



L'Eastern Partnership Panel on Migration and Asylum: recenti sviluppi *

di Mario Carta **

1. Introduzione

La *Eastern Partnership* (EAP) è un'iniziativa congiunta tra l'Unione europea e sei paesi dell'Est, nello specifico Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina, che si sviluppa in quell'ambito dell'azione esterna costituito dalla riformata *European Neighbourhood Policy* (ENP, 2015)¹ al fine di promuovere i principi che hanno informato la creazione dell'Unione, declinati all'art. 21, par. 1 del TUE². Quale artico-

* Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).

** Professore associato di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza.

¹ Comunicazione congiunta JOIN (2015) 50 final, dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione europea, «Riesame della politica europea di vicinato». A tal proposito v. Poli (2016).

² Secondo il par. 1 dell'art 21 TUE: «1. L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e



lazione e dimensione esterna della politica di vicinato e come elemento della Strategia Globale dell'Unione europea nel campo della Politica Estera e di Sicurezza (2016), l'EAP è stata lanciata nel 2009 al Summit di Praga con l'obiettivo, dunque, di approfondire le relazioni tra l'Unione europea ed i paesi dell'Est citati per la promozione della stabilizzazione politica, della resilienza della società e della prosperità economica nel rispetto del diritto internazionale e dei valori fondamentali, tra cui la democrazia, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani, le libertà fondamentali e l'uguaglianza di genere, nonché l'economia sociale di mercato, lo sviluppo sostenibile e il buon governo³.

Sebbene il partenariato orientale, per i paesi che ne fanno parte, non possa essere ricondotto né sostituire il processo di adesione all'Unione, le finalità di cooperazione che esso persegue riguardano aspetti significativi dell'assetto economico ed istituzionale degli Stati *partner* e dello stesso *acquis* dell'Unione, ben sintetizzati nel summit di Riga del 2015 in quattro aree di intervento prioritarie: lo sviluppo economico e le oppor-

che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale» mentre il par. 2 stabilisce che «L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite».

³ Vedi sul punto, Raccomandazione del Parlamento europeo del 15 novembre 2017 al Consiglio, alla Commissione e al SEAE sul partenariato orientale nella fase preparatoria del vertice del 24 novembre a Bruxelles 2017, 2017/2130, INI P8_TA-PROV(2017)0440 Partenariato orientale.



tunità di mercato; il rafforzamento delle istituzioni e della buona *governance*; la connettività, l'efficienza energetica, l'ambiente ed i cambiamenti climatici; e da ultimo la mobilità ed i contatti interpersonali. Le quattro aree sono state successivamente dettagliate in 20 *deliverables*⁴ a loro volta precedute da tre aree di cooperazione trasversali (*More engagement with civil society organisations; Increase gender equality and non-discrimination; Strengthen strategic communications and supporting plurality and independence of media*) con risultati specifici, in ciascuna delle aree prioritarie individuate, che il partenariato si propone di raggiungere entro il 2020.

2. Il partenariato orientale tra dimensione bilaterale e multilaterale

Una delle caratteristiche sicuramente più interessanti del partenariato è rappresentata dalla capacità di perseguire i propri obiettivi ricorrendo sia agli strumenti della cooperazione bilaterale che a quelli della cooperazione multilaterale con modalità, peraltro, che solo in parte sono utilizzate per i paesi candidati. La scelta dei diversi strumenti negoziali è operata in funzione delle differenze politiche ed economiche presenti in ciascuno dei paesi *partner*, insieme alla loro maggiore o minore volontà di rafforzare e stringere relazioni con l'Unione europea, con un approccio dunque flessibile quanto al grado di inclusione dei singoli paesi nella politica di vicinato. È una caratteristica questa che può essere considera-

⁴ Cfr. ad opera della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per la Politica Estera e di Sicurezza, lo *Joint Staff Working Document Eastern Partnership - Focusing on key priorities and deliverables*, Brussels, 15.12.2016 SWD(2016) 467 final).



