



Eu-Draw Students' Papers



Co-funded by
the European Union

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor EACEA can be held responsible for them.

www.eu-draw.com

I canali di ingresso legale per persone bisognose di protezione internazionale nelle politiche dell'UE e degli Stati membri

di Mariano Manuel Bartiromo, *Laureato in Giurisprudenza*
in collaborazione con gli studenti di Giurisprudenza:

Dario Benvenuto, Giovanni Camarda, Aurora Pepe, Angela Senatore

SOMMARIO: 1. Le politiche restrittive in materia migratoria e la scarsa attenzione per i canali di ingresso legale delle persone bisognose di protezione internazionale. - 2. La questione dei visti umanitari. - 2.1. I «motivi umanitari» e gli «obblighi internazionali» nel Codice dei Visti e le iniziative di riforma del Parlamento. - 2.2. La giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU: le sentenze *X e X c. Belgio* e *M.N. e altri c. Belgio*. - 2.3. La risoluzione del Parlamento europeo dell'11 dicembre 2018. - 2.4. Il sistema francese. - 2.5. La situazione in Spagna e in Italia. 3. Il reinsediamento. 3.1. I programmi europei di reinsediamento. - 3.2. In Italia. - 3.3. In Francia. - 3.4. In Germania. - 3.5. In Svezia. - 4. I programmi di ammissione umanitaria. - 5. I corridoi umanitari. - 5.1. Il modello italiano - 5.2. Altre esperienze. - 6. Altri strumenti - 7. Piani attuali e prospettive per il futuro. 8. Conclusioni.

1. Le politiche restrittive in materia migratoria e la scarsa attenzione per i canali di ingresso legale delle persone bisognose di protezione internazionale

Di fronte alle sempre più ampie proporzioni assunte negli ultimi anni dai flussi migratori irregolari, in particolare quelli legati alle rotte del Mediterraneo centrale e alla rotta balcanica, le istituzioni europee hanno reagito prevalentemente in chiave di tutela della sicurezza degli Stati membri, ponendo in essere politiche di contenimento dei flussi (c.d. politiche del “non arrivo”) e di contrasto dell’immigrazione irregolare. L’UE

ha attuato in questo senso un processo di “esternalizzazione delle frontiere”, attraverso il quale cioè le procedure di controllo vengono trasferite nei Paesi di origine e soprattutto di transito dei migranti, con l’attribuzione alle autorità di tali Paesi o ad organizzazioni internazionali del compito di gestire i flussi e impedire che i migranti irregolari raggiungano l’Europa¹. Lo stesso orientamento è seguito anche dai singoli Stati membri, che hanno stipulato numerosi accordi con i Paesi di transito, in forza dei quali questi ultimi si impegnano ad attuare misure di *pull-back* – come i respingimenti in mare, la detenzione in centri di raccolta e i rimpatri volontari o assistiti - ricevendo dai primi gli aiuti finanziari e logistici necessari a tal fine².

Queste politiche restrittive incidono inevitabilmente anche sulla sorte delle persone bisognose di protezione internazionale, che affluiscono copiosamente tra i migranti in conseguenza del paradosso del diritto di asilo³ nel diritto dell’UE: da un lato la richiesta di asilo è ancorata al principio della territorialità, in base al quale dev’essere presentata necessariamente sul

¹ Ne è esempio paradigmatico la Dichiarazione UE - Turchia del 18 marzo 2016, che stabilisce il rientro in Turchia dei migranti che avevano raggiunto le isole greche superando irregolarmente il confine turco, abilitando la Turchia all’adozione di «ogni misura per evitare la migrazione irregolare verso l’UE», col contestuale impegno dell’UE ad abolire la necessità del visto per i cittadini turchi. Sugli innumerevoli profili critici di tale atto, v. M. GATTI, *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *Eurojus.it*, 11 aprile 2016, reperibile su <https://rivista.eurojus.it/la-dichiarazione-ue-turchia-sulla-migrazione-un-trattato-concluso-in-violazione-delle-prerogative-del-parlamento/>.

² In questo schema rientrano ad esempio i discutibili accordi conclusi dall’Italia col Sudan (2016), col Niger (2017) e con la Libia (2017), alla cui stipulazione hanno concorso individui di oscura fama come, tra gli altri, l’ex presidente sudanese Al-Bashir, sul quale già da sette anni pendeva il mandato di cattura della Corte penale internazionale per crimini di guerra e contro l’umanità commessi nella guerra nel Darfur tra il 2003 e il 2009. Nel contesto di tale accordo, l’Italia ha successivamente partecipato all’addestramento del gruppo paramilitare delle *Rapid Support Forces* comandate dal generale Dagalo e da lui impiegate nel recente colpo di stato. V. in proposito la ricostruzione di A. MAZZEO, *Scontri in Sudan. Gradito anche all’Italia il capo miliziano Dagalo*, in *Pagine Esterne*, 17 aprile 2023, disponibile su <https://pagineeesteri.it/2023/04/17/africa/scontri-in-sudan-gradito-anche-allitalia-il-capo-miliziano-dagalo/>.

³ Di per sé riconosciuto dall’art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE, d’ora in avanti Carta di Nizza.

territorio o alle frontiere degli Stati membri⁴; ma dall'altro non è definita alcuna modalità attraverso la quale le persone intenzionate a presentarla possano raggiungere legalmente il territorio degli Stati membri. Anzi, nelle diverse normative in materia di protezione internazionale i «richiedenti asilo» sono definiti come coloro che (già) «hanno presentato una domanda di protezione»⁵, presupponendo quindi che essi si trovino già sul territorio dell'Unione e lasciando al buio la fase del trasferimento. Ne discende che la maggior parte delle persone intenzionate a richiedere asilo raggiunge il territorio degli Stati membri percorrendo vie illegali, affidandosi ad organizzazioni criminali e finendo così per entrare nei circuiti del traffico di migranti e della tratta di esseri umani, rischiando la vita durante il tragitto e attraversando il Mediterraneo sui c.d. *lapalapa*, i notori barconi. Come riportato dal Parlamento europeo, si stima in proposito che «il 90% delle persone che hanno ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato o altro titolo di protezione internazionale sia entrato negli Stati membri con mezzi irregolari attraverso rotte potenzialmente mortali»⁶. Viene quindi riconosciuto un diritto, ma i relativi titolari non vengono messi in condizione di esercitarlo. Non è previsto un diritto di ingresso delle persone bisognose di protezione internazionale e specularmente alcun obbligo a carico degli Stati membri di assicurare loro l'accesso ai rispettivi territori⁷.

⁴ L'art. 3, par. 1 e 2, della direttiva 2013/32/UE (direttiva "Procedure") stabilisce che «la presente direttiva si applica a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri» e «non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri». Identiche disposizioni sono riportate dall'art. 3, par. 1 e 2 della Direttiva 2013/33/UE (direttiva "Accoglienza") e l'art. 3 par. 1 del Regolamento UE n. 604/2013 – d'ora in avanti, regolamento Dublino III - prevede che «gli Stati membri esaminano qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide sul territorio di qualunque Stato membro, compreso alla frontiera e nelle zone di transito».

⁵ Art. 2, lett. i) della direttiva 2011/95/UE; art. 2, lett. c) della direttiva 2013/32/UE; art. 2, lett. b) della direttiva 2013/33/UE; art. 2, lett. c) del regolamento UE 604/2013.

⁶ Così il Parlamento europeo nella Risoluzione dell'11 dicembre 2018 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari (2018/2271(INL)) (2020/C 388/02), considerando E e punto 3.

⁷ V. tuttavia l'opposta posizione espressa nel 1997 dalla Corte di Cassazione italiana, di cui *infra*, par. 2.5. Sul paradosso del diritto di asilo, v. C. SICCARDI, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, in *Diritto*,

Ciò non significa che non siano ammessi canali di ingresso legale per le persone bisognose di protezione internazionale – ormai frequentemente impiegati da diversi decenni - ma di tali strumenti non è mai stato definito un quadro normativo comune che conferisse loro il crisma dell'istituzionalità. Nonostante si tratti di strumenti con ogni evidenza idonei a ridurre la migrazione irregolare, contrastare l'azione delle reti di trafficanti ed evitare le tante morti che ne derivano, essi costituiscono ancora un tema ai margini della politica europea: vengono adottati non in base ad obblighi giuridici, ma su base volontaria, cioè sulla base di iniziative politiche e quindi di iniziative limitate, autonome e non omogenee dei singoli Stati membri, che peraltro spesso si rimettono all'iniziativa privata.

Tra gli strumenti in questione è possibile annoverare il rilascio di visti umanitari su richiesta spontanea, il reinsediamento, i programmi di ammissione umanitaria, le procedure di ingresso protetto, l'asilo diplomatico e i corridoi umanitari, le cui definizioni e discipline vengono tratte soprattutto dal diritto internazionale (prevalentemente da atti di *soft law*) o dalla dottrina.

Nel contesto del Sistema europeo comune di asilo non risulta alcuna disposizione che vi faccia riferimento. In relazione al reinsediamento, all'ammissione umanitaria e ai visti umanitari c'è stata una parziale attenzione, che però non è sfociata finora nella definizione di uno strumento normativo che preveda regole e procedure chiare ed univoche. Il dato normativo sul tema si esaurisce in poche definizioni contenute nei regolamenti istitutivi del FAMI, in risoluzioni del Parlamento europeo e raccomandazioni della Commissione, mentre sotto il profilo operativo sono stati promossi diversi programmi, la cui attuazione è stata comunque rimessa alla discrezionalità degli Stati membri sia sotto il profilo dell'adesione che di quello della decisione definitiva sugli ingressi. Pochissime sono le disposizioni rinvenibili negli ordinamenti degli Stati membri.

Immigrazione e Cittadinanza, fascicolo 2/2022, pp.77-80; e F.L. GATTA, *La "saga" dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, passando per il legislatore dell'Unione europea e le prassi degli Stati membri*, in *Dirittifondamentali.it*, fascicolo 1/2019, pp. 4-9.

2. La questione dei visti umanitari

Il maggior rilievo nel dibattito è stato assunto indubbiamente dallo strumento dei visti umanitari. Alla luce delle non esaustive disposizioni del Codice dei Visti⁸ sul tema, si è a lungo discusso sulla configurabilità di un obbligo giuridico a carico degli Stati membri di concedere tali visti su richiesta spontanea di singoli individui fino a far giungere la questione davanti alla Corte di giustizia e alla Corte europea dei diritti dell'uomo⁹, che avrebbero negato la possibilità di desumere un tale obbligo dal diritto dell'UE, facendo sì che la questione, dopo essere stata vicina a sfociare in una disciplina organica in seguito all'iniziativa *ad hoc* del Parlamento europeo, si arenasse per poi essere di fatto accantonata.

2.1. I «motivi umanitari» e gli «obblighi internazionali» nel Codice dei Visti e le iniziative di riforma del Parlamento

Il Codice dei Visti stabilisce che in presenza di «motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali» gli Stati membri possono:

- concedere eccezionalmente¹⁰ visti con validità territoriale limitata (VTL) al Paese che lo rilascia¹¹, laddove lo Stato ritenga necessario derogare alle condizioni di ingresso di cui all'art. 6, par. 1, lett. a), c), d) ed e) del Codice Frontiere Schengen o rilasciare il visto nonostante l'opposizione al rilascio di un visto uniforme manifestata da un altro Stato membro in sede di consultazione preliminare¹² o la mancata effettuazione di tale consultazione (art. 25, par. 1, lett. a);
- derogare alle condizioni di ricevibilità delle domande di visto (art. 19, par. 4);

⁸ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti), d'ora in avanti CDV.

⁹ D'ora in avanti, Corte EDU.

¹⁰ Rispetto alla regola del visto uniforme, valido per l'intero territorio dell'Unione.

¹¹ O eventualmente estesa anche ad altri Paesi che espressamente vi acconsentano.

¹² Che, ai sensi dell'art. 22 CDV, un altro Stato membro può richiedere allo Stato al quale è stato richiesto il visto se ritiene che il richiedente potrebbe costituire una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali.

- derogare alla riscossione dei diritti per i visti o ridurne l'importo (art. 16, par. 6)

Per i soli «motivi umanitari» gli Stati membri possono inoltre:

- prorogare la durata di un visto (art. 33, par. 1),
- e, quando un visto è chiesto alle frontiere esterne, derogare all'obbligo per il richiedente di disporre di un'assicurazione sanitaria di viaggio (art. 35, par. 2).

Si tratta di disposizioni che non brillano per chiarezza: sotto il profilo sostanziale non definiscono le nozioni di «motivi umanitari» e «obblighi internazionali» e sotto il profilo procedurale non prevedono un *iter* separato e autonomo per la richiesta del visto con VTL per motivi umanitari o in virtù di obblighi internazionali¹³, lasciando perciò alle autorità degli Stati membri un ampio margine discrezionale nell'interpretazione e nella decisione sulla concessione del tipo di visto in questione e perciò è difficile desumerne la specifica fattispecie del visto umanitario per persone intenzionate a richiedere asilo¹⁴.

Nel 2016 il Parlamento europeo formulò allora alcune proposte per colmare queste lacune e inserire nel CDV disposizioni espresse sui visti umanitari. Con la risoluzione del 12 aprile 2016¹⁵, invitò gli Stati membri ad «avvalersi di tutte le possibilità esistenti per fornire, in particolare alle persone vulnerabili, visti umanitari presso le ambasciate e gli uffici consolari dell'Unione nei Paesi d'origine o di transito» e ad introdurre «un visto umanitario europeo che dovrebbe poter essere richiesto direttamente presso qualsiasi consolato o ambasciata degli Stati membri e che, una volta concesso previa valutazione, dovrebbe consentire al suo possessore di entrare nel territorio dello Stato membro che lo ha rilasciato, al solo scopo

¹³ Tutte le domande di visto vanno esaminate secondo la procedura ordinaria e solo eccezionalmente le autorità statali possono accertare la sussistenza delle due ipotesi indicate.

¹⁴ F. CAMPLONE, *La sentenza M.N. e altri c. Belgio alla luce di X e X: la conferma della prudenza delle Corti o un impulso allo sviluppo di canali di ingresso legali europei?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fascicolo 3/2020, pp. 240-244; e F.L. GATTA, *op. cit.*, p. 11.

¹⁵ 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)).

di presentare una richiesta di protezione internazionale»¹⁶ e a tal fine, con un progetto di risoluzione legislativa¹⁷, propose numerosi emendamenti alla proposta di riforma del CDV presentata due anni prima dalla Commissione europea¹⁸, suggerendo in particolare di accrescere la rilevanza delle esigenze di protezione internazionale in sede di esame della competenza consolare territoriale, della ricevibilità di una domanda di visto e della possibilità di rilasciare un visto con VTL; di rimuovere l'eccezionalità dei visti con VTL, rendendoli una soluzione ordinaria in presenza della necessità di garantire protezione internazionale conformemente alla normativa in materia; e definire più specificamente gli «obblighi internazionali», chiarendo che in tale novero rientrassero anche gli obblighi riguardanti la concessione di protezione a cittadini di Paesi terzi come quelli risultanti dalla Convenzione di Ginevra del 1951, dalla CEDU, dalla Carta di Nizza (in particolare quelli connessi al diritto d'asilo *ex art. 18* e al principio di non discriminazione *ex art. 21*) e da altri strumenti internazionali pertinenti. Ma l'iniziativa incontrò l'opposizione del Consiglio, che, al pari della Commissione, richiamando l'art. 1 CDV in base al quale «il presente regolamento stabilisce le procedure e le condizioni per il rilascio dei visti per soggiorni previsti nel territorio degli Stati membri non superiori a 90 giorni su un periodo di 180 giorni» (visti per soggiorni di breve durata), escluse che l'ambito di applicazione del CDV potesse ricomprendere disposizioni in materia di protezione internazionale in quanto l'intenzione di richiedere protezione internazionale implica un soggiorno di lunga durata. Ne conseguì così un punto di stallo, alla luce del quale nel 2017 il Parlamento avrebbe

¹⁶ *Ibidem*, punti 26 e 27

¹⁷ Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul codice dei visti dell'Unione (codice dei visti) (rifusione) (COM(2014)0164 – C8-0001/2014 – 2014/0094(COD)). V. anche la successiva relazione della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (Commissione LIBE) sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul codice dei visti dell'Unione (codice dei visti) (rifusione) (COM(2014)0164 – C8-0001/2014 – 2014/0094(COD)).

¹⁸ Di per sé improntata all'incentivazione della mobilità di persone nei settori che possono favorire la crescita economica (*business* e turismo) e al rafforzamento dell'aspetto securitario dell'area Schengen.

ritirato gli emendamenti e nel 2018 la Commissione avrebbe ritirato la proposta stessa di revisione del CDV.

2.2. La giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU: le sentenze X e X c. Belgio e M.N. e altri c. Belgio

Chi appoggiava la linea del Parlamento europeo sperò che la situazione potesse essere sbloccata dalla giurisprudenza. Tra il 2017 e il 2020 furono infatti sottoposti alla Corte di giustizia e alla Corte EDU due casi pressoché identici riguardanti altrettante famiglie siriane che, in fuga dall'assedio di Aleppo¹⁹, avevano raggiunto l'ambasciata belga a Beirut e avevano richiesto un visto per motivi umanitari ai sensi dell'art. 25, par. 1, lett. a) CDV, manifestando l'intenzione di voler poi richiedere asilo in Belgio e ricevendo il diniego da parte dell'*Office des étrangers*, l'autorità amministrativa nazionale competente in materia di ingresso e soggiorno di stranieri²⁰.

Nel caso *X e X*, il *Conseil du contentieux des étrangers* – la giurisdizione amministrativa belga competente per i ricorsi contro le decisioni in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri²¹ - - aveva effettuato il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in merito all'interpretazione dell'art. 25, par. 1, lett. a) CDV, ponendo due questioni pregiudiziali riguardanti: (1) la riferibilità degli «obblighi internazionali» enunciati da tale norma all'insieme

¹⁹ Tra agosto e dicembre del 2016 le forze governative siriane sferrarono una violenta offensiva contro i gruppi rivoluzionari asserragliati ad Aleppo, riportando la città interamente sotto il controllo del governo centrale dopo quattro anni, al sanguinoso prezzo di più di trentamila morti.

²⁰ In entrambi i casi l'*Office* aveva respinto la richiesta sulla base dell'art. 32, par. 1, lett. b) CDV, che prevede il rifiuto del visto in presenza di «ragionevoli dubbi sull'affidabilità delle dichiarazioni fatte dal richiedente sulla sua intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri entro la scadenza del visto richiesto», dovuti nel caso di specie all'intenzione dei richiedenti di chiedere asilo, che avrebbe comportato un soggiorno in Belgio per un periodo superiore ai 90 giorni su 180 che costituiscono la durata massima del visto di breve durata disciplinato dal CDV.

²¹ Che i richiedenti avevano adito contestando la violazione da parte dell'*Office* dell'art. 25, par. 1, lett. a) CDV, sostenendo che la sussistenza dei motivi umanitari nel caso di specie soddisfacesse le condizioni per il rilascio del visto con VTL, e degli articoli 4 e 18 della Carta di Nizza, sostenendo rispettivamente che il diniego del visto li esponesse a trattamenti inumani o degradanti e che dal riconoscimento del diritto di asilo discendesse un obbligo positivo per gli stati membri di assicurarne l'effettivo esercizio.

dei diritti garantiti dalla Carta di Nizza e in particolare a quelli garantiti dagli articoli 4 e 18 - divieto di tortura e pene o trattamenti umani o degradanti e diritto di asilo - e agli obblighi derivanti nei confronti degli Stati membri dall'art. 3 CEDU (sempre divieto di tortura e pene o trattamenti inumani o degradanti) e dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 (principio di *non refoulement*); e (2) la possibilità di interpretare la norma nel senso della configurabilità di un obbligo nei confronti dello Stato membro investito di una domanda di visto con VTL di rilasciare il visto richiesto in presenza di un rischio dimostrato di violazione dell'art. 4 e/o dell'art. 18 della Carta di Nizza o di un altro obbligo internazionale dal quale esso è vincolato (fatto salvo il margine di discrezionalità per lo Stato membro nel valutare le circostanze della causa); e l'incidenza sulla configurabilità di tale obbligo dell'esistenza di collegamenti tra le persone che richiedono il visto e lo Stato membro investito della domanda.

Ma la Corte, seguendo una direzione diametralmente opposta rispetto alle conclusioni fortemente progressiste dell'avvocato generale Paolo Mengozzi²², nella sentenza pronunciata il 7 marzo 2017²³, aggirò le questioni poste attraverso un approccio estremamente formalistico e prudente, affermando che:

- una domanda di visto con VTL per motivi umanitari presentata alla rappresentanza estera di uno Stato membro con l'intenzione di richiedere

²² Secondo il quale: in relazione al primo quesito, pur ammettendo la non riferibilità degli «obblighi internazionali» ex art. 25, par. 1, lett. a) del CDV agli obblighi derivanti dalla Carta di Nizza, le decisioni sulle domande di visti presentate ai sensi di tale norma avrebbero rappresentato pur sempre un'applicazione del diritto dell'UE e perciò avrebbero dovuto essere assunte nel rispetto delle fonti primarie, compresa la Carta di Nizza, indipendentemente dalla circostanza che il soggetto che richiede il visto avesse poi intenzione di richiedere asilo; e in relazione al secondo quesito, in presenza di motivi seri e comprovati di ritenere che il rifiuto del rilascio del visto potesse esporre il richiedente a trattamenti inumani o degradanti ex art. 4 della Carta di Nizza, nei confronti dello Stato al quale viene presentata la richiesta di visto si sarebbe configurato l'obbligo positivo di rilasciare il visto per evitare che tali violazioni si concretizzassero e tale obbligo sarebbe stato indipendente dalla sussistenza di eventuali collegamenti col suddetto Stato.

²³ Corte di giustizia, sentenza del 7 marzo 2017, causa C-638/16 PPU, *X e X c. État belge*. V. in proposito F. L. GATTA, *op. cit.*; F. CAMPLONE, *op. cit.*; C. FAVILLI, *Visti umanitari e protezione internazionale: così vicini così lontani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 11, 2017 n. 2, pp. 553-561.

asilo a tale Stato, e quindi di soggiornare nel relativo territorio per un periodo superiore a quello di 90 giorni su 180, non rientra nell'ambito di applicazione del CDV - la cui disciplina, come previsto dal relativo art. 1 e come già desumibile dall'individuazione della relativa base giuridica nell'art. 77, par. 2, lett. a) e b) TFUE, riguarda solo i visti di breve durata - e più ampiamente del diritto dell'UE, ma, «allo stato attuale del diritto dell'Unione» - che non annovera ancora alcun atto in materia di visti o titoli di soggiorno di lungo periodo ai sensi dell'art. 79, par. 2, lett. a) TFUE (visti di tipo d) – nell'ambito di applicazione del diritto nazionale;

- il riconoscimento della configurabilità dell'obbligo del rilascio del visto umanitario sarebbe stato in contrasto col sistema istituito dal regolamento "Dublino III" in quanto avrebbe significato lasciare alla scelta del richiedente, sfruttando la proposizione della domanda di visto, l'individuazione dello Stato membro al quale presentare la richiesta di protezione internazionale e obbligare gli Stati membri a ricevere domande di protezione internazionale presentate presso le loro rappresentanze sul territorio di Paesi terzi (extraterritorialmente), laddove invece il regolamento "Dublino" (al pari della direttiva "Procedura" e della direttiva "Accoglienza") esclude espressamente tali domande dal proprio ambito di applicazione²⁴ e quindi da quello del diritto dell'UE.

Ferma restando la libertà di ciascuno Stato di stabilire se concedere visti umanitari alle persone che intendono raggiungerli per richiedere protezione internazionale, la Corte di giustizia esclude quindi che dal diritto dell'UE potesse discendere a carico degli Stati membri l'obbligo di concedere tali visti²⁵, chiudendo alla possibilità di instaurare un legame tra la politica dei

²⁴ *Supra*, par. 1 e nota 4.

²⁵ Alla decisione sono state mosse diverse obiezioni muovendo dal dettato normativo: l'art. 32 CDV, nel prevedere le cause di rifiuto del visto, fa salve le disposizioni dell'art. 25, par. 1 e tale salvezza dovrebbe escludere l'applicazione dell'art. 32 in presenza di motivi umanitari. La stessa previsione dei motivi umanitari come causa di proroga della durata della validità del visto (art. 33) contrasta con la motivazione addotta dalla Corte sotto il profilo della durata del visto. Così S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea – Controllo delle frontiere, protezione internazionale, immigrazione regolare, rimpatri, relazioni esterne*, Torino, 2023, cap. I, par. 3.3.

visti ed il Sistema comune di asilo e quindi di ricondurre i visti per richiesta di asilo ai visti con VTL per motivi umanitari ex art. 25 CDV.

Due anni dopo, nel contesto del Consiglio d'Europa, la Corte EDU raggiunse analoghe conclusioni in relazione al caso *M.N. e altri c. Belgio*, riguardante il ricorso di una famiglia siriana che lamentava la violazione da parte dell'*Office* dell'art. 3 CEDU, sostenendo che il rifiuto del visto la esponesse al rischio di trattamenti inumani o degradanti, nonché dell'art. 6, par. 1 sul diritto ad un equo processo e dell'art. 13 sul diritto ad un ricorso effettivo, in ragione dell'impossibilità di ottenere in via giudiziaria il visto che stavolta il *Conseil* aveva ordinato all'*Office* di concedere²⁶.

A sua volta la Corte EDU non entrò nel merito della questione e, con la sentenza pronunciata il 7 marzo 2020²⁷, dichiarò il ricorso inammissibile argomentando che:

- con riferimento agli articoli 3 e 13, non risultava configurabile la propria giurisdizione²⁸ in quanto in relazione al caso di specie la giurisdizione belga non poteva operare in via extraterritoriale perché a tal fine, se le persone coinvolte non sono cittadine dello Stato, non è sufficiente il riscontro dell'esercizio di un potere pubblico da parte delle autorità statuali (nel caso di specie, l'esercizio della funzione di controllo dell'immigrazione attraverso l'assunzione della decisione sul rilascio del visto) ma sono necessari elementi ulteriori espressivi di un controllo effettivo delle autorità sugli individui coinvolti²⁹, elementi che non risultavano in quanto i ricorrenti non

²⁶ Ricevuto il ricorso, il *Conseil* aveva sospeso la decisione di diniego dell'*Office* per il rischio di violazione dell'art. 3 CEDU, ordinandogli prima di adottare una nuova decisione e poi, in seguito al nuovo rifiuto, di rilasciare il visto. Alla luce del persistente rifiuto da parte dell'*Office*, i richiedenti avevano adito il Tribunale di prima istanza di Bruxelles, che aveva ordinato l'esecuzione delle decisioni del *Conseil* e quindi il rilascio dei visti, ma in seguito al ricorso da parte dello Stato belga, la Corte d'appello aveva dichiarato l'inapplicabilità della decisione del *Conseil* perché i ricorrenti non avevano mai presentato richiesta di annullamento della decisione iniziale dell'*Office* e i termini per presentarla erano ormai scaduti. La decisione dell'*Office* era perciò diventata irrevocabile e tutte le decisioni successive ad essa erano da considerarsi inapplicabili.

²⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *M.N. e altri c. Belgio*, ric. n. 3599/18, 5 marzo 2020.

²⁸ Come definita dall'art. 1 CEDU.

²⁹ Introducendo l'elemento legato alla cittadinanza dei ricorrenti, la Corte assumeva un orientamento più restrittivo rispetto a diverse precedenti pronunce con le quali, sulla

presentavano alcun preesistente legame col Belgio, ne avevano raggiunto l'ambasciata a Beirut e poi se ne erano allontanati volontariamente - senza alcuna forma di trattenimento da parte degli agenti consolari - e il Belgio non ha mai esercitato alcun controllo effettivo in territorio libanese o siriano. Non era quindi sufficiente per la configurazione della giurisdizione belga il mero fatto che i ricorrenti avessero avviato dei procedimenti dinanzi agli organi amministrativi e ai tribunali nazionali³⁰. La Corte aggiunse che una soluzione diversa si sarebbe tradotta in un'applicazione universale della CEDU, dipendente dalla scelta unilaterale di ogni singolo individuo, con la conseguente configurazione a carico degli Stati contraenti di un obbligo illimitato di garantire l'ingresso sul proprio territorio di chiunque rischi di essere esposto a trattamenti vietati dalla CEDU, in contrasto con il principio di diritto internazionale consuetudinario in base al quale gli Stati-parte di convenzioni internazionali mantengono piena sovranità sul controllo di ingresso, soggiorno ed espulsione degli stranieri;

- con riferimento all'art. 6, par. 1, tale norma è applicabile solo quando il vantaggio che eventualmente scaturisca dalla decisione del giudice integri un diritto civile, il che non avviene nel caso delle decisioni di rilascio del visto di ingresso nel territorio di uno Stato, coerentemente con la giurisprudenza

base di distinte argomentazioni, aveva ritenuto sufficiente l'avvenuto esercizio di un potere pubblico ai fini della configurazione della giurisdizione extraterritoriale. V. in particolare le sentenze *Soering c. Regno Unito*, n. 14038/88, 7 luglio 1989; *Bankovic e altri c. Belgio e altri*, ric. n. 52207/99, 12 dicembre 2001; *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*, ric. n. 55721/07, 7 luglio 2011; *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ric. n. 27765/09, 23 febbraio 2012; *M.K. e altri c. Polonia*, ric. nn. 40503/17, 42902/17 e 43643/17, 23 luglio 2020. Da cinque anni si attende la decisione sul caso *S.S. e altri c. Italia* (ric. n. 21660/18), che potrebbe ribaltare l'orientamento espresso in *M.N.* V. sul tema F. CAMPLONE, *op. cit.*, pp. 254-258; F.L. GATTA, *op. cit.*, pp. 23-29; A. PASQUERO, M. MICHELETTI, E. RIFFALDI, *Anche la CEDU chiude ai visti umanitari*, in *Diritti senza confini*, 2020, par. 4.3.

³⁰ Così anche la precedente sentenza *Abdul Wahab Khan c. Regno Unito*, ric. n.11987/11, 28 gennaio 2014.

precedente in base alla quale le decisioni in materia di immigrazione non incidono su diritti di natura civile³¹.

Neanche dalla CEDU è quindi desumibile un obbligo positivo per gli Stati di garantire agli stranieri l'ingresso nel proprio territorio e rilasciare visti umanitari nei casi in cui il rifiuto esporrebbe i richiedenti al rischio di subire trattamenti inumani o degradanti, ferma restando la possibilità per gli Stati di prevedere diversamente nelle proprie legislazioni.

Entrambe le pronunce incontrarono la soddisfazione degli Stati, preoccupati che soluzioni opposte potessero mettere in crisi il sistema di protezione internazionale generando un'ipertrofia delle richieste di visto³². Le Corti dunque hanno tradotto in giurisprudenza il generale orientamento politico - a discapito dell'indipendenza che un organo giudiziario dovrebbe conservarne - ma allo stesso tempo, facendo riferimento allo «stato attuale del diritto», non hanno escluso definitivamente la possibilità di adottare un visto per richiesta di asilo, lasciando aperta la porta, con riferimento alla Corte di giustizia, ad una possibile evoluzione del diritto dell'UE relativamente all'adozione di una normativa comune in materia, e, con riferimento alla Corte EDU, esortando i singoli Stati ad avvalersi di ambasciate e consolati per il rilascio di visti umanitari, nonché per la presentazione di domande di asilo³³.

2.3. La risoluzione del Parlamento europeo dell'11 dicembre 2018

Sulla base dello spiraglio lasciato dalla Corte di giustizia, il Parlamento europeo, nella risoluzione dell'11 dicembre 2018, invitò la Commissione ad assumere, stabilendo peraltro un termine perentorio³⁴, l'iniziativa legislativa

³¹ V. in particolare le sentenze *Maaouia c. Francia*, ric. n. 39652/98, 5 ottobre 2000 § 40, e *Mamatkulov e Askarov c. Turchia*, ric. nn. 46827/99 e 46951/99, 4 febbraio 2005 §§ 82-83.

³² Con riferimento al caso *X e X* ben quattordici Stati membri (oltre al Belgio, Austria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia, Slovacchia, Ungheria) erano intervenuti in causa, sostenendo l'impossibilità di fondare un canale di ingresso legale sul CDV.

³³ La Corte EDU si era già espressa in questo senso appena un mese prima con la sentenza *N.D. e N.T. c. Spagna*, ric. nn. 8675/15, e 8697/15, 13 febbraio 2020.

³⁴ 31 marzo 2019.

per l'adozione di un regolamento *ad hoc* sui visti umanitari³⁵, definendoli espressamente come «i visti rilasciati allo scopo di raggiungere il territorio di uno Stato membro per ottenere protezione internazionale» (considerando A e punto 2) e delineando la struttura del regolamento³⁶, stabilendo in particolare che questo avrebbe dovuto definire le condizioni per l'ottenimento³⁷ e la procedura per il rilascio dei visti³⁸, il sostegno del Fondo di gestione integrata delle frontiere e del FAMI e le modifiche al CDV per chiarirne l'applicabilità alle persone bisognose di protezione internazionale, ferma la competenza esclusiva dei singoli Stati membri in relazione alla decisione sul rilascio dei visti³⁹. Ma la Commissione non accolse l'invito del Parlamento, senza peraltro comunicarne le motivazioni come richiesto dall'art. 225 TFUE, continuando a focalizzare l'attenzione - come aveva fatto fin dai primi anni della crisi del Mediterraneo a seguito delle primavere arabe e del conflitto in Libia - sugli altri canali legali di ingresso nella convinzione che fossero sufficienti a perseguire gli obiettivi di ridurre i flussi migratori irregolari, contrastare l'azione delle reti di trafficanti e offrire sostegno ai Paesi terzi che devono far fronte a grandi quantità di profughi e migranti.

³⁵ La risoluzione si basa sull'art. 225 TFUE, norma che prevede il c.d. potere di pre-iniziativa legislativa del Parlamento europeo, in virtù del quale questo può stimolare la Commissione alla presentazione di proposte legislative su «questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati».

³⁶ La cui base giuridica veniva individuata ancora nell'art. 77, par. 2 lett. a) TFUE e non nell'art. 79 sui visti di lunga durata.

³⁷ Individuate nell'esposizione fondata o nel rischio di esposizione a persecuzioni o danni gravi (quindi le condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria) e nel non essere già beneficiari di una procedura di reinsediamento o familiari di persone già legalmente presenti sul territorio degli Stati membri che avrebbero comunque diritto a raggiungerle (punto 4, 1° trattino delle raccomandazioni concernenti il contenuto della proposta).

³⁸ In base alla quale le persone interessate possono presentare la domanda presso qualsiasi consolato o ambasciata degli Stati membri, dopodiché devono essere sottoposte a controlli volti ad accertare la sussistenza dei requisiti e che non costituiscano rischi per la sicurezza (tramite le banche dati nazionali ed europee pertinenti) e, in caso di decisione negativa, possono presentare ricorso (punto 5 delle raccomandazioni concernenti il contenuto della proposta).

³⁹ Punto 3 della risoluzione.

2.4. Il sistema francese

Tra gli Stati membri, solo la Francia ha istituito uno specifico sistema per la concessione di visti che consentono l'ingresso regolare per presentare