratta di un processo sfaccettato e multiforme, tanto nelle modalità quanto nella varietà degli strumenti impiegati, e si accompagna ad un'evoluzione parallela sia negli obiettivi perseguiti che nei mezzi di contenimento.

Negli ultimi anni l'Unione europea ha, infatti, rivolto crescente e quasi ossessiva attenzione al controllo delle frontiere³ e alla riduzione dei flussi migratori irregolari, con significativi interventi legislativi, cui sono stati associati meccanismi di vigilanza (nel probabile intento di bilanciare queste scelte, offrendo specifiche rassicurazioni) sul rispetto dei diritti umani⁴. Sono stati ampliati l'ambito e il numero di banche dati e sistemi informatici per la conservazione dei dati sugli ingressi regolari e irregolari⁵, il che solle-

fermò che “la dichiarazione UE-Turchia ha stabilito nuovi modi per mettere ordine nei flussi migratori e salvare vite. Il suo impatto è stato immediato. Per fornire l'assistenza necessaria, i nuovi strumenti finanziari dell'UE stanno aiutando a creare un futuro migliore in patria per coloro che altrimenti sarebbero stati pronti a rischiare la vita nel pericoloso viaggio verso l'Europa”, comunicazione della Commissione, del 7 giugno 2016, sull'istituzione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, COM (2016) 385 final.

³ I. GOLDNER LANG, B. NAGY, *External Border Control Techniques in the EU as a Challenge to the Principle of Non-Refoulement*, in *European Constitutional Law Review*, 2021, p. 442 ss.

⁴ L'art. 10 del regolamento sullo *screening* (regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817) e l'articolo 43(4) del regolamento sulla procedura di asilo (regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE) impongono agli Stati membri di predisporre un meccanismo indipendente per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali durante lo screening dei nuovi arrivati e durante la valutazione delle domande di asilo alle frontiere esterne. Le suddette previsioni demandano all'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea l'elaborazione di orientamenti generali rivolti agli Stati membri, i quali possono chiedere alla stessa Agenzia di aiutarli a sviluppare il meccanismo di monitoraggio indipendente, comprese le misure di salvaguardia della sua indipendenza, nonché la metodologia di monitoraggio e programmi di formazione adeguati. Su questa base, l'Agenzia ha pubblicato a settembre 2024 la guida *National Monitoring Mechanisms Under the EU Pact on Migration and Asylum: Guidance for EU Member States*.

⁵ In particolare, il nuovo sistema informatico automatizzato di ingresso/uscita (EES) per la registrazione dei cittadini di paesi terzi che viaggiano per un soggiorno di breve durata, di cui al regolamento (UE) 2017/2225 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda l'uso del sistema di ingressi/uscite. La banca dati centralizzata, che registrerà ingressi, uscite e respingimenti di cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne di 29 Stati membri Schengen per un soggiorno di breve durata dovrebbe diventare operativa nel 2025. Si veda la Comunicazione della Commissione, del 4 dicembre 2024, proposta per un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a una deroga temporanea a determinate

va ovviamente questioni di tutela della privacy⁶, dei dati personali e anche dei minori, laddove in particolare il nuovo regolamento Eurodac riduce a sei anni l'età per la raccolta dei dati biometrici, pur prevedendo una serie di cautele a tutela del superiore interesse dei minori⁷. Tale processo implica anche un coinvolgimento più intenso delle agenzie dell'UE (in particolare la guardia costiera e di frontiera europea⁸ ed EUAA⁹), con un'estensione dei rispettivi mandati¹⁰, un rafforzamento degli apparati disponibili (in

disposizioni del regolamento (UE) 2017/2226 e del regolamento (UE) 2016/399, per quanto riguarda l'avvio progressivo delle operazioni del sistema di ingressi/uscite, COM (2024) 567 final.

⁶ S. MARINAI, *Il rafforzamento del controllo digitale nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *I Post di AISDUE*, II, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 2020, n. 8, p. 119 e in *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, pp. 395-415 e dello stesso autore, *La riforma del sistema di informazione visti: tra esigenze di sicurezza dello spazio Schengen e istanze di tutela dei richiedenti il visto*, in *DIC*, n. 3, 2022, p. 65 ss.

⁷ Si veda art. 14 del regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sull'istituzione dell'«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici al fine di applicare efficacemente i regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2001/55/CE del Consiglio e per identificare i cittadini di paesi terzi e gli apolidi il cui soggiorno è irregolare e sulle richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio. Per un commento F. DI GIANNI, *Il trattamento dei minori stranieri negli atti del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Quaderni AISDUE - Fascicolo speciale* n. 4, 2024 *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*, 2024.

⁸ D. VITIELLO, E. DE CAPITANI, *Il regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla riforma di FRONTEX e della guardia di frontiera e costiera europea: da "fire brigade" ad amministrazione europea integrata?*, in *Sidiblog*, 6 dicembre 2019; L. MARIN, *The Cooperation between Frontex and Third Countries in Information Sharing: Practices, Law and Challenges in Externalizing Border Control Functions*, in *EPL*, n. 1, 2020, p. 157 ss.; A.G. UYGUN, *Externalization of the European Union's Migration Policies: Frontex's Cooperation With Non-European Union Countries*, in A. GÜNAR, D. SAYGIN, *The European Union in the Twenty-First Century*, Leeds, 2023, p. 113 ss.

⁹ D. VITIELLO, *Agencification as a Key Component of the EU Externalisation Toolkit. Observations on a Silent Escape from the Rule of Law*, in S. CARRERA, A. P. L. DEN HERTOOG, M. PANIZZON, D. KOSTAKOPOULOU, *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Leiden, 2019; M. COMETTI, *La trasformazione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo in un'Agenzia per l'asilo: una lettura in prospettiva della proposta di riforma nel contesto del Nuovo Patto europeo su migrazione e asilo*, in *FSJ*, n. 2, 2021, p. 71 ss.

¹⁰ E. TSOURDI, *Beyond the 'Migration Crisis': The Evolving Role of EU Agencies in the Administrative Governance of the Asylum and External Border Control Policies*, in J. POL-LAK, P. SLOMINSKI (eds.), *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis. European Administrative Governance*, Cham, 2021; T. SRIK, *Frontex's expanding mandate:*

termini di mezzi, risorse finanziarie e umane¹¹), nonché la conclusione di accordi con paesi terzi variamente denominati e articolati¹². Ma è dal punto di vista della deterrenza e del contrasto ai flussi irregolari che emergono i profili più critici, con l'adozione di un nuovo apparato normativo volto a impedire gli ingressi e a consentire l'immediato rimpatrio di chi sia ritenuto non legittimato ad entrare nell'Unione europea (in particolare il nuovo meccanismo di screening, così come il più esteso ricorso alle procedure di frontiera e accelerate, l'introduzione di una procedura di rimpatrio alla frontiera, le nuove misure per il contrasto della cosiddetta strumentalizzazione dei migranti¹³, la riforma del codice frontiere Schengen¹⁴).

L'emergere e l'incessante sviluppo di questo specifico modello di politica migratoria dell'UE si è consolidato nell'ambito del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo¹⁵, il quale ha posto un importante accento sulla c.d.

Has democratic control caught up? in *ELJ*, vol. 30, nn. 1-2, 2024, p. 217 ss.

¹¹ Tutte e tre le Agenzie per la gestione delle frontiere e della migrazione (Frontex, EU-LISA, EUAA) rientrano nella lista dei 5 maggiori beneficiari di fondi dal bilancio dell'UE. La crescita del budget di Frontex è stata particolarmente elevata, passando da 238,2 milioni di euro nel 2017 a 454,3 milioni di euro nel 2021, fino a 743,6 milioni di euro per il 2023. Si veda European Parliament briefing, *Human and Financial Resources in Decentralised EU Agencies*, giugno 2023. Per il suo secondo mandato, la presidente della Commissione europea ha proposto di aumentare il numero di guardie di Frontex a 30.000 e di stipulare ulteriori accordi con paesi terzi per gestire la migrazione. Si veda la *Dichiarazione alla plenaria del Parlamento europeo della presidente Ursula von der Leyen, candidata per un secondo mandato 2024-2029*, 18 luglio 2024.

¹² Cfr. Frontex, *Cooperation between Frontex and third countries in 2023*, dicembre 2024, disponibile online; Frontex, *Strategia di cooperazione internazionale 2024-2026*, maggio 2024. Per un commento si vedano A. LETOURNEUX, *Protecting the Borders from the Outside, An Analysis of the Status Agreements on Actions Carried Out by Frontex Concluded between the EU and Third Countries*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022, p. 330 ss.; J. SANTOS VARA, *The Activities of Frontex on the Territory of Third Countries: Outsourcing Border Controls Without Human Rights Limits?*, in *EP*, vol. 8, n. 2, 2023, p. 985 ss.; EUAA, *External Cooperation Strategy*, 2023, disponibile online.

¹³ Comunicazione della Commissione, del 10 gennaio 2025, contrastare le minacce ibride derivanti dalla migrazione come arma e rafforzare la sicurezza alle frontiere esterne dell'UE, COM (2024) 570 final.

¹⁴ Regolamento (UE) 2024/1717 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che modifica il regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone. In particolare, il nuovo art. 13 rafforza la sorveglianza alle frontiere con lo scopo esplicitato di «impedire l'attraversamento non autorizzato della frontiera o rintracciare le persone connesse a un attraversamento non autorizzato della frontiera esterna» e prevedendo che la sorveglianza possa essere effettuata facendo ricorso «anche a mezzi tecnici, compresi dispositivi elettronici, attrezzature, sistemi di sorveglianza e, se del caso, tutti i tipi di infrastrutture fisse e mobili».

¹⁵ In merito ai diversi strumenti adottati nell'ambito del nuovo Patto sulla migrazione e

dimensione esterna delle politiche di immigrazione e asilo¹⁶ e sulla cooperazione con i paesi terzi. Prescindendo da una valutazione sull'efficacia¹⁷, da un punto di vista strettamente giuridico, le misure adottate negli ultimi anni e rivolte all'esterno sollevano una molteplicità di questioni, anche in relazione alla loro legittimità¹⁸, trasparenza¹⁹ e alla possibilità di sottoporli a uno scrutinio giurisdizionale²⁰. In gran parte si caratterizzano per il ricorso alla c.d. *soft law*²¹ o a forme irrituali od atipiche (oltre alla ben nota dichia-

l'asilo si rinvia a A. DI PASCALE, *Pubblicati gli atti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *EJ*, 27 maggio 2024. Per un'analisi, nella vasta letteratura sul Patto, si vedano i diversi contenuti in *I Post di AISDUE*, II, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 2020, e più di recente in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale n. 4, 2024, *Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre*.

¹⁶ A. LIGUORI, *Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la cooperazione dell'Unione europea con i Paesi terzi: niente di nuovo sotto il sole?*, in *DUDI*, n. 1, 2021, p. 1 ss.; D. S. MUSMECI, *Sul partenariato Ue-Stati terzi in ambito migratorio. Le proposte del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo in tema di rafforzamento delle capacità di border management*, in *FSJ*, n. 2, 2021, pp. 194-214.

¹⁷ L'efficacia di queste politiche di esternalizzazione è in ogni caso dibattuta. In proposito si v. N. RESLOW, *'Not Everything that Counts Can Be Counted': Assessing 'Success' of EU External Migration Policy*, in *International Migration*, 2017, pp. 156-169; A. MESNARD, F. SAVATIC, J.-N. SENNE, H. THIOULET, *Revolving Doors: How Externalization Policies Block Refugees and Deflect Other Migrants across Migration Routes*, in *Population and Development Review*, 2024, pp. 607-664.