ta espressione, nell'area, di quel principio di differenziazione rafforzata che mira a tenere nel dovuto conto le diverse ambizioni dei paesi del partenariato. Se infatti per alcuni di essi, *in primis* la Georgia ed a seguire la Moldavia e l'Ucraina, la prospettiva dell'adesione e quindi l'accedere allo *status* di paese candidato rappresentano un'aspirazione ed uno stimolo ad accrescere le forme di cooperazione in un numero sempre più ampio di settori (*more for more principle*), per gli altri Stati invece la conclusione di accordi *ad hoc* di cooperazione non necessariamente risulta legata alla realizzazione di un programma interno di riforme economiche e politiche preliminare all'adesione all'Unione. È un modello questo di condizionalità *ex post* nel quale la tutela dei valori fondamentali e la realizzazione delle riforme appaiono più come l'obiettivo da raggiungere, per il tramite dello sviluppo di rapporti di cooperazione e contrattuali, che come un pre-requisito per l'instaurazione di tali relazioni con i paesi *partner* (condizionalità *ex ante*).

Se il meccanismo disegnato può essere spiegato con l'esigenza di rispettare il differente passo di ciascun paese del partenariato nel ritmo e nella qualità delle riforme da adottare, tuttavia l'ordine delle priorità, nell'azione dell'Unione, che una nozione simile di condizionalità disegna solleva qualche perplessità se posta in relazione ai principi⁵ cui deve ispirarsi l'Unione nell'istituire partenariati. In effetti, secondo il par. 2 dell'art. 21 TUE⁶, il rispetto dei principi sui quali si fonda l'azione dell'Unione deve essere già condiviso da quei paesi terzi o quelle organizzazioni inter-

⁵ Principi declinati, come visto al par. 1 dell'art. 21 TUE (vedi nota 2).

⁶ Vedi per il testo dell'articolo nota 2.



nazionali che intendono poi sviluppare relazioni o istituire partenariati con l'Unione, non potendosi così configurare tali principi solo come un obiettivo da raggiungere in assenza dei quali instaurare tali rapporti.

La scelta di non considerare necessariamente i valori/principi quale *prius* rispetto all'avvio di forme di cooperazione con i paesi terzi, come sembrerebbe presupporre la condizionalità *ex post*, non trova sostegno nella posizione del Parlamento europeo che, anzi, nella sua Raccomandazione del 15 novembre 2017 citata richiama le istituzioni europee al rispetto di una condizionalità rigida ed effettiva, per quanto riguarda il sostegno allo stato di diritto, la garanzia del buon governo e la difesa dei diritti umani e della libertà dei *media*, nella cooperazione e nel sostegno anche finanziario ai paesi *partner*. Impostazione questa che traspare anche dal richiamo del Parlamento europeo a non derogare, nella *partnership*, al principio "maggiori progressi, maggiori aiuti" e "minori progressi, minori aiuti", con la previsione, nel caso di passi indietro rispetto ai risultati già ottenuti, della sistematica sospensione degli accordi già conclusi.

Nella prassi e da un punto di vista "operativo" l'applicazione del principio di differenziazione ha consentito all'UE di concludere nel 2014 con Georgia, Ucraina e Moldavia tre Accordi di Associazione (AA) e tre *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA)*, già entrati in vigore, che si propongono di realizzare una zona di libero scambio globale e approfondita accanto alla instaurazione di un regime di esenzione dal visto, a partire dal 2017 con la Georgia e l'Ucraina⁷ con l'inserimento nel-

⁷ Per alcuni dei contenuti dell'Accordo di Associazione con l'Ucraina vedi Sanna (2014).



la lista dei paesi terzi i cui cittadini sono esentati dal visto per viaggiare nella gran parte dei paesi membri dell'Unione, e con la Moldavia già dal 2014. In pratica in base a tali accordi è consentito ai cittadini di questi tre paesi titolari di passaporti biometrici di recarsi nello spazio Schengen in esenzione dal visto per 90 giorni su un periodo di 180, ai soli fini turistici ma non per lavoro. Gli altri Stati del partenariato hanno preferito seguire una strategia ad hoc, calibrata sulle loro singole esigenze: sono stati così conclusi i negoziati per un accordo di partenariato globale e rafforzato con l'Armenia, che peraltro aderisce all'Unione economica eurasiatica, ed avviati i negoziati per un nuovo accordo globale con l'Azerbaijan mentre con la Bielorussia, in considerazione della sua situazione politico-istituzionale, l'Unione ha proseguito in quella che è stata definita la politica di "impegno critico".

La verifica del percorso sino ad ora compiuto da questi ultimi tre paesi è stato uno degli elementi al centro dei lavori del recente Summit di Bruxelles⁸: a margine dello stesso è stato firmato il *Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement* tra l'Unione europea e l'Armenia, mentre per l'Azerbaijan si è preso atto dei progressi nei negoziati con l'Unione europea per il nuovo accordo globale. Per quanto riguarda la Bielorussia invece sono stati creati *fora ad hoc* (*EU-Belarus Coordination Group, Human Rights Dialogue ed il Dialogue on Trade*) per garantire un cornice più ampia alle relazioni con questo paese. L'avvio e lo sviluppo di un dialogo al fine di definire un piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti in Ar-

⁸ *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit* Brussels, 24 November 2017 (OR.en) 14821/17 COEST 324)



menia, Azerbaijan e Bielorussia è stato legato da una parte all'attuazione degli accordi di riammissione, per il rimpatrio dei migranti irregolari, e dall'altra al conseguimento di progressi significativi per quanto riguarda la tutela dei valori fondamentali. Allo stato attuale, pur essendo i visti ancora necessari, sono diminuiti gli oneri amministrativi per i cittadini di questi paesi che si recano nello spazio Schengen⁹.

Per quanto riguarda invece la dimensione multilaterale del partenariato orientale, già nel Summit di Praga sono state individuate quattro piattaforme tematiche principali (*democracy, good governance and stability; economic integration and convergence with EU Policies; energy security* e, infine, *contacts between people*) che accompagnano e rafforzano le iniziative intraprese su base bilaterale. Nel contesto della prima piattaforma "*Democracy, good governance and stability*" si colloca il *Panel on Migration and Asylum*, che si propone, seguendo i principi stabiliti nel *Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)*¹⁰ e dall'Agenda europea sulla migrazione¹¹, la promozione della cooperazione ed il dialogo sui temi della democrazia e del buon governo attraverso l'armonizzazione delle politiche e della prassi¹². L'*Eastern Partnership Panel on Migration and Asylum*

⁹ Per un panoramica recente del legame, anche in termini di condizionalità, che esiste tra la politica in materia di mobilità perseguita nell'ambito del partenariato e le riforme economiche e politiche nei paesi partner vedi Végh (2015).

¹⁰ Vedi l'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011) 743 def. 18 novembre 2011.

¹¹ Bruxelles, 13.5.2015 COM(2015) 240 final.

¹² Sulla politica europea in tema di immigrazione vedi Caggiano (2016).



(EaPPMA) succede al *Söderköping Process*¹³ che, a partire dal 2001, ha facilitato la cooperazione transfrontaliera tra i sei paesi dell'attuale partenariato e l'Estonia, l'Ungheria, la Lituania, la Lettonia, la Polonia, la Romania, la Slovacchia e la Svezia e le cui attività sono confluite, sin dal 2011, proprio nella EaPPMA. Oggi il Panel è a pieno titolo inserito tra i *Regional Consultative Process (RCP's)*, come i Processi di Praga e di Budapest in Europa e Rabat e Khartoum in Africa, e quindi rappresenta una delle modalità *soft* di cooperazione dell'Unione con i paesi terzi nel settore dell'immigrazione e dell'asilo.

3. Le finalità del *Panel on Migration and Asylum*

Le attività del *Panel* a propria volta, con una tecnica quasi da *mise en abyme*, sono articolate in funzione di vari obiettivi, declinati al punto 7 della attività programmate nel contesto della prima piattaforma dedicata alla *Democracy, good governance and stability* e comprendono, tra l'altro, il rafforzamento del sistema di immigrazione ed asilo dei paesi del partenariato; l'avanzamento del dialogo sui temi dell'immigrazione e dell'asilo tra i paesi del partenariato e l'Unione europea; la facilitazione dello scambio delle *best practices* per conformarsi agli *standard* internazionali.

Una delle finalità della attività programmate nell'ambito del *Panel* è rappresentata dalla riduzione dei flussi di immigrazione irregolare men-

¹³ Cross-Border Co-operation Process (CBCP)



tre, più in generale, le azioni intraprese nell'ambito della cooperazione multilaterale e nel Panel dovrebbero contribuire a garantire un quadro più sistematico e coerente alle iniziative già adottate e da adottarsi su base bilaterale. In realtà, come è frequentemente accaduto nella politica europea in materia di immigrazione, l'attenzione dedicata dalle istituzioni europee ai fenomeni migratori anche in questa regione è focalizzata prevalentemente sull'immigrazione irregolare con prospettive ed iniziative relative alle politiche in materia di asilo ancora in embrione. In buona sostanza è stato privilegiato il secondo dei quattro pilastri sui quali si sostiene il GAMM, e cioè quello dedicato alla prevenzione e riduzione dell'immigrazione irregolare ed alla tratta di esseri umani, rispetto ai temi della organizzazione e agevolazione della migrazione legale e della mobilità¹⁴, alla promozione della protezione internazionale e rafforzamento della dimensione esterna della politica di asilo ed, infine, all'aumento dell'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo.

Il dato emerge dalla lettura sia della Raccomandazione del Parlamento europeo del 15 novembre 2017 al Consiglio, alla Commissione e al SEAE sul partenariato orientale citata ove al punto t) della stessa è contenuto l'invito ai «paesi partner dell'UE a garantire la piena cooperazione con l'UE nell'affrontare sfide come la migrazione illegale, il terrori-

¹⁴ Lo stesso processo di liberalizzazione dei visti promosso dal partenariato è legato agli accordi di riammissione, sempre alla condizione che vengano compiuti progressi significativi in materia di valori fondamentali nei singoli paesi. In ogni caso le azioni dell'Unione riguardanti la mobilità, nell'ambito del partenariato, sono rivolte alla mobilità dei lavoratori qualificati ed all'agevolazione del riconoscimento delle loro qualifiche.



smo, la criminalità informatica, la tratta di esseri umani, il contrabbando e il commercio illecito», sia dalla dichiarazione finale dello stesso Vertice secondo la quale «*Cooperation and EU support in security sector reform, implementation of integrated border management, disrupting organised crime, human trafficking and smuggling, addressing irregular migration, tackling hybrid threats, countering terrorism and violent extremism, including through inter-religious and intercultural dialogue, preventing radicalisation, enhancing cybersecurity and fighting cybercrime, strengthening disaster prevention, response and crisis management will improve partner countries' ability to withstand the pressures they face*».

Nonostante il rilievo assegnato dalla *Eastern Partnership* nel suo complesso alla cooperazione tra Unione e Stati *partner* in relazione al fenomeno migratorio non abbia goduto, sino ad oggi, di quella centralità e importanza che naturalmente questi temi assumono in altre regioni, *in primis* nel Mediterraneo, secondo l'analisi di alcuni osservatori non bisognerebbe sottovalutare quei segnali che provengono dai recenti flussi migratori che interessano principalmente il Mar Nero¹⁵, i quali indicherebbero l'apertura di una nuova rotta, in risposta alla chiusura della Balcanica occidentale e di quella che ha interessato per lungo tempo la Grecia e la Turchia (Favilli 2016) in seguito alla conclusione del noto e criticato *statement* del paese anatolico e dell'Unione europea. La situazione di incertezza sulle reali dimensioni del fenomeno ha, in ogni caso, spinto il *Panel*, tramite una serie di iniziative a ciò dedicate, a favorire lo scam-

¹⁵ V. a tal proposito <http://www.infomigrants.net/en/post/5314/migrant-routes-the-black-sea-is-more-dangerous-than-the-mediterranean>.



bio delle migliori esperienze, volte a prevenire il fenomeno dell'immigrazione irregolare ed in particolare il traffico di migranti, non solo relativamente alle politiche ed alle *best practices* ma anche in merito al quadro legislativo presente all'interno dei singoli paesi.

4. La disciplina dell'immigrazione irregolare nei paesi del partenariato ed il diritto dell'Unione

Dalle attività di monitoraggio sul quadro normativo nazionale in materia di immigrazione irregolare, ed in particolare sul favoreggiamento all'ingresso, transito e soggiorno, svolte nell'ambito del *Panel*, un primo dato che emerge, per quanto riguarda la conformità della legislazione nazionale di Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina agli obblighi europei ed internazionali, è la circostanza che tutti i paesi del partenariato, tra il 2000 ed il 2006, quindi con buona tempestività, hanno firmato e ratificato sia la Convenzione contro il Crimine Organizzato Transnazionale di Palermo che il Protocollo delle Nazioni Unite ad essa allegato dedicato al contrasto al traffico di migranti.

Tale elemento, tuttavia, non può indurre a ritenere che in questo modo sia stato così creato un quadro omogeneo e coerente tra le legislazioni adottate in ciascuno Stato membro partner sul favoreggiamento all'ingresso irregolare e la disciplina prevista a livello di Unione europea. Sotto tale ultimo profilo contribuisce indubbiamente ad una frammentazione del quadro giuridico la recente conclusione alla quale è pervenuta la Commissione di non procedere, dopo aver svolto una consultazione tra gli Stati membri e come invece era stato preannunciato



nell'Action Plan Against Migrant Smuggling 2015-2020¹⁶, ad una riforma del Facilitators Package come ampiamente illustrato nello *Staff working document refit evaluation of the EU legal framework against facilitation of unauthorised entry, transit and residence: the Facilitators Package -Directive 2002/90/EC and Framework Decision 2002/946/JHA*¹⁷. La scelta di non modificare il plesso normativo lascia senza risposta alcune delle criticità dell'attuale disciplina¹⁸ dovute, in una parte non marginale, alle diverse soluzioni che la normativa europea e quella contenuta nel Protocollo forniscono circa in merito ad alcuni aspetti fondamentali per la definizione dello *smuggling*: la previsione del vantaggio materiale quale elemento costitutivo del favoreggiamento, il regime delle circostanze aggravanti e la clausola umanitaria tra gli altri¹⁹.

Per quanto riguarda il primo aspetto, a conferma della necessità di avere una legislazione europea coerente sul punto solo due Stati del partenariato, l'Armenia e la Moldavia includono, in conformità al Protocollo, il vantaggio materiale o finanziario diretto o indiretto tra gli elementi costitutivi della fattispecie del favoreggiamento mentre negli altri Stati la legislazione nazionale non prevede tale vantaggio tra le finalità del favo-

¹⁶ COM (2015) 285

¹⁷ Brussels, 22.3.2017 SWD(2017) 117 final, Refit Evaluation.

¹⁸ Sul punto sia consentito il rinvio a Carta (2016).

¹⁹ Sul punto vedi il lavoro richiesto dalla Commissione LIBE del Parlamento europeo, *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants*, European Parliament's Directorate general for Internal Policies, Policy Department Citizens' Right and Constitutional Affairs, 2106.



reggiamento. Viene così riprodotta nella regione quella divaricazione tra i regimi nazionali che si realizza tra gli stati membri dell'Unione proprio in virtù di quanto previsto dal *Facilitators Package* che non contempla il profitto tra gli elementi dello *smuggling* lasciando di fatto piena discrezionalità agli Stati sul punto. E così l'articolo 329-1 del codice penale armeno, riformato nel 2014, definisce il crimine di organizzazione della immigrazione irregolare l'organizzazione, appunto, per un vantaggio materiale dell'ingresso nella Repubblica di Armenia, della permanenza nella Repubblica di Armenia, o il trasporto ed il transito nel territorio della Repubblica di Armenia di un cittadino straniero o di un apolide in violazione delle regole e delle procedure previste nella Repubblica di Armenia per l'ingresso, la permanenza o il transito. Analogamente l'articolo 362/1 del codice penale della Moldavia definisce il crimine di organizzazione dell'immigrazione irregolare finalizzata al conseguimento di un vantaggio materiale o economico diretto o indiretto, l'ingresso illegale, la permanenza, il transito o la partenza dal territorio della Moldavia di una persona che non è né cittadino né residente in quel paese.

L'altro aspetto che rivela la frammentazione del quadro giuridico nella regione, per quanto riguarda l'immigrazione irregolare ed il traffico di migranti in particolare, è relativo al regime delle circostanze aggravanti. Come noto le diverse impostazioni tra normativa europea e Protocollo toccano anche questo punto. Se la decisione quadro 2002/946/GAI prevede tali circostanze aggravanti solo in presenza di un reato che mette in pericolo la vita delle persone "trafficate", il Protocollo affianca nella disciplina più severa anche i trattamenti inumani e degradanti, incluso lo sfruttamento dei migranti. I paesi del partenariato nelle loro legislazioni nazionali anche in questo caso si muovono in ordine sparso con soluzio-



ni diversificate l'una dall'altra. E così se in Georgia la circostanza aggravante è prevista quando il reato di favoreggiamento è commesso ripetutamente, nei confronti di due o più persone, con pericolo per la vita e l'incolumità dei migranti o con trattamenti inumani e degradanti, incluso lo sfruttamento o con l'utilizzo di documenti falsi, con una scelta sicuramente più vicina al Protocollo, in Armenia accanto a questi elementi compare nella fattispecie di reato la necessità che esso sia commesso da una organizzazione dedita all'immigrazione irregolare e con abuso della posizione di pubblico ufficiale.

In Azerbaijan invece accanto a questi due elementi è considerata circostanza aggravante solo l'utilizzo di mezzi pericolosi per la vita umana, con un'accezione delle condotte sanzionabili con maggior rigore più ristretta rispetto al Protocollo e, quindi, più vicina alla disciplina contenuta nel *Facilitators Package*²⁰. Per quanto riguarda la Moldavia l'aspetto più interessante riguarda l'ampiezza della lesione alle diverse situazioni giuridiche soggettive in grado di integrare il regime delle aggravanti, che comprende infatti i danni al pubblico interesse o ai legittimi diritti delle persone fisiche e giuridiche²¹. Inoltre è opportuno segnalare che in Ucraina è ritenuta circostanza aggravante (art. 332 codice penale), ma non elemento costitutivo della fattispecie di reato, accanto alla commissione dello *smuggling* da parte di un'organizzazione criminale anche la finalità del vantaggio materiale derivante dal traffico.

²⁰ L'art. 144 del codice penale dell'Azerbaijan prevede che in alcuni casi la disciplina del *trafficking* possa essere applicabile allo *smuggling*.

²¹Oltre al fatto di essere commesso da un'organizzazione criminale, da un pubblico ufficiale e nei confronti di due o più persone.



Infine per quanto concerne la disciplina della clausola umanitaria in nessuno degli Stati *partner* è stata introdotta una scriminante per coloro che prestano assistenza umanitaria; solamente in Georgia è previsto che una decisione simile possa essere adottata per ragioni umanitarie, caso per caso, in regione delle singole circostanze dall'autorità procedente che potrebbe così non avviare l'azione penale nei confronti di chi favorisce l'ingresso, il transito o la permanenza dei migranti per motivi umanitari.

Un ulteriore elemento della disciplina dell'immigrazione irregolare che registra un approccio a "geometria variabile" riguarda la criminalizzazione delle condotte dei migranti "trafficati": l'art. 362/1 del codice penale Moldavo esclude la penalizzazione del migrante "trafficato" per il suo ingresso, permanenza, transito o partenza dal territorio di quel paese, come anche per il possesso e l'uso di documenti falsi utilizzati in occasione dell'ingresso, mentre in Azerbaijan ed Ucraina non sono loro applicabili sanzioni penali ma amministrative. In Georgia, oltre a prevedere la non punibilità dei richiedenti asilo, come in Azerbaijan, se il migrante si presenta immediatamente alle autorità di quel paese e fornisce le spiegazioni necessarie relativamente alle modalità del suo ingresso o alla permanenza irregolare in quello Stato, il migrante non potrà essere ritenuto responsabile di questa sua condotta.

La diversificazione delle soluzioni legislative evidenziate che riguarda sia le definizioni del reato di favoreggiamento che le sanzioni per esso previste sommandosi a quella già presente tra i paesi membri dell'Unione, può avere tra gli effetti negativi l'agevolare le pratiche, da parte degli *smugglers*, di *forum shopping* nel governare i flussi che vengono così diretti verso i paesi con una legislazione di maggior favore.



5. Considerazioni conclusive

L'importanza della cooperazione con i paesi terzi nel prevenire l'immigrazione irregolare è riconosciuta sia nei documenti della Commissione, ed in particolare nell'*Action Plan* citato, che in quelli del Parlamento europeo. L'approccio olistico seguito da quest'ultima istituzione nella Risoluzione dedicata alla necessità di un approccio globale all'immigrazione del 2016²² sottolinea la stretta connessione che esiste tra la dimensione interna e quella esterna nel settore dell'immigrazione e dell'asilo e ribadisce il ruolo centrale del GAMM nella definizione degli obiettivi e degli strumenti delle politiche esterne dell'Unione.

Benché sia uno strumento di cooperazione di *soft law*, il *Panel on Migration* rappresenta un mezzo per valutare l'impatto che le proposte di riforma all'interno dell'Unione, nel settore dell'immigrazione e dell'asilo, possono avere nelle relazioni con i paesi terzi e più in generale nella regione del partenariato orientale. Naturalmente tale riflessione vale, allo stesso modo, per le mancate riforme. Pur non essendo ancora paesi candidati, alcuni Stati del partenariato hanno ambizioni in tal senso, in primo luogo la Georgia e a seguire la Moldavia e l'Ucraina, e dunque uno *screening* sulla loro legislazione nel settore potrebbe un domani imporsi, in base ai criteri di Copenaghen, anche sotto questi profili. La mancata riforma del *Facilitators Package* renderà tale verifica meno incisiva riproducendo all'esterno quelle fragilità nella regolamentazione del traffico di migranti

²² Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione (2015/2095(INI)) P8_TA(2016)0102.



che si registrano all'interno dell'Unione e che attualmente derivano da un assetto normativo datato ed in buona parte inadeguato, in particolare sotto il profilo delle condotte perseguibili e della tutela dei diritti fondamentali, nel governare i flussi migratori odierni²³.

Una maggior armonizzazione nella disciplina sembra ancor più necessaria dopo la pronuncia della Corte di Giustizia²⁴ che, nel riconoscere la propria competenza all'esito di un rinvio pregiudiziale proposto dal Tribunale di Campobasso, ha inequivocabilmente stabilito che i procedimenti penali volti a reprimere il favoreggiamento all'immigrazione clandestina, mirando ad assicurare l'attuazione della direttiva 2002/90 e della decisione quadro 2002/946, rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Oltre all'obbligo di conformarsi alla normativa europea che la pronuncia implica, con evidenti effetti positivi in presenza di un'armonizzazione completa del settore che eviterebbe pratiche da parte degli *smugglers* volte a sfruttare la legislazione statale di maggior favore, essa determina un'applicazione della Carta dei diritti fondamentali pure al favoreggiamento nella sua disciplina non solo europea, ma anche nazionale²⁵.

²³ Sugli elementi continuità e discontinuità tra dimensione interna ed esterna dell'Unione nel settore della migrazione vedi Andrade (2015).

²⁴ Sentenza della Corte di Giustizia del 6 ottobre 2016, nella causa C-218/15, Paoletti *et al.*

²⁵ Sulle problematiche derivanti dall'applicazione del principio del primato, da parte dei giudici nazionali dei paesi di recente adesione, nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, vedi Nascimbene (2016).



Le conclusioni raggiunte dalla Commissione all'esito della valutazione del *Facilitators Package* di rinviare la riforma non sembrano, dunque, pienamente condivisibili e rappresentano, di fatto, la presa d'atto della impossibilità ad intervenire legislativamente nella materia. Infatti se il limite a qualsiasi modifica nella disciplina europea vigente può essere spiegato, in parte, con la carenza e la difficoltà nel raccogliere dati statistici rilevanti in relazione al fenomeno dello *smuggling*, non pare costituire una risposta efficace la scelta di affidare solo alle buone prassi o al «*support for operational cooperation, information exchange, or handbooks for stakeholders in specific sectors*» (Refit Evaluation, p. 37) la possibilità di governare il fenomeno.

Le misure non legislative non solo favoriscono l'adozione di soluzioni da parte degli Stati tra loro disomogenee e che si sottraggono più facilmente al controllo giurisdizionale, anche sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali, ma, come peraltro ravvisato dalla stessa Commissione, esse sono tipica espressione di una logica "emergenziale" che non può esaurire gli strumenti di intervento dell'Unione. La necessaria complementarietà dello strumento non legislativo con quello legislativo rimanda ineludibilmente ad un'azione di riforma del *Facilitators Package* quale strumento che meglio contribuisce a «*better preventing and countering the phenomenon in the long term*» (Refit Evaluation, p. 30). L'auspicio, che non si può fare a meno di formulare, è che tale riforma giunga prima che i flussi migratori nella regione del partenariato orientale inducano le autorità europee e nazionali ad invocare, per governarli, quella logica dell'"emergenza" che ha caratterizzato ed in buona parte caratterizza ancora oggi la situazione nel Mediterraneo.



Bibliografia

Andrade, P.G. (2015), *The Legal feasibility of the EU's External Actio on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined*, in *European Journal of Migration and Law*, pp. 263-281.

Bauloz, C. (2017), *The EU Migration Partnership Framework: an External Solution to the Crisis?* in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 31st January, disponibile all'indirizzo <http://eumigrationlawblog.eu/the-eu-migration-partnership-framework-an-external-solution-to-the-crisis/>.

Caggiano, G., (cur.) (2016), *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino: Giappichelli.

Carta, M. (2016), *La disciplina del traffico di migranti: prospettive di riforma nel sistema UE*, in *Federalismi.it*, 22, pp. 1-29

Cellamare, G. (2010), *Gli accordi di riammissione dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, pp. 369-401.

Cremona, M. (2008), *Defining Competence in the EU External Relation: Lessons from the Treaty Reform Process*, in A. Dashwood, M. Maresceau (eds.), *Law and Practice of the EU External Relations. Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge: Cambridge University Press.

Di Pascale, A. (2015), *Le politiche dell'immigrazione e asilo dell'Unione europea: alcune riflessioni sui primi quindici anni*, in M. Carta (cur.), *Quale futuro per l'Europa tra crisi, rilancio e utopia*, Soveria Mannelli: Rubbettino, pp. 241-260.

Favilli, C. (2016), *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, pp. 405-426.



Nascimbene, B. (2016), *Il primato, l'Unione allargata e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1, pp. 3-21.

Maes, M., C. Foblets, Ph. De Bruycker (eds.), *External Dimensions of European Migration Law and Policy*, Bruxelles: Bruylant, 2011.

Monar J. (2012), *The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice. Progress, Potential and Limitations after the Treaty of Lisbon*, Working Paper. Swedish Institute of European Policy Studies (SIEPS), Stockholm.

Mignolli, A. (2009), *L'azione esterna dell'Unione europea ed il principio di coerenza*, Napoli: Jovene.

Mitsilegas, V. (2016), *Justice and Trust in the European Legal Order. The Copernicus Lectures*, Napoli: Jovene.

Neframi E. (2011), *Division of Competences between the European Union and its member States Concerning Immigration*. Study requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Bruxelles, 2011.

Peers, S., V. Moreno-Lax, M. Garlick, E. Guild (eds.) (2015), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition*, Leiden-Boston: Brill-Nijhoff.

Poli, S. (cur.) (2016), *The European Neighbourhood Policy: values and principles*, London-New York: Routledge.

Sanna, C. (2014), *Strasburgo e Kiev ratificano l'accordo di associazione UE – Ucraina*, in *Eurojus.it*, leggibile su <http://rivista.eurojus.it/strasburgo-e-kiev-ratificano-laccordo-di-associazione-ue-ucraina/>.



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno VII, n. 3, 2017

data di pubblicazione: 22 gennaio 2018

Osservatorio europeo e internazionale

Végh, Z. (2015), *Eastern Partnership beyond the Riga Summit Rethinking Cooperation*, EU Frontiers Policy Paper, No. 11, Budapest: Center for EU Enlargement Studies, reperibile *online*.



Abstract

The Eastern Partnership Panel on Migration and Asylum: Recent Developments

The article explores the new initiatives that the European Union and the six countries of the Eastern Partnership (Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova, and Ukraine) have undertaken in the field of migration and asylum. In particular the analysis carried out in the essay concerns the activities of the Panel on Migration and Asylum, launched at the Prague Summit on 2011, as the most significant tool created to facilitate, inter alia, the strengthening of the immigration and asylum system of the partnership countries; the progress of the dialogue on the issues of immigration and asylum between the partnership countries and the European Union and, finally, the facilitation of the exchange of best practices to comply with international standards. The research highlights the differences between national regimes and the law of the European Union with regard to irregular immigration, particularly as regard smuggling, and the reasons behind this fragmentation.

Keywords: migration, asylum, Panel on Migration and Asylum, EU, Eastern Partnership.