¹⁸ S. PEERS, *The Draft EU/Turkey Deal on Migration and Refugees: is it Legal?*, in *EU Law Analysis*, 16 marzo 2016.

¹⁹ M. PREVIATELLO, *L'accesso alle intese informali in materia di riammissione tra vincoli di riservatezza e obblighi di pubblicazione*, *I Post di AISDUE*, V, 2023.

²⁰ E. CANNIZZARO, *Denialism as the Supreme Expression of Realism: A Quick Comment on NF v European Council*, in *EP*, vol. 2, n. 1, 2017, p. 251 ss.; C. AMALFITANO, *I limiti alla sindacabilità degli atti dei rappresentanti dei governi degli Stati membri con rilevanza "comunitaria"*, in *Quaderni AISDUE - Fascicolo speciale n. 1*, 2024, *Atti del V Convegno nazionale AISDUE Padova*, 4/5 novembre 2023, p. 1 ss.

²¹ F. CASOLARI, *L'insostenibile "leggerezza" della soft law: sul ricorso a strumenti informali nella gestione della dimensione esterna del contrasto all'immigrazione irregolare da parte dell'Unione europea*, in *Liber Amicorum Angelo Davì - La vita giuridica internazionale nell'età della globalizzazione*, Napoli, 2019, p. 1407 ss.; V. ZAMBRANO, *Accordi informali con Stati terzi in materia di gestione dei flussi migratori: considerazioni critiche con riferimento alla prassi dell'Unione europea e dell'Italia*, in *FSJ*, n. 1, 2019, p. 119 ss.; C. FAVILLI, *Nel mondo dei "non-accordi". Protetti sì, purché altrove*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2020, p. 143 ss.; S. POLI, *"Flexible" Cooperation Between the European Union and Third Countries to Contain Migration Flows and the Uncertainties of "Compensation Measures": the Case of the Resettlement of Refugees in EU Member States*, in *DPCE online*, n. 4, 2020, p. 5272 ss.; V. MORENO-LAX, *The Informalisation of the External Dimension of EU Asylum Policy: The Hard Implications of Soft Law*, in E. TSOURDI, P. DE BRUYCKER (eds.), *Research Handbook on EU Immigration and Asylum Law*, 2022, p. 282 ss.; M.C. CARTA, *La dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea. Nuovo Patto: sempre più verso gli accordi e i "non-accordi" di esternalizzazione dei control-*

razione con la Turchia²², MoU, accordi amministrativi, procedure operative standard, ecc.²³) più agevoli nell'adozione, anche per il mancato coinvolgimento del Parlamento europeo²⁴.

Sotto il profilo dei diritti umani, è evidente che l'attuazione di misure finalizzate ad impedire le partenze o gli arrivi nell'Unione europea, attraverso la cooperazione con i paesi terzi, possa comportare il rischio di violazioni di obblighi incombenti in capo all'Unione e/o agli Stati membri, in primo luogo in relazione alle garanzie fondamentali del diritto di asilo e al divieto di *refoulement* e di espulsioni collettive, fermamente iscritte nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("CDFUE"). Ma parimenti complesse sono le problematiche giuridiche attinenti alla riconduzione della responsabilità extraterritoriale per violazioni commesse da soggetti/paesi terzi, i quali abbiano ricevuto finanziamenti, supporto operativo e dispositivi/strumenti nell'ambito di accordi promossi dagli Stati membri o dall'UE²⁵.

Particolarmente rilevanti, in proposito, sono le considerazioni espresse dal Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite il quale, in due decisioni pubblicate a gennaio 2025, ha stabilito che l'Australia rimane responsabile della detenzione di richiedenti asilo reindirizzati o trasferiti in strutture di detenzione *offshore* nella Repubblica di Nauru²⁶. Il caso

li e delle responsabilità, in *Quaderni AISDUE*, n. 4, 2024

²² Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016, disponibile online.

²³ Meritano, in proposito, di essere menzionati gli accordi di cooperazione, che includono impegni in materia di migrazione, come il *Memorandum of Understanding* con la Tunisia del luglio 2023 e la *joint declaration* con l'Egitto del marzo 2024, nonché la *joint declaration establishing a migration partnership* (più specifico in materia di migrazione quindi) con la Mauritania sempre del marzo 2024. Questi accordi condividono una formulazione riconducibile alla *soft law*, una sottostante condizionalità e suscitano diverse preoccupazioni in merito alle violazioni dei diritti umani dei migranti nei paesi partner. F. BATTAGLIA, *Il Memorandum of Understanding UE-Tunisia. Profili giuridici e impatto sui diritti umani*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2, 2024, p. 301 ss.; T. STRIK, R. ROBBESOM, *Compliance or Complicity? An Analysis of the EU-Tunisia Deal in the Context of the Externalisation of Migration Control*, in *Netherland International Law Review*, 2024, p. 199 ss.; in merito ai profili di condizionalità si veda H. SHA'ATH, F. RAACH, *Cooperation within Reason: Tunisia's Approach to Asylum and Readmission*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 26, n. 2, 2024, p. 179 ss.

²⁴ M. GATTI, *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *EJ*, 11 aprile 2016.

²⁵ F. DE VITTOR, *Responsabilità degli Stati e dell'Unione europea nella conclusione e nell'esecuzione di 'accordi' per il controllo extraterritoriale della migrazione*, in *DUDI*, 2018, p. 5 ss.; A. PIJNENBURG, *Externalisation of Migration Control: Impunity or Accountability for Human Rights Violations?* in *Netherland International Law Review*, vol. 71, 2024, p. 59.

²⁶ HRC, *M.I. et a./Australia*, CCPR/C/142/D/2749/2016, *Nabbari/Australia*, CCPR/C/142/D/3663/2019, entrambe adottate il 31 ottobre 2024. Il primo caso riguardava

merita attenzione in quanto riguarda un paese che è stato spesso preso a modello di processi di esternalizzazione efficaci, suggestionando molte politiche di controllo dell'immigrazione in diverse parti del mondo. Dal 2001, a seguito del noto caso *Tampa*, l'Australia è stata, infatti, tra i primi paesi ad attuare, seppur discontinuamente, una politica di contrasto dell'immigrazione irregolare, in particolare via mare, nota come *Pacific Solution*²⁷ e consistente nel trasferimento dei migranti intercettati in acque territoriali in centri di detenzione costruiti al di fuori del proprio territorio, in Paesi nell'oceano Pacifico, con cui siano stati conclusi previamente degli accordi²⁸. In tale contesto, dei centri di detenzione sono stati istituiti in Papua Nuova Guinea e sulla nazione insulare di Nauru, la cui costruzione è stata finanziata dal governo australiano, che si è pure occupato della gestione, seppur mediante *providers* esterni²⁹. Proprio su questo elemento, da cui poteva essere desunto il controllo esercitato dalle autorità australiane sul centro di Nauru, il Comitato ha fondato la responsabilità dell'Australia, la quale aveva invece sostenuto l'assenza di giurisdizione. Sebbene la constatazione della violazione dell'art. 9, c. 1, del Patto

24 minori non accompagnati provenienti da Iraq, Iran, Afghanistan, Pakistan, Sri Lanka e Myanmar intercettati in mare dalle autorità australiane mentre erano in viaggio verso l'Australia. Dapprima portati a Christmas Island, un territorio australiano nell'Oceano Indiano, tra il 2013 e il 2014 e posti in detenzione obbligatoria per immigrazione per un periodo compreso tra i 2 e i 12 mesi, erano poi stati trasferiti a Nauru nel 2014 e detenuti nel sovraffollato *Regional Processing Centre*, caratterizzato da scarsità di acqua e servizi igienici, temperature elevate e umidità, oltre che da un'assistenza sanitaria inadeguata. A tutti tranne uno è stato poi riconosciuto lo status di rifugiato nel 2014, ma sono rimasti detenuti per quasi due anni nonostante avessero manifestato problematiche di salute fisica e mentale (autolesionismo, depressione, problemi renali, insonnia, mal di testa, problemi di memoria e perdita di peso). Nel secondo caso, una richiedente asilo iraniana era arrivata via mare a Christmas Island con il marito, il patrigno, la sorellastra e il cugino maschio senza un visto valido nell'agosto 2013. Sette mesi dopo, era stata trasferita a Nauru e detenuta presso il *Regional Processing Centre*. Nell'aprile 2017 era stata riconosciuta come rifugiata dalle autorità di Nauru, ma non era stata rilasciata immediatamente. Solo nel novembre 2018 era stata trasferita in Australia continentale per motivi medici, ma era ancora detenuta in varie strutture.

²⁷ P.D. FOX, *International Asylum and Boat People: The Tampa Affair and Australia's "Pacific Solution"*, in *Maryland Journal of International Law*, n. 25, 2010, pp. 367-372.

²⁸ In merito alle politiche *offshore* attuate dall'Australia si vedano D. BACIS, *Immigrazione irregolare e tutela dei diritti: il caso australiano degli offshore detention centers*, in *DIC*, n. 2, 2018, p. 1 ss.; T. GAMMELTOFT-HANSEN, N. F. TAN, *Extraterritorial Migration Control and Deterrence*, in C. COSTELLO, M. FOSTER, J. MCADAM (eds.) *Oxford Handbook in International Refugee Law*, Oxford, 2021.

²⁹ Australia National Audit Office, *Offshore Processing Centres in Nauru and Papua New Guinea-Contract Management of Garrison Support and Welfare Services*, 2016, disponibile online.

internazionale sui diritti civili e politici (divieto di detenzione arbitraria) sia collegata alle specificità delle vicende esaminate (in un caso il mancato trasferimento dei minori non accompagnati in centri sulla terraferma più idonei al trattamento delle condizioni di vulnerabilità e, nell'altro caso, detenzione a tempo indefinito), è importante il richiamo del Comitato al rispetto degli obblighi sanciti nel Patto, anche se le azioni contestate avvengono fuori dal territorio, laddove lo Stato eserciti un controllo effettivo («a State party must respect and ensure the rights laid down in the Covenant to anyone within the power or effective control of that State party, even if not situated within the territory of the State party»)³⁰. Come sottolineato in un'opinione parzialmente dissenziente nel caso *Nabbari* «se Stati parti del Patto come l'Australia, il Regno Unito o qualsiasi altro Stato dell'Unione Europea decidono di continuare a concludere simili *Memorandum* d'intesa per la loro cosiddetta politica di «esternalizzazione delle frontiere» in cambio di sostegno finanziario, essi rimangono responsabili delle violazioni dei diritti umani che si verificherebbero nel Paese terzo in base a questi accordi»³¹.

Il tema dell'esternalizzazione delle frontiere, data l'ampiezza e la multiformità delle modalità di attuazione che oggi lo caratterizzano, si presta ad un esame da una pluralità di angolature. Il presente contributo si concentrerà sull'aspetto oggi maggiormente al centro dell'attenzione, tanto controverso quanto non nuovo, essendo da alcuni decenni periodicamente riproposto all'attenzione degli Stati membri, ovvero i processi di delocalizzazione³² e la possibilità di trasferire migranti irregolari e persino richiedenti asilo in centri situati al di fuori del territorio UE. Dopo una ricostruzione delle proposte e dei tentativi di attuare questi processi, tanto da parte degli Stati membri che dell'Unione, ci si soffermerà sulle soluzioni oggi prospettate, e che già mostrano l'intenzione di superare l'appena approvata (e non ancora attuata) riforma contenuta nel nuovo Patto sulla migrazione e asilo.

³⁰ *Nabbari c. Australia*, punto 7.5.: «This is in line with the *travaux préparatoires* to the Covenant, which indicate that the drafters did not intend to allow States parties to escape from their obligations when they exercise jurisdiction outside of their national territory. Moreover, enjoyment of most Covenant rights must be available to both citizens and aliens. A State party may be responsible for extraterritorial violations of the Covenant in cases such as those involving extradition or deportation, if it is a link in the causal chain that would make possible violations in another jurisdiction, where the risk of an extraterritorial violation is a necessary and foreseeable consequence judged on the knowledge the State party had at the time».

³¹ Individual Opinion (partially dissenting) by Committee Member Hélène Tigroudja.

³² G. CELLAMARE, *Delocalizzazione delle frontiere nella gestione dei movimenti di persone e trasferimento altrove di richiedenti asilo. Previsioni normative e orientamenti giurisprudenziali*, in *FSJ*, n. 1, 2024, p. 1 ss.

2. La nozione e le origini dei processi di esternalizzazione della migrazione nell'Unione europea

Da un punto di vista teorico-concettuale, occorre interrogarsi sulla portata del termine esternalizzazione nel contesto della migrazione. Mutuato dal linguaggio economico, il termine si riferisce alla procedura con cui un'impresa conferisce ad altra azienda esterna, in tutto o in parte, la lavorazione di un suo prodotto o la fornitura di un servizio, con l'obiettivo di una maggiore efficacia, nonché di riduzione dei costi fissi. In maniera generale, nell'ambito migratorio l'esternalizzazione può riferirsi a misure giuridiche ed operative, diversamente caratterizzate e strutturate, mediante le quali gli Stati integrano le politiche di controllo della migrazione ai propri confini territoriali con iniziative che realizzano tale controllo extraterritoriale, attraverso altri paesi e organi, anziché i propri. Ci si può, quindi, interrogare su quali siano le finalità del ricorso a processi di *outsourcing* in tale contesto³³: riduzione dei costi, maggiore efficacia, discarico di responsabilità rispetto ad obblighi di rispetto dei diritti fondamentali a cui gli Stati membri e la stessa Unione europea sono tenuti in virtù dei trattati e della CDFUE, nonché delle diverse convenzioni nella materia?

Nei primi anni duemila era stata proposta³⁴ la distinzione tra “esternalizzazione-delocalizzazione”, che sposta l'onere del controllo delle frontiere e della gestione della migrazione dallo Stato ricevente ad altri attori (anche privati) o territori³⁵, ed “esternalizzazione-trasferimento di responsabilità”, che mira a porre a carico di paesi terzi l'adempimento di obblighi che dovrebbero essere assunti dagli Stati membri, in termini di rispetto del diritto d'asilo e dei diritti umani, e che vedeva la sua attuazione mediante la creazione di programmi di protezione regionale³⁶ e l'inclusione del concetto di

³³ T. GRAAE GAMMELTOFT-HANSEN, *Outsourcing migration management: EU, power, and the external dimension of asylum and immigration policy*, DIIS Working Paper, n. 1, 2006, Danish Institute for International Studies (DIIS), Copenhagen.

³⁴ C. RODIER, *Analyse de la dimension externe des politiques d'asile et d'immigration de l'UE – synthèse et recommandations pour le Parlement européen*, DGEx-Po/B/PolDep/ETUDE/ 2006_11, juin 2006.

³⁵ Tra i principali atti in tal senso sono indicati la direttiva 2001/51/CE del Consiglio, del 28 giugno 2001, che integra le disposizioni dell'articolo 26 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, che prevede sanzioni fino a 500.000 euro a carico dei vettori che abbiano trasportato stranieri privi dei documenti di viaggio richiesti per l'ingresso ovvero a cui sia stato rifiutato l'ingresso e obbliga l'azienda di trasporto a coprire le spese di ritorno del passeggero e il regolamento (CE) n. 377/2004 del Consiglio, del 19 febbraio 2004, relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione.

³⁶ Comunicazione della Commissione, del 1° settembre 2005, relativa ai programmi di protezione regionale, COM (2005) 388 final.

paese terzo e di origine sicuri nella prima direttiva procedure³⁷ (fino alle proposte formulate da Regno Unito e Germania, di cui *infra*, di creazione di centri per lo svolgimento di un primo esame in paesi situati fuori dall'Unione europea). Una "tassonomia" più recente delle iniziative di esternalizzazione dei controlli sulla migrazione ha messo in luce non solo il

³⁷ Il controverso concetto di "paesi di origine sicuri", evocato per la prima volta dal Consiglio dei ministri responsabili dell'immigrazione nel novembre 1992, ha trovato riconoscimento giuridico nella direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. (la cosiddetta prima direttiva procedure), che consentiva agli Stati membri di applicare una procedura accelerata se il richiedente proveniva da un Paese di origine sicuro (art. 23, par. 4, lett. c)). La direttiva prevedeva che il Consiglio adottasse e, se necessario, modificasse un elenco comune di Paesi di origine sicuri (art. 29, parr. 1 e 2), consentendo agli Stati membri di mantenere o introdurre norme per la designazione nazionale di Paesi terzi diversi da quelli dell'elenco comune minimo, e permettendo anche la designazione di parte di un Paese come sicuro (art. 30). L'art. 29, parr. 1 e 2, era stato oggetto di un ricorso di annullamento da parte del Parlamento europeo, motivato dalla previsione di una procedura speciale per l'istituzione dell'elenco, che assegnava al Parlamento solo un ruolo consultivo. I criteri per l'identificazione di un Paese terzo come sicuro erano delineati nell'Allegato II della direttiva ed includevano: la situazione giuridica, l'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e le circostanze politiche generali, al fine di dimostrare l'assenza generale e costante di persecuzioni, come definite nell'articolo 9 della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. (la c.d. prima direttiva qualifiche), di torture, trattamenti o punizioni inumani o degradanti, e di minacce di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Affinché il concetto di "paese d'origine sicuro" si applichi, il richiedente avrebbe dovuto essere cittadino del Paese in questione (o un apolide ivi residente abituale) e non avrebbe dovuto invocare gravi motivi per ritenere che quel Paese non fosse un paese d'origine sicuro nelle sue particolari circostanze alla luce dello status di rifugiato. Il concetto di Paese di origine sicuro è stato ripreso dalla direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (la c.d. seconda direttiva procedure) (art. 36) negli stessi termini per quanto riguarda i requisiti, consentendo agli Stati membri di prevedere che la procedura di esame delle domande di protezione internazionale sia accelerata e/o svolta alla frontiera o nelle zone di transito se, tra l'altro, il richiedente proviene da un Paese di origine sicuro (art. 31, par. 8, lett. b). Nell'attuale regime, la designazione dei Paesi di origine sicuri è puramente nazionale, con la previsione della notifica alla Commissione dell'elenco adottato, e non esiste più la possibilità di designare come sicuro solo una parte del territorio o di mantenere designazioni basate su standard meno severi. Questa situazione è destinata a cambiare con l'applicazione (a partire dal 12 giugno 2026) del nuovo regolamento 2024/1348, che reintroduce la possibilità di designare un paese come paese di origine sicuro, con eccezioni per alcune parti del territorio o categorie di persone chiaramente identificabili (art. 61, par. 2), nonché la designazione parallela a livello UE (art. 62) e nazionale (art. 64).

sempre maggiore ricorso a queste misure in tutto il mondo, ma ha sottolineato la crescente complessità delle strategie utilizzate, che includono misure volte a impedire ai migranti di entrare nei territori dei paesi di destinazione, come accordi o partenariati, pratiche di *push-backs* e *pull-backs*, delocalizzazione delle procedure di asilo con il trasferimento della responsabilità della protezione internazionale ad altri paesi³⁸.

Le direttrici principali (rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne, soprattutto marittime, blocco delle partenze e cooperazione sulla riammissione) erano già presenti nel programma di Tampere del 1999³⁹. Successivamente, la dimensione esterna è diventata un obiettivo costante delle politiche dell'UE in materia di asilo e immigrazione, e dei suoi Stati membri, intensificandosi soprattutto dal 2015-2016, successivamente alla c.d. crisi dei migranti.

Per quanto attiene più specificamente alla cooperazione con i paesi terzi, ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale o di rafforzamento delle politiche di controllo e contenimento, le prime sollecitazioni sono piuttosto risalenti. Già nel 1986, la Danimarca aveva proposto una bozza di risoluzione all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che suggeriva la di istituire centri regionali di trattamento in Africa, gestiti dalle Nazioni Unite, al fine di promuovere il reinsediamento nella regione, chiedendo al Segretario Generale di predisporre un rapporto per valutarne i costi⁴⁰. Contemporaneamente la Danimarca introduceva per la prima volta nella propria legislazione nazionale il concetto di paese terzo sicuro, che poi avrebbe influenzato dapprima altre legislazioni europee ed infine sarebbe stato incluso nel diritto di asilo europeo⁴¹. La bozza non riuscì ad ottenere il necessario sostegno da parte di altri Stati, ma un'idea simile fu ripresa qualche anno dopo dall'Olanda, tale suggestione avendo ormai pervaso diverse politiche nazionali in Europa⁴².

Nel 2003 per la prima volta il Regno Unito suggerì la creazione di “zo-

³⁸ S. NICOLOSI, *Externalisation of Migration Controls: A Taxonomy of Practices and Their Implications in International and European Law*, in *Netherlands International Law Review*, vol. 71, n. 1, 2024, p. 1 ss.

³⁹ Consiglio europeo di Tampere 15 e 16 ottobre 1999, conclusioni della presidenza.

⁴⁰ UN General Assembly, *International procedures for the protection of refugees: draft resolution / Denmark*, 12 novembre 1986, U.N. Doc. A/C.3/41/L.51.

⁴¹ 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*, vol. 5, 2003, p. 303 ss.

⁴² Per una ricostruzione delle prime iniziative nazionali di esternalizzazione nel settore della migrazione si veda G. NOLL, *Visions of the Exceptional*, *op. cit.*; S. LÉONARD, C. KAUNERT, *The Extraterritorial Processing of Asylum Claims*, in *Forced Migration Review*, 2016, p. 48 ss.

ne di protezione regionale” e “centri di transito”. Entrambi i concetti facevano parte di un quadro di riforma più ampio promosso dall’allora Primo Ministro Tony Blair, volto a dimezzare il numero di domande di asilo presentate nel Regno Unito nell’arco di un anno, ed a tal fine veniva suggerito anche un emendamento alla Convenzione di Ginevra del 1951 per consentire il rientro in paesi di rifugio sicuri, nonché una modifica all’art. 3 CEDU per introdurre delle cause di esclusione⁴³. Mentre le zone di protezione regionale si sarebbero situate nella regione di origine dei rifugiati, ed erano indicate come un contributo al rafforzamento delle capacità di accoglienza in quelle regioni, i centri di transito erano collocati in zone prossime alle frontiere esterne dell’UE, con l’intento di costituire un deterrente all’immigrazione irregolare. L’idea fu promossa anche in seno all’Unione europea⁴⁴, senza tuttavia raggiungere il necessario consenso nel corso della successiva riunione del Consiglio europeo di Salonicco nel giugno 2003. Fu ripresa dalla Germania l’anno successivo (con il sostegno dell’Italia). La proposta prevedeva la creazione di centri nei Paesi del Nord Africa dove le domande dei potenziali rifugiati africani sarebbero state valutate prima della loro partenza per l’Europa. Coloro che non fossero stati considerati a rischio sarebbero stati rimandati nel loro paese d’origine, con la possibilità di essere ammessi negli stati dell’UE solo in casi eccezionali. Non fu, tuttavia, raggiunto un compromesso, soprattutto per l’opposizione di Spagna e Francia⁴⁵.

⁴³ Nel 2003, il governo di Tony Blair, allora primo ministro del Regno Unito, promosse l’idea di “A new vision for Refugees”, in cui definiva l’intenzione del governo britannico di attuare un sistema di trattamento delle domande al di fuori dal paese. K. F. AFEEF, *The Politics of Extraterritorial Processing: Offshore Asylum Policies in Europe and the Pacific*, in *RSC Working Paper*, n. 36, 2006; W. SOMERVILLE, *The Immigration Legacy of Tony Blair*, Migration Policy Institute, 10 maggio 2007, disponibile online.

⁴⁴ Nel marzo 2003, il primo ministro Blair scrisse al suo omologo greco, che allora guidava la presidenza UE, presentando la proposta e chiedendo di discuterla nell’ambito della riunione del Consiglio europeo. La lettera, con l’allegata proposta dettagliata, è disponibile online. Il Consiglio europeo prese atto della lettera del Regno Unito sulle nuove impostazioni in materia di protezione internazionale ed invitò la Commissione a studiare ulteriormente tali idee, in particolare assieme all’UNHCR, e a riferire al riguardo, tramite il Consiglio, al Consiglio europeo del giugno 2003, Consiglio europeo di Bruxelles, 20 e 21 Marzo 2003, Conclusioni Della Presidenza, punto 63. La Commissione presentò, quindi, la comunicazione, del 3 giugno 2003, al Consiglio e al Parlamento europeo, Verso regimi di asilo più accessibili, equi e meglio gestiti, COM (2003) 315 final. Sottolineando la necessità di “esercitare grande prudenza nella ricerca delle risposte da dare in un processo che avrà considerevoli ripercussioni su vari settori politici”, la Commissione non aderiva alle proposte del Regno Unito, promuovendo l’introduzione di nuovi strumenti legislativi finalizzati al reinsediamento e a procedure di ingresso protette.

⁴⁵ C. CURTI GIALDINO, *‘Avanti piano, quasi indietro’: considerazioni sui risultati del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018 in materia di immigrazione*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2018, p. 2 ss.

Rispondendo all'invito formulato dal Consiglio europeo di giugno 2018⁴⁶, nel luglio 2018 la Commissione europea pubblicò due documenti informali in cui approfondiva le possibili modalità di conclusione di intese regionali sugli sbarchi ed illustrava il concetto di centri controllati⁴⁷. Le due soluzioni furono proposte come complementari, ai fini di una condivisione della responsabilità a livello regionale nella gestione dei flussi migratori. Nei centri controllati si prevedeva la presa in carico sulla base di uno sforzo condiviso di "coloro che vengono salvati, a norma del diritto internazionale". Istituiti negli Stati membri, unicamente su base volontaria, essi avrebbero avuto l'obiettivo primario di favorire il processo di identificazione delle persone bisognose di protezione internazionale, accelerando al contempo i rimpatri di quanti non avessero diritto di rimanere nell'Unione europea. I centri sarebbero stati gestiti dallo Stato membro ospitante e avrebbero potuto essere temporanei o *ad hoc*, a seconda dell'ubicazione, ricevendo supporto da parte dell'Unione europea sul piano operativo, con squadre di sbarco formate da guardie di frontiera europee, esperti di asilo, addetti allo screening di sicurezza e agenti addetti ai rimpatri, i cui costi sarebbero stati coperti integralmente dal bilancio dell'UE. Mentre per quanto attiene alle piattaforme regionali di sbarco, la cui natura, collocazione e modalità di funzionamento è apparsa meno chiara, l'istituzione si era configurata in termini più complessi⁴⁸, anche in ragione della posizione negativa già espressa al riguardo da alcuni paesi terzi potenziali destinatari, tra cui Albania, Marocco, Tunisia, Kosovo, Algeria⁴⁹. In linea di principio, era

⁴⁶ Sottolineando la necessità di "un nuovo approccio allo sbarco di chi viene salvato in operazioni di ricerca e soccorso, basato su azioni condivise o complementari tra gli Stati membri", il Consiglio europeo invitava il Consiglio e la Commissione a esaminare rapidamente il concetto di piattaforme di sbarco regionali, in stretta cooperazione con i paesi terzi interessati e con l'UNHCR e l'OIM. Riunione del Consiglio europeo (28 giugno 2018), Conclusioni, punto 6.

⁴⁷ Commissione europea, *Non-paper on Regional Disembarkation Arrangements*, disponibile online e *Non-paper on "Controlled Centres" in the EU – Interim Framework*, luglio 2018 disponibile online. In merito alle proposte della Commissione si v. G. MORGESE, *Ultimi sviluppi della politica migratoria europea*, in *Sud in Europa*, dicembre 2018, p. 13 ss.; F. MAIANI, "Regional Disembarkation Platforms" and "Controlled Centres": *Lifting the Drawbridge, Reaching out Across the Mediterranean, or Going Nowhere?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 18 settembre 2018; S. CARRERA, R. CORTINOVIS, *Search and Rescue, Disembarkation and Relocation Arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility? CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, giugno 2019.

⁴⁸ Numerose sono state le problematiche giuridiche poste in luce da questa iniziativa, in particolare in relazione agli obblighi di ricerca e soccorso e di non respingimento. Si vedano M. FANTINATO, *EU Regional Disembarkation Arrangements in the Mediterranean: Between the Outsourcing of Search and Rescue Services and the Externalisation of Sea Border Management*, in *Italian Yearbook of International Law Online*, vol. 28, n. 1, 2019.

⁴⁹ *The East African, Morocco Rejects Deal on Immigrant Centre*, 7 luglio 2018, dis-

prevista la conclusione di accordi con i paesi terzi affinché le persone soccorse in mare potessero essere sbarcate rapidamente e in condizioni di sicurezza, su entrambe le sponde del Mediterraneo, nel rispetto del diritto internazionale, in particolare del principio di non respingimento. Poi si sarebbero svolti processi post-sbarco con il supporto di tutti gli attori interessati, e in collaborazione con l'UNHCR e l'OIM, al fine di offrire soluzioni differenziate e di ridurre il rischio di spostamenti successivi.

La Commissione aveva anche predisposto una prima analisi che evidenziava la criticità sollevate da queste iniziative, formulando diverse ipotesi, incluso uno scenario in cui i migranti già arrivati nel territorio dell'UE ("che presentino o meno una domanda di protezione internazionale") sarebbero stati sistematicamente inviati in centri situati al di fuori dell'Unione europea, senza alcuna valutazione della loro situazione⁵⁰. Ma già allora la Commissione ne metteva in luce le problematiche giuridiche, sottolineando che rimandare un richiedente asilo in un Paese terzo senza che sia stata esaminata la domanda di asilo costituisce un respingimento e non è consentito dal diritto UE e internazionale, in quanto quando si trova nel territorio dell'UE (o alle sue frontiere esterne), una persona in fuga da guerre o persecuzioni ha il diritto di chiedere asilo. La Commissione, in particolare, evidenziava che «consentire alle persone di presentare una domanda di asilo al di fuori dell'UE richiederebbe l'applicazione extraterritoriale del diritto dell'UE, che attualmente non è né possibile né auspicabile»⁵¹. Un'altra ipotesi riguardava la possibilità che i migranti irregolari - non necessariamente salvati in mare - che non possono essere rimpatriati

ponibile online; Kosovo 2.0, *Vague Idea of EU 'Disembarkation Platform' Faces Backlash in Albania*, 9 luglio 2018, disponibile online; EEPA, *The African Union Criticizes the EU's Disembarkation Platforms*, 28 febbraio 2019, disponibile online.

⁵⁰ Nel primo scenario, si prevedeva che tali piattaforme fossero situate negli Stati membri dell'Unione europea, in particolare nell'ipotesi di salvataggio dei migranti nelle acque territoriali di uno Stato membro, nel secondo scenario i migranti, soccorsi in acque internazionali o nelle acque territoriali di uno Stato terzo, sarebbero stati sbarcati in una piattaforma al di fuori dell'Unione Europea o nel territorio dell'Unione Europea e in tal ultimo caso sarebbero stati interamente soggetti al diritto UE. Commissione europea, *The Legal and Practical Feasibility of Disembarkation Options*, giugno 2018, disponibile online.

⁵¹ L'unico modo in cui ciò potrebbe funzionare sarebbe l'istituzione di un sistema di asilo dell'UE e di tribunali dell'UE per esaminare le richieste, accompagnati da una struttura di appello a livello europeo. Dovrebbe poi esistere un sistema di distribuzione dei richiedenti asilo tra gli Stati membri. Oltre a richiedere un'importante trasformazione istituzionale, sarebbe necessario stanziare ingenti risorse per questi nuovi organi e tribunali dell'UE in materia di asilo. In merito alle problematiche attinenti al rispetto del diritto di asilo si veda P. SADOWSKI, *The EU's Approach to the Extraterritorial Processing of Asylum Claims and its Compliance with International Law*, in *Revista General de Derecho Europeo*, n. 53, 2021, p. 28 ss.

nel loro Paese d'origine a causa della mancanza di cooperazione del Paese d'origine interessato) dopo che la loro domanda d'asilo è stata respinta in uno Stato membro dell'UE fossero inviati in un centro in un Paese terzo (ipotesi che sembra alla base della proposta di istituzione di *return hubs* di cui al successivo par. 5). Ma anche in tal caso si sottolineava come in base alla normativa europea sui rimpatri, non è possibile inviare una persona, contro la sua volontà, in un Paese di cui non è originaria o da cui non è transitata (art. 3, par. 3, dir. 2008/115)⁵². Assumendo la necessità di un previo accordo con un Paese terzo per attuare questo scenario, così come una revisione delle norme dell'UE, la Commissione metteva in guardia dal rischio di violazione del principio di non respingimento, evidenziando le notevoli criticità giuridiche e pratiche del terzo scenario⁵³ e la sua discutibile coerenza con i valori dell'UE.

3. La crescente attenzione in Europa verso modelli di cooperazione con i paesi terzi per la gestione dei flussi irregolari

Sebbene a queste proposte non sia stato dato seguito, per le numerose criticità sollevate e perché tutta l'attenzione dell'Unione europea è stata successivamente rivolta alla riforma contenuta nel Patto, i modelli di esternalizzazione, nella forma del trasferimento di responsabilità dell'esame delle domande asilo, hanno continuato ad essere esplorati a livello nazionale. Dapprima dalla Danimarca, il primo Stato membro dell'UE che, mediante l'approvazione (con la netta maggioranza parlamentare) della l. 1191/2021 ha modificato la propria normativa sugli stranieri⁵⁴, consentendo il trasfe-

⁵² V. 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.

⁵³ Criticità parimenti evidenziate dal Servizio legale del Parlamento europeo nel parere del 9 novembre 2018 disponibile online.

⁵⁴ LOV nr 1191 af 08/06/2021, Lov om ændring af udlændingeloven og hjemrejse-loven. Per un commento si vedano in proposito N. FEITH TAN, J. VEDSTED-HANSEN, *Denmark's Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law*, in *EUmigrationlawblog.eu*, 15.11.2021; N. FEITH TAN, *Visions of the Realistic? Denmark's Legal Basis for Extraterritorial Asylum*, in *Nordic Journal of International Law*, vol. 91, n. 1, 2022, p. 172 ss. Rilievi e preoccupazioni in merito a tali processi di esternalizzazione e alla loro compatibilità con gli obblighi discendenti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 furono espressi da UNHCR, *Note on the "Externalization" of International Protection* e *UNHCR Observations on the Proposal for Amendments to the Danish Alien Act (Introduction of the Possibility to Transfer Asylum-Seekers for Adjudication of Asylum Claims and Accommodation in Third Countries)*, 2021, dalla Commissaria agli affari interni Y. JOHANSSON, *Sending applicants for international protection outside the European Union is a bad idea*, 18 giugno

rimento dei richiedenti asilo presenti sul suolo nazionale in un Paese terzo (con il quale la Danimarca avrebbe dovuto previamente stipulare un accordo) per l'esame della domanda, con la sola eccezione che tale trasferimento fosse "in contrasto con gli obblighi internazionali della Danimarca"⁵⁵. Un apposito accordo avrebbe dovuto essere concluso con il Rwanda, ma nel gennaio 2023 il ministro dell'immigrazione annunciò l'abbandono del progetto, comunque fortemente contrastato⁵⁶.

Nel frattempo, anche il Regno Unito si era interessato a una modalità di collaborazione simile con il Rwanda. Nell'aprile 2022 fu concluso un accordo informale⁵⁷ (un *Memorandum d'intesa*, espressamente qualificato come non vincolante⁵⁸) con il Rwanda, nel quale si prevedeva il trasferimento nel paese africano, ed il trattamento delle domande di asilo, di tutti i migranti entrati nel Regno Unito dopo il 1° gennaio 2022 "attraverso una rotta illegale e pericolosa" e senza diritto di soggiorno. Il primo tentativo di trasferimento fu, però, inibito in via cautelare dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ritenne che i richiedenti asilo trasferiti non avrebbero avuto accesso a procedure eque ed efficienti per la determinazione dello

221, disponibile online e dall'Unione africana, *On Denmark's Alien Act Provision to Externalize Asylum procedures to Third Countries*, 2.8.221, disponibile online.

⁵⁵ Si veda l'art.29 della l. 1191/2021.

⁵⁶ Global Detention Project, *Denmark Pauses Plans to Outsource Asylum Processing to Rwanda*, 30 gennaio 2023, disponibile online.

⁵⁷ *Memorandum of Understanding between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Rwanda for the Provision of an Asylum Partnership Arrangement to strengthen shared international commitments on the protection of refugees and migrants*, sottoscritto il 13 aprile 2022, disponibile online. Come indicato al punto 2, «The objective of this Arrangement is to create a mechanism for the relocation of asylum seekers whose claims are not being considered by the United Kingdom, to Rwanda, which will process their claims and settle or remove (as appropriate) individuals after their claim is decided, in accordance with Rwanda domestic law, the Refugee Convention, current international standards, including in accordance with international human rights law and including the assurances given under this Arrangement». A giugno UNHCR pubblicò *Analysis of the Legality and Appropriateness of the Transfer of Asylum-Seekers under the UK-Rwanda Arrangement* esprimendo serie preoccupazioni sul fatto che i richiedenti asilo trasferiti in Ruanda fossero a rischio di respingimento, punto 17. Per un'analisi delle criticità sollevate dal *Memorandum* si veda R. DRAKELEY, *Loophole or Law-Breaking? Rwanda Plan's Inconsistency with International Refugee Law*, in *York Law Review*, 2023, p. 4 ss.

⁵⁸ La natura non vincolante del MoU era esplicitamente dichiarata, con una disposizione espressa secondo cui i suoi termini «do not create or confer any right on any individual, nor shall compliance with this Arrangement be justiciable in any court of law by third-parties or individuals» (art. 2.2). In merito ai profili di incompatibilità con il diritto internazionale, sotto il profilo formale e sostanziale, si vedano i rilievi di N. F. TAN, *Externalisation of Asylum in Europe: Unpacking the UK-Rwanda Asylum Partnership Agreement*, *EUmigrationlawblog.eu*, 17 maggio 2022.

status di rifugiato e che pertanto fosse elevato il rischio di violazione dei diritti sanciti nella Convenzione EDU⁵⁹. Questo ha dato origine a un lungo contenzioso davanti ai tribunali inglesi: se in primo grado la High Court si era pronunciata per la legittimità della procedura, pur sottolineando la necessità che il trasferimento in Rwanda avvenisse solo all'esito di un'adeguata valutazione delle circostanze individuali⁶⁰, dapprima la Corte d'appello e poi la Corte suprema hanno stabilito l'illegittimità dei trasferimenti, ritenendo il Rwanda un Paese non sicuro, per l'inadeguatezza del sistema di asilo e il rischio di violazione del principio di non respingimento⁶¹. Il *Memorandum* con il Rwanda non escludeva, infatti, espressamente il rimpatrio dei migranti. Rischio, invece, ritenuto concreto dalla Corte che si era riferita ad un'intesa simile intervenuta nel 2013 (ed attuata fino al 2018) fra il Paese africano e Israele.

Contrariato dalla pronuncia della Corte suprema e determinato ad attuare questa iniziativa, nelle settimane successive il governo guidato dal primo ministro Sunak promosse la conclusione di un accordo internazionale (questa volta vincolante) con il Rwanda⁶², in cui erano state corrette alcune delle suddette criticità, prevedendo in particolare che il Rwanda, una volta accertata l'insussistenza dei presupposti per l'asilo, non potesse rimpatriare le persone o respingerle verso altri Paesi (se non eventualmente nel Regno Unito)⁶³. Contemporaneamente, il governo presentò un disegno di legge ("Safety of Rwanda Act"⁶⁴), in cui si stabiliva che il Paese africano dovesse ritenersi sicuro⁶⁵, vietando a qualsiasi corte o tribunale la revisione

⁵⁹ Corte EDU 13 giugno 2022, ric. n. 28774/22 – Interim measure, *N.S.K./Regno Unito*. Per un commento si veda I. BROCK MUHAMBYA, *UK-Rwanda Agreement Versus Legal Framework on the Protection of Refugees: Primacy of Minimum Guarantees of Human Rights*, in *Cabiers de l'Edem*, Louvain-La-Neuve, settembre 2022.

⁶⁰ La decisione della High Court del 19 dicembre 2022 è disponibile online.

⁶¹ *R on the application of AAA and others* (Respondents/Cross Appellants)/Secretary of State for the Home Department (Appellant/Cross Respondent) UKSC/2023/0093. Per un commento si vedano V. MITSILEGAS, *Reflections about the Supreme Court's Ruling on the Rwanda Policy*, 17 novembre 2023, disponibile online; S. PENNICINO, *La Corte suprema del Regno Unito si pronuncia sul piano Ruanda*, in *QC*, n. 1, 2024, p. 187 ss.

⁶² UK/Rwanda: Agreement for the Provision of an Asylum Partnership to Strengthen Shared International Commitments on the Protection of Refugees and Migrants [CS Rwanda n. 1, 2023] disponibile online. A differenza del precedente testo, che aveva assunto una modalità informale, in questo caso si era trattato di un accordo internazionale.

⁶³ Cfr. art. 10, par. 2 e 3, dell'accordo.

⁶⁴ D. NDAYISABA, *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024 – Inside the Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024: Highlighting the Grey Zones*, in *Cabiers de l'EDEM*, n. 5, 2024.

⁶⁵ K. HUGHES, *The Meaning of "Safe" and the UK and Rwanda Asylum Partnership Arrangement*, in *The Cambridge Law Journal*, vol. 83, n. 2, 2024, p. 206 ss.

o l'appello di una decisione nella misura in cui la richiesta di riesame fosse fondata su quella circostanza. Alle autorità giudiziarie inglesi si proibiva di prendere in considerazione motivi di gravame fondati sul rischio di respingimento o sull'inadeguatezza del locale sistema di asilo, il riesame del trasferimento potendo dunque basarsi solo su "prove convincenti relative specificamente alla situazione individuale della persona". Nella legge si afferma che il diritto internazionale non può prevalere sugli atti del parlamento britannico. L'art. 1, comma 4, statuiva che: «riconosciuto che il parlamento del Regno Unito è sovrano, la validità di una legge non può essere inficiata dal diritto internazionale»⁶⁶. Evidentemente l'approccio sostenuto dal governo inglese aveva messo in luce con anticipo, ma con evidenti analogie con il caso italiano, la criticità del rapporto tra potere esecutivo e giudiziario nell'identificazione dei paesi di origine sicuri, laddove in particolare questo sia funzionale ad una scelta di politica migratoria del governo. Il disegno di legge fu approvato dal Parlamento, ma non è mai stato applicato a seguito delle dimissioni del primo ministro e della nomina di un nuovo governo, che annunciò l'immediato abbandono del progetto⁶⁷. Cionondimeno suscitò vivissime reazioni quanto alla compatibilità di una simile previsione normativa con lo stato di diritto⁶⁸.

Viene, infine, in rilievo il modello di cooperazione proposto dall'Italia attraverso il protocollo concluso alla fine del 2023 con l'Albania⁶⁹ e che

⁶⁶ Al comma 6 si specificava che per diritto internazionale si intende: «la Convenzione sui diritti umani, la Convenzione di Ginevra sui rifugiati, il Patto sui diritti civili e politici del '66, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, la Convenzione del Consiglio d'Europa contro il traffico degli esseri umani, il diritto internazionale consuetudinario e ogni altra norma internazionale inclusa qualsiasi ordinanza, sentenza, decisione o misura della Corte europea dei diritti dell'uomo».

⁶⁷ *UK's Starmer Says Rwanda Deportation Plan 'Dead and Buried'*, 7 giugno 2024, disponibile online.

⁶⁸ M. HUNT, *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill: A Rule of Law Analysis for House of Lords Second Reading*, 26 gennaio 2024, disponibile online, affermò che «the central purpose of the Bill, to conclusively deem Rwanda to be a safe country in light of the recently concluded Rwanda Treaty, is contrary to the Rule of Law because it would amount to a legislative usurpation of the judicial function, contrary to the UK's constitutional understanding of the separation of powers, which requires the legislature to respect the essence of the judicial function». Si vedano anche i rilievi di E. GUILD, V. MITSILEGAS, *Get That Judge Out of My Sight: The Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill*, in *EUMigrationlawblog.eu*, 4 marzo 2024.

⁶⁹ Il Protocollo è stato siglato il 6 novembre 2023 tra il Governo della Repubblica italiana e quello albanese, successivamente ratificato con la legge 21 febbraio 2024, n. 14, che ne integra diverse disposizioni. In merito al protocollo si vedano, tra i molti contributi, E. CELORIA, A. DE LEO, *Il Protocollo Italia-Albania e il Diritto dell'Unione europea: una relazione complicata*, in *DIC*, n. 1, 2024, pp. 1-26; G. GRATTAROLA, *Il disegno di legge di auto-*

prevede la costruzione di centri di trattenimento a gestione italiana sul territorio albanese. Secondo l'art. 4, comma 3, del Protocollo, le autorità albanesi consentono l'ingresso e il soggiorno dei migranti al «solo fine di espletare le procedure di frontiera o di rimpatrio». I centri collocati in Albania sono equiparati alle zone di frontiera italiane dall'art. 3, comma 3 della l. n. 14/24, rendendo applicabile la procedura accelerata prevista dall'art. 28-bis, del D. lgs. n. 25/2008 (in attuazione della Direttiva UE 2013/32) nel caso di domande presentate da richiedenti provenienti da un Paese designato di origine sicuro⁷⁰. Il trattenimento dei migranti nei centri albanesi, tuttavia, non solo è giustificato soltanto se sono soddisfatti i requisiti per l'applicazione della procedura accelerata per la valutazione della domanda di protezione, ma essendo una misura restrittiva della libertà personale richiede la convalida dell'autorità giudiziaria. I primi trasferimenti avrebbero dovuto avere luogo a ottobre, ma la sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre nel caso *CV c. Repubblica ceca* ne ha di fatto impedito l'operatività⁷¹. I giudici competenti a convalidare i provvedimenti di trattenimento hanno, infatti, disapplicato la legislazione nazionale che definiva i Paesi di origine sicuri⁷², ritenendo che, alla luce dell'interpretazione della

rizzazione alla ratifica del protocollo italia-albania: profili di (in)compatibilità con il diritto dell'unione europea, in *Sidiblog.it*, 13 febbraio 2024.

⁷⁰ Ai sensi di tale disposizione, la questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione e decide entro i successivi due giorni, nei casi elencati, che includono l'ipotesi di domanda di protezione internazionale presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito da un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro.

⁷¹ Corte giust. sentenza del 4 ottobre 2024, *CV/Ministerstvo vnitra České republiky*, C-406/22. Per un commento si vedano M. BORRACCETTI, *Il trattenimento off-shore negato: prime note sull'ordinanza del Tribunale di Roma, con uno sguardo al futuro*, in *EJ*, n. 4, 2024; C. FAVILLI, *Gli ostacoli all'accesso al diritto di asilo e la nozione di Paese sicuro: prime prove di applicazione del Protocollo Italia-Albania*, in *Diario di Diritto Pubblico*, 3 novembre 2024; M. FERRI, *Le ricadute nell'ordinamento italiano della sentenza della Corte di giustizia sui Paesi sicuri: la via della disapplicazione*, in *RCE*, n. 3, 2024, pp. 1-40; F. MUNARI, *Le torri (d'avorio?) di Kirchberg: riflessioni a margine della sentenza CV c. Ministero dell'Interno della Repubblica Ceca*, in *EJ*, n. 4, 2024; S. PEERS, 'Safe Countries of Origin' In *Asylum Law: The CJEU First Interprets The Concept*, in *EU Law Analysis*, 14 ottobre 2024; A.N. REYHANI, C. SCISSA, *The Court of Justice's Stance on Safe Countries of Origin: What Implications at the EU and National Law*, in *EU Law Live*, 11 novembre 2024; A. DI PASCALE, *Safe Countries of Origin: whose Margin of Appreciation? (Case C-406/22, CV) and its Impact on the Application of the Italy-Albania Protocol*, in *EU Law Live*, 16 dicembre 2024; C. SICCARDI, *Le procedure Paesi sicuri e il protocollo Italia-Albania: tra politica, giudici e Corti*, in *QC*, n. 4, 2024, p. 905 ss.

⁷² Decreto 7 maggio 2024 del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale. L'art. 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008 demandava ad un decreto del

Corte di giustizia, i Paesi di origine dei migranti (Egitto e Bangladesh) non potessero essere considerati sicuri e che quindi non sussistessero le condizioni per la procedura accelerata, con l'effetto di provocare un acrimonioso scontro tra governo e magistratura. Nella pronuncia, relativa ad un caso sottoposto da un giudice ceco, la Corte aveva infatti concluso che, in base al quadro normativo attualmente in vigore (in particolare l'art. 37 della direttiva 2013/32), un paese terzo non può essere designato come paese di origine sicuro se alcune parti del suo territorio non soddisfano le condizioni materiali per tale designazione, come indicato nell'allegato I di tale direttiva. La Corte ha, inoltre, affermato l'ampiezza del controllo giurisdizionale nel caso di ricorso contro una decisione di rigetto di una domanda di protezione internazionale, esaminata nel contesto del regime speciale applicabile alle domande presentate da richiedenti provenienti da paesi terzi designati come di origine sicura. Essa ha affermato che tale giudice deve, nell'ambito dell'esame completo ed *ex nunc* richiesto dall'art. 46, n. 3, di tale direttiva, sollevare, sulla base delle informazioni contenute nel fascicolo e di quelle portate a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso, l'inosservanza delle condizioni sostanziali di tale designazione, anche se non è espressamente invocata a sostegno di tale ricorso. Sulla base di questa affermazione, i giudici italiani hanno dedotto l'obbligo per il giudice di effettuare una valutazione completa dell'effettiva sicurezza del Paese in questione, indipendentemente dalla sua inclusione nell'elenco dei Paesi di origine sicuri dello Stato. Va notato, tuttavia, che le condizioni per l'identificazione di un Paese come di origine sicura erano da tempo controverse in Italia e già a maggio il Tribunale di Firenze aveva operato un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in relazione alla possibilità di introdurre eccezioni per categorie di persone⁷³, mentre a luglio, il Tribunale

Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, adottato di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, la definizione dell'elenco dei Paesi di origine sicuri. Tale elenco doveva essere aggiornato periodicamente e notificato alla Commissione europea. La valutazione volta ad accertare che uno Stato non appartenente all'Unione europea è un Paese di origine sicuro era basata sulle informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, nonché su altre fonti di informazione, comprese in particolare quelle fornite da altri Stati membri dell'Unione europea, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti.

⁷³ Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Firenze il 4 giugno 2024 – GK/Ministero dell'Interno, Commissione Territoriale per la Protezione Internazionale – Sezione di Perugia e domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Firenze il 4 giugno 2024 – QS, OY, LH, WM/Ministero dell'Interno, Commissione Territoriale per la Protezione Internazionale di Firenze – Sezione di Livorno, Commissione Territoriale per la Protezione Internazionale – Sezione di Perugia. Le due domande sono state riunite nelle cause congiunte C-388/24 e C-389-24. Il Tribunale di Firenze ha chiesto alla Corte, in via principale, se il diritto dell'UE e, in particolare, gli artt. 36, 37 e 46 della direttiva

di Roma aveva chiesto alla Corte di Cassazione, ai sensi dell'art. 363-bis c.p.c., di pronunciarsi se nei casi in cui il richiedente contesti la natura "sicura" del Paese di origine, o anche in assenza di una specifica contestazione, vi sia o meno un potere/dovere del giudice di verificare tale natura alla luce di informazioni aggiornate sul Paese di origine, a prescindere dal fatto che tale Paese sia o meno incluso nel decreto ministeriale sui Paesi sicuri⁷⁴.

Non dissimilmente da quanto accaduto nel Regno Unito, il governo italiano ha espresso il proprio disappunto, accusando i giudici di attivismo politico per aver reso inutile nella pratica il ricorso al concetto di paese di origine sicuro, anche in presenza di un rischio astratto in una regione o in relazione a determinate categorie di persone. E in un primo momento ha sostituito il decreto ministeriale con un decreto-legge⁷⁵, sul presunto assunto che ciò ne avrebbe impedito la disapplicazione da parte dei giudici. Ma più in generale, si è innescata un'accesa diatriba tra governo e magistratura sulla portata del controllo dei giudici. Il Ministero dell'Interno ha impugnato l'ordinanza del Tribunale di Roma⁷⁶, chiedendo l'intervento chiarifi-

2013/32/UE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che uno Stato membro designi uno Stato come Paese di Origine sicuro con esclusione di categorie di persone a rischio, nei confronti delle quali non si applica la presunzione di sicurezza e se, quindi, in tal caso, il Paese nel suo complesso non possa essere considerato un paese di origine sicuro ai fini della direttiva. In via subordinata, nell'ipotesi in cui tale modalità di designazione non sia ritenuta vietata dal diritto dell'Unione in maniera assoluta, se il diritto dell'UE osti ad una norma nazionale che designi un Paese di Origine Sicuro con esclusioni personali che, per numero e tipologia, sono di difficile accertamento, considerati i tempi ristretti della procedura accelerata (in particolare «Detenuti; Persone con disabilità fisiche o mentali; Albini; Sieropositivi; Comunità LGBT; Vittime di discriminazione sulla base dell'appartenenza di genere, incluse vittime e potenziali vittime di MGF; Vittime di tratta; Giornalisti») e se, quindi, in tal caso, il Paese nel suo complesso non possa essere considerato un Paese di origine sicuro ai fini della direttiva. In proposito si veda C. SICCARDI, *Paesi sicuri e categorie di persone "insicure": un binomio possibile? Il Tribunale di Firenze propone rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE*, in *Giustizia insieme*, 10 settembre 2024.

⁷⁴ Tribunale di Roma, sez. immigrazione, ord. 1° luglio 2024, n. 22259. Cfr. M. COMETTI, *Rinvio pregiudiziale in cassazione e in corte di giustizia e disapplicazione di un atto amministrativo contrario al diritto Ue. Il caso del d.m. paesi di origine sicura*, in *RCE*, n. 3, 2024, p. 160 ss., che esamina peraltro il rapporto tra rinvio pregiudiziale in Cassazione e rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

⁷⁵ D. l. 23 ottobre 2024, n. 158 "disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale", entrato in vigore il 24 ottobre 2024 e abrogato dalla l. n. 187/2024, di conversione del d. l. 11 ottobre 2024, n. 145, recante "disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali", entrata in vigore l'11 dicembre 2024. L'elenco dei Paesi di origine sicuri è stato riprodotto in modo identico rispetto al d.l. n. 158/2024

⁷⁶ Il Governo ha presentato ricorso contro l'ord. 42256/2024 del Tribunale di Roma,

catore della Corte di Cassazione, e poi ha sottratto ai giudici di primo grado la competenza in materia di convalida del trattenimento disposto dal questore per attribuirlo alle Corti d'Appello⁷⁷. D'altra parte, i giudici non solo hanno evidentemente ribadito la disapplicazione della disciplina dei paesi sicuri, anche successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge, ma hanno proposto numerosi rinvii ex articolo 267 TFUE alla Corte di giustizia UE, contenenti diverse questioni riguardanti le modalità di individuazione dei paesi sicuri e il ruolo del giudice nazionale in materia, la cui soluzione è stata considerata pregiudizievole per la decisione sulla convalida dei trattenimenti in caso di procedure accelerate⁷⁸.

In due interventi⁷⁹, a dicembre la Corte di cassazione ha formulato ulteriori considerazioni. Particolarmente significativa l'analisi della Corte nella sentenza del 19 dicembre in cui ha offerto elementi in merito al sindacato giurisdizionale e all'ampiezza del potere politico puntualizzando che il decreto ministeriale, quanto all'identificazione di un certo paese come sicuro, non esprime una valutazione governativa vincolante per il giudice ordinario.

«Venendo in gioco un diritto costituzionale (il diritto all'asilo e alla protezione come regolato e disciplinato dalla normativa europea e nazionale e dalle convenzioni internazionali), rimane fermo il potere dell'autorità giurisdizionale ordinaria di riconsiderare l'inserimento di un paese nella lista dei paesi sicuri, allorché la predetta designazione si discosti dai criteri di inserimento previsti dalla norma generale, sacrificando sull'altare di interessi pubblici diversi il riconoscimento della protezione internazionale a

relativa d un cittadino del Bangladesh, chiedendo se, nel caso di un Paese senza criticità in tutto il suo territorio nazionale, il diniego della convalida del trattenimento possa fondarsi sulla sola presenza di criticità nei confronti dei diritti di alcune specifiche categorie di soggetti, alle quali il richiedente non abbia provato né allegato la propria appartenenza, in assenza di adeguata motivazione circa le ragioni di fatto che indicano a concludere che il paese non è sicuro.

⁷⁷ La l. n. 187/2024 ha aggiunto un comma 5-bis al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla l. 13 aprile 2017, n. 46.

⁷⁸ Per una ricostruzione si veda P. IANNUCELLI, "Paesi d'origine sicuri": la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia, in *RCE*, 11 dicembre 2024.

⁷⁹ Cass., sez. I, 19 dicembre 2024, n. 14533 in risposta al rinvio pregiudiziale civile promosso dal Tribunale di Roma. Per un primo commento cfr. R. G. CONTI, M. SERIO, *Brevi note sul rinvio pregiudiziale ex art.363 bis c.p.c. e su limiti e controlimiti giurisprudenziali alla definizione normativa di paese sicuro*, in *Giustizia Insieme*, 9 gennaio 2025. Cass, sez. I, 30 dicembre 2024, n. 22146 ha rinviato a nuovo ruolo la decisione sul ricorso promosso dal Governo avverso l'ordinanza del Tribunale di Roma del 18 ottobre 2024. Per una dettagliata ricostruzione delle diverse pronunce si veda C. SICCARDI, *Le procedure Paesi sicuri e il protocollo Italia-Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, in *DIC*, n. 1, 2025.

fronte di un effettivo rischio di compromissione, nel paese di origine, del nucleo irriducibile di diritti inviolabili coessenziali alla dignità della persona umana». Pertanto, il giudice può valutare «la sussistenza dei presupposti di legittimità di tale designazione, allorché la designazione operata dall'autorità governativa contrasti in modo manifesto con i criteri di qualificazione stabiliti dalla normativa europea o nazionale».

È evidente, come ha osservato il Tribunale di Roma in sede di rinvio pregiudiziale, che «il ricorso alle procedure accelerate a partire da un paese di origine sicuro si trova in un momento di grave incertezza nella sua applicazione» e che «ciò ha conseguenze non solo per l'Italia, ma potenzialmente anche per altri Stati membri». La nuova decisione della Corte di giustizia⁸⁰, che quindi chiarirà meglio l'ambito di valutazione spettante al legislatore nazionale e l'ampiezza del sindacato del giudice rispetto alla designazione potrà, pertanto, fornire indicazioni cruciali anche in considerazione dell'importanza che tali procedure rivestiranno nel contesto del Patto sulla migrazione l'asilo e del più ampio ricorso al concetto di paesi di origine sicuri.

4. La cooperazione con i paesi terzi nell'ambito del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo

Come si è detto, la riforma del sistema comune europeo di asilo è principalmente incentrata sul rafforzamento dei meccanismi di contenimento dei flussi migratori irregolari verso l'Unione europea. La comunicazione⁸¹ della Commissione che accompagnava e introduceva il pacchetto di proposte legislative, nel sottolineare il legame inestricabile tra dimensione interna ed esterna, aveva consacrato un intero capitolo alla cooperazione con i paesi terzi, con l'obiettivo di garantire una maggiore efficacia al contrasto del traffico di migranti e dei rimpatri, ma anche di sviluppare canali di migrazione legale. Richiami, tuttavia, che sono apparsi come l'usurata ripetizione di un lessico stantio, privo di elementi innovativi ed originali⁸², forse ido-

⁸⁰ La Corte ha riunito due rinvii proposti dal Tribunale di Roma (C-758/24 e C-759/24), accogliendo la richiesta di esaminarli con procedimento accelerato

⁸¹ Comunicazione della Commissione, del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM (2020) 609 final. Nell'introduzione si evidenziava come la stretta collaborazione con i partner incida direttamente sull'efficacia delle politiche all'interno dell'UE. «Affrontare le cause profonde della migrazione irregolare, combattere il traffico di migranti, aiutare i rifugiati residenti in paesi terzi e sostenere una migrazione legale ben gestita sono obiettivi preziosi sia per l'UE che per i nostri partner, da perseguire attraverso partenariati di vasta portata, equilibrati e mirati».

⁸² P. GARCIA ANDRADE, *EU Cooperation on Migration with Partner Countries Within*

neo soprattutto a celare l'inadeguatezza della dimensione interna⁸³. Nei quattro anni richiesti per l'adozione del pacchetto di strumenti legislativi, l'attenzione verso la dimensione esterna è rimasta alta, ponendosi poi al centro delle conclusioni del primo Consiglio europeo dopo la conclusione dell'emergenza pandemica, il 9-10 febbraio 2023, nelle quali è stato fortemente ribadito l'invito a intensificare l'impegno dell'UE nella dimensione esterna della migrazione⁸⁴.

Rispetto al passato, comunque la cooperazione con i paesi terzi ha trovato un riconoscimento normativo all'interno della riforma sottesa al Patto. Dapprima nel 2022 è stato istituito un meccanismo di coordinamento operativo per la dimensione esterna della migrazione, denominato "Mocadem", posto sotto la direzione della presidenza del Consiglio⁸⁵. Ma è nel regolamento sulla gestione dell'immigrazione e l'asilo⁸⁶, che rappresenta il nucleo centrale della riforma, che tale cooperazione rinviene una sua istituzionalizzazione, nelle premesse⁸⁷ che operano un richiamo esplicito al rafforzamento dei partenariati in materia di asilo e migrazione, e poi nel cor-

the New Pact: New Instruments for a New Paradigm? in *Eumigrationlawblog.eu*, 8 dicembre 2020.

⁸³ I. GOLDNER LANG, "Editorial: *The New Pact on Migration and Asylum: A Strong External and A Weak Internal Dimension?*", *European Foreign Affairs Review*, vol. 27, n. 1, 2022, pp. 1-4; J. SANTOS VARA, *El nuevo pacto de la Unión Europea sobre migración y asilo*, Valencia, 2024.

⁸⁴ Riunione straordinaria del Consiglio europeo (9 febbraio 2023) – Conclusioni. Ma il richiamo intensificare i partenariati e la cooperazione con i paesi di origine e di transito, utilizzando in modo coordinato tutti gli strumenti e gli incentivi disponibili a livello dell'Unione e degli Stati membri, nonché a rendere operativi i piani d'azione stabiliti per otto paesi di origine e di transito ritenuti prioritari (Cfr. i piani d'azione per il Mediterraneo occidentale e Atlantico, i Balcani occidentali e il Mediterraneo centrale) si rinviengono in tutte le conclusioni delle diverse riunioni del Consiglio europeo nel corso del 2021.

⁸⁵ Decisione di esecuzione (UE) 2022/60 del Consiglio, del 12 gennaio 2022, relativa al meccanismo di coordinamento operativo per la dimensione esterna della migrazione.

⁸⁶ Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013. L'effettiva cooperazione dei paesi terzi in relazione al contenimento delle partenze, alla riammissione, ma anche nel "creare le condizioni per il ricorso al principio del primo paese di asilo e del paese terzo sicuro per il rimpatrio dei richiedenti asilo che hanno attraversato irregolarmente la frontiera per entrare nel territorio degli Stati membri in provenienza dal paese terzo in questione o che hanno un legame con tale paese" era stata indicata dalla Commissione quale criterio ai fini dell'identificazione dei paesi o delle regioni da cui deve avvenire il reinsediamento nella proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 agosto 2020, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, COM (2020) 468 final, ma non ha poi trovato accoglimento nel testo finale approvato.

⁸⁷ Cfr. considerando 5.

pus normativo del regolamento⁸⁸. In particolare, nell'ambito del c.d. meccanismo di solidarietà, che come è noto consente agli Stati membri di scegliere le modalità di intervento, è possibile optare per un contributo allo Stato interessato finalizzato a «fornire sostegno ad azioni nei paesi terzi, o in relazione a essi, con la prospettiva di avere un impatto diretto sui flussi migratori alle frontiere esterne degli Stati membri o di migliorare i sistemi di asilo, accoglienza e migrazione del paese terzo interessato, compresi i programmi di rimpatrio volontario assistito e reintegrazione»⁸⁹. Previsioni sostanzialmente analoghe si rinvengono anche nel regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo⁹⁰. Entrambi i regolamenti richiamano il rispetto dei diritti umani, nonché dello stato di diritto e dei valori dell'Unione, quali criteri per l'attuazione della cooperazione con i paesi terzi. In particolare nelle premesse del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, si puntualizza che le competenze dell'Unione continueranno ad essere esercitate nel pieno rispetto delle norme procedurali dei trattati e in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, in particolare per quanto riguarda gli strumenti non vincolanti dell'Unione⁹¹, il che appare costituire una presa d'atto del frequente ricorso a strumenti informali nell'ambito della dimensione esterna.

5. Oltre il nuovo patto: alla ricerca di soluzioni originali e innovative per i processi di esternalizzazione

I diversi strumenti che compongono il patto si applicheranno da giugno o luglio 2026 (a seconda degli atti), ad eccezione di singole disposizioni che recano un termine di applicazione diversa. E', quindi subito iniziato un processo di attuazione, di cui si vedranno le modalità operative (e le at-

⁸⁸ Cfr. artt. 5, 6, par. 3, lett. E e I, 10, par. 2, lett. B, 13, 14, 56,

⁸⁹ Art. 56, par. 2, lett. b). La stessa disposizione puntualizza che tali azioni nei paesi terzi o in relazione a essi sono attuate dagli Stati membri beneficiari conformemente all'ambito di applicazione e agli obiettivi del regolamento in questione e del regolamento (UE) 2021/1147 (istitutivo del Fondo Asilo, migrazione e integrazione).

⁹⁰ Cfr. considerando 3 e art. 8, lett. B del regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147.

⁹¹ In particolare, il considerando 5 del reg. 2024/1351 afferma che «Tali partenariati dovrebbero costituire un quadro per un migliore coordinamento delle politiche e degli strumenti pertinenti dell'Unione con i paesi terzi e basarsi sui diritti umani, sullo stato di diritto e sul rispetto dei valori comuni dell'Unione».

tese difficoltà) solo dall'estate 2026. Ma già i programmi elettorali di alcune forze politiche alle elezioni europee della scorsa primavera, e le posizioni assunte dalla stessa posizione della Commissione europea, hanno fatto comprendere come la dimensione esterna sia considerata cruciale per la gestione dei flussi migratori e le soluzioni identificate nei diversi strumenti adottati siano già ritenuti da superare.

Da qualche programma emerge la suggestione esercitata dai modelli inglese e italiano, e l'intenzione di consentire la «valutazione al di fuori dell'UE della maggior parte delle domande di protezione internazionale»⁹², poi formalmente ribadita a maggio da quindici Stati membri, i quali hanno sollecitato nuove soluzioni per affrontare l'immigrazione irregolare verso l'Europa⁹³. Temi ripresi in una lettera inviata ai capi di Stato e di governo⁹⁴, in vista del Consiglio del Consiglio europeo del 27 giugno, dalla Presidente della Commissione europea in cui, nel ribadire l'importanza storica del patto, ha affermato che questo non esaurisce la riflessione sugli strumenti disponibili e che le strategie innovative per prevenire l'immigrazione irregolare, affrontando le domande di asilo più lontane dai confini esterni dell'UE e rafforzando la collaborazione con i paesi terzi, che molti Stati membri stanno valutando, meriteranno la nostra attenzione quando sarà in corso il nostro prossimo ciclo istituzionale.

Nuovamente ad ottobre quattordici Stati membri, insieme a Norvegia,

⁹² Indicazioni in tal senso erano presenti nei programmi del partito popolare e dei conservatori. In particolare, sul manifesto del PPE, disponibile online, si legge: «We also advocate a fundamental change in European asylum law. We are committed to the fundamental right to asylum, but the EU, together with its Member States, must have the right to decide to whom and where is it granted. We will conclude agreements with third countries to ensure that asylum seekers can also be granted protection in a civilised and safe way. We want to implement the concept of safe third countries. Anyone applying for asylum in the EU could also be transferred to a safe third country and undergo the asylum process there. In the case of a positive outcome, the safe third country will grant protection to the applicant onsite. A comprehensive contractual agreement will be established with the safe third country. The criteria for safe third countries shall be in line with the core obligations of the Geneva Refugee Convention and the European Convention on Human Rights. Both conventions do not include the right to freely choose the country of protection. Following the successful implementation of the third country concept, we propose to admit into the EU a quota of people in need of protection through annual humanitarian quotas of vulnerable individuals», p. 6.

⁹³ Lettera congiunta dei Ministri degli interni di 15 Stati membri sulle nuove soluzioni per affrontare l'immigrazione irregolare verso l'Europa del 15 maggio 2024. Nella lettera si affermava la necessità di esplorare diverse idee per ottimizzare la cooperazione con i paesi terzi in tale settore, richiamando espressamente la dichiarazione UE-Turchia e il modello Italia-Albania.

⁹⁴ Lettera inviata dalla presidente della Commissione Ursula Von der Leyen del 25 giugno 2024, disponibile online.

Svizzera e Liechtenstein, hanno chiesto un “cambio di paradigma” nella politica migratoria per garantire che i richiedenti asilo, le cui domande siano state respinte, vengano rimpatriati in modo efficace e rapido nei loro paesi di origine⁹⁵. In una nuova lettera inviata, sempre prima del Consiglio europeo, la neoconfermata presidente della Commissione europea ha sottolineato l'intenzione di rafforzare la politica di rimpatrio, presentando una proposta di riforma dell'attuale direttiva⁹⁶ (dalla stessa presidente indicata come una delle priorità del nuovo commissario agli affari interni e alla migrazione). Nella lettera si propone, inoltre, l'istituzione di centri di rimpatrio (*return hubs*) nei paesi terzi per combattere l'immigrazione irregolare, indicando

⁹⁵ *Objectives for a New Legislative Proposal for More Effective Returns Non-Paper by AT and NL supported by CH, CZ, DE, DK, EL, FI, FR, HR, IT, LI, LU, MT, NO, SE and SK*, disponibile online.

⁹⁶ Direttiva 2008/115/CE cit. Recependo le richieste del Consiglio europeo di giugno 2018, nel settembre 2018 la Commissione aveva presentato il 12 settembre 2018, una proposta di riforma (proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (rifusione), COM (2018) 634 final), ma i negoziati sono stati complessi e non hanno consentito l'adozione della proposta, i cui contenuti sono in parte stati inclusi in altri strumenti del Patto. La proposta introduceva, infatti, una nuova procedura di frontiera per il rimpatrio e tentava di chiarire alcune previsioni sull'adozione delle decisioni di allontanamento e sui ricorsi avverso di esse, nonché di razionalizzare le norme sulla concessione di un periodo per la partenza volontaria, stabilendo un quadro per la concessione di assistenza finanziaria, materiale e in natura ai migranti irregolari disposti a rimpatriare volontariamente. La proposta modificava, inoltre, le norme relative al trattenimento ai fini dell'esecuzione del rimpatrio, prevedendo che questo abbia in ogni caso una durata minima di tre mesi ed introducendo un nuovo motivo legato alla circostanza che il cittadino di Paesi terzi costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale. Essa poneva, altresì, in capo ai migranti, un obbligo di cooperazione con le autorità competenti degli Stati membri in tutte le fasi delle procedure di rimpatrio, la cui inosservanza costituiva motivo obiettivo per la valutazione circa la sussistenza del rischio di fuga. Tuttavia, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, nel parere reso sulla proposta (*The Recast Return Directive and its Fundamental Rights Implications – Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights*, 10 gennaio 2019, disponibile su: <https://fra.europa.eu/en/opinion/2019/returns-recast>), ha messo in luce l'estrema complessità, dal punto di vista giuridico, del tema dell'allontanamento. L'efficacia del sistema non può essere valutata solo in termini numerici, essendo necessario operare un adeguato bilanciamento tra interessi contrapposti, come emerge dalla copiosa giurisprudenza delle corti europee e in particolare dalle circa 60 decisioni interpretative della direttiva, emesse dalla Corte di giustizia dalla sua entrata in vigore del 2009. Per un commento sulla proposta si vedano: R. PALLADINO, *Efficacia dei rimpatri e tutela dei diritti fondamentali e della dignità dei migranti: quale equilibrio nelle prospettive di riforma della direttiva rimpatri?*, in *Annuario ADiM 2020. Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione*, 2021, p. 442 ss.; I. MAJCHER, T. STRIK, *Legislating without Evidence: The Recast of the EU Return Directive*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 23, 2021, p. 103 ss.

il protocollo Italia-Albania come modello⁹⁷. Tale sollecitazione ha destato grande clamore, sollevando altresì perplessità e dubbi. Tuttavia, la maggioranza degli Stati membri appare orientata verso l'identificazione di modalità innovative per il contrasto dell'immigrazione irregolare⁹⁸, che includono anche la creazione di centri per il trattenimento fuori dall'Europa dei richiedenti asilo, la cui domanda non sia stata accolta⁹⁹.

Questa ipotesi è talmente realistica da indurre l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, facendo proprio espresso riferimento ai succitati scambi di lettere tra la presidente della Commissione europea e gli Stati membri nonché alle conclusioni del Consiglio europeo di ottobre e dicembre,¹⁰⁰ a pubblicare un parere sui “programmati hubs di rimpatrio”, in cui questi sono esaminati sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali¹⁰¹. L'analisi della FRA consente di comprendere meglio la natura di questi *hubs*, intesi come strutture aperte o chiuse situate in paesi terzi ed intese ad ospitare temporaneamente cittadini di paesi terzi che abbiamo ricevuto un provvedimento di espulsione o un rifiuto di ingresso emesso da uno Stato membro, fino all'effettiva attuazione del rimpatrio da parte di detto Stato o di Frontex. Pur menzionando espressamente il modello Italo-albanese, l'Agenzia chiarisce che tali centri non implicano l'esame extraterritoriale delle domande di asilo, ma solo l'esecuzione di una decisione di rimpatrio, adottata all'esito di una valutazione individualizzata e nel rispetto delle garanzie contenute nella la pertinente legislazione Ue e nella

⁹⁷ La lettera è disponibile online. Nella lettera di missione inviata il 17 settembre 2024 dalla presidente al nuovo commissario agli affari interni e alla migrazione (disponibile online) si indica il compito di «indirizzare ulteriori riflessioni su soluzioni operative innovative per contrastare la migrazione irregolare, nel rispetto del diritto internazionale e garantendo soluzioni sostenibili ed eque per i migranti stessi».

⁹⁸ Nelle conclusioni del Consiglio europeo del 17 ottobre si sollecita un'azione risoluta a tutti i livelli per facilitare, aumentare e accelerare i rimpatri dall'Unione europea, con l'invito alla Commissione a presentare con urgenza una nuova proposta legislativa e a prendere in considerazione nuovi modi per prevenire e contrastare la migrazione irregolare in linea con il diritto dell'UE e internazionale. *Riunione del Consiglio europeo (17 ottobre 2024) – Conclusioni*.

⁹⁹ In una riunione tenutasi a margine del Consiglio europeo specificamente sui processi di esternalizzazione che prevedono la creazione di centri fuori dall'Unione europea, l'Olanda ha avanzato l'idea di trasferire in Uganda i rifugiati che hanno presentato domanda di asilo senza successo nei Paesi Bassi. Proposte simili sono state avanzate dalla Danimarca (focalizzata sul Kosovo), mentre la Germania starebbe valutando di inviare i richiedenti afgani in Uzbekistan in cambio di maggiori canali d'ingresso legali per i cittadini uzbeki. Si veda *Dutch far-right wants to deport rejected asylum seekers to Uganda*, 17 ottobre 2024 disponibile online.

¹⁰⁰ Riunione del Consiglio europeo (19 dicembre 2024) – Conclusioni.

¹⁰¹ FRA, *Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues*, gennaio 2025, disponibile online.

CDFUE, in particolare agli artt. 4, 19 e 47, anche per quanto riguarda le condizioni di trattenimento. Pur sottolineando i gravi rischi di violazione dei diritti fondamentali, tali centri non sono considerati in principio in contrasto con il diritto dell'Unione europea.

Certamente sarà necessario un intervento rispetto a quanto attualmente previsto nella direttiva rimpatri, in quanto il ricorso al trattenimento ai fini dell'allontanamento è oggi limitato alla circostanza che sussista un rischio di fuga o il cittadino del paese terzo eviti od ostacoli la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento, nonché subordinato al principio di proporzionalità che lo rende applicabile solo se l'uso di misure meno coercitive è insufficiente¹⁰². La direttiva sui rimpatri stabilisce un massimo di un anno per il trattenimento, con disposizioni volte a garantire il riesame ad intervalli ragionevoli su richiesta del cittadino di un paese terzo interessato o d'ufficio e, nel caso di periodi di trattenimento prolungati, il controllo di un'autorità giudiziaria. Date le difficoltà di attuazione dei rimpatri, a causa della mancanza di cooperazione degli Stati di origine, occorre anche considerare l'ipotesi che il rimpatrio non sia eseguibile. La direttiva 2008/115 prevede espressamente che, quando non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi o che non sussistono più le condizioni previste, il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata deve essere immediatamente rilasciata. Se da un lato, parallelamente agli hub, la Commissione ha promesso di rivedere il concetto di "paesi terzi sicuri" e di utilizzare strumenti aggiuntivi (rilascio di visti, politica commerciale, aiuti allo sviluppo) come leva per rafforzare la cooperazione dei paesi di origine, la proposta (che dovrebbe essere presentata a inizio marzo) dovrà prevedere anche le conseguenze in caso di impossibilità di eseguire il rimpatrio. Insomma, sono diverse le criticità che dovranno essere affrontate.

Nel corso della riunione informale del Consiglio GAI convocata dalla presidenza polacca il 30 gennaio il primo punto all'ordine del giorno è stato proprio "Nuove soluzioni innovative nella gestione delle migrazioni"¹⁰³. In tal senso, nel documento di discussione, queste si indicano in un nuovo approccio alla politica di rimpatrio e di asilo, compreso il concetto di paese terzo sicuro, l'identificazione di luoghi sicuri per il trattamento delle domande di asilo (citando il modello italo-albanese), gli *hubs* di rimpatrio e un nuovo approccio ai partenariati con i paesi terzi. Ma si conclude sollevando l'interrogativo sulle modalità di contrasto dell'abuso del diritto di asilo e sulla portata da attribuire al principio di non respingimento e all'obbligo di ricevere le domande di presentazione internazionali, eviden-

¹⁰² Cfr. considerando 16 e art. 15, par. 1, direttiva 2008/115/CE cit.

¹⁰³ Cfr. l'agenda è disponibile online.

ziando che si tratta di concetti elaborati nella loro formulazione attuale dalle corti dopo la seconda mondiale, in un contesto totalmente diverso da quello attuale.

Oltre l'attuazione del Patto quello che sembra preannunciarsi non è una semplice riforma del sistema di rimpatrio e di contrasto all'immigrazione irregolare, ma un ripensamento più ampio di quelli che sono stati i principi elaborati nella materia negli ultimi decenni, alla ricerca di "modelli innovativi e originali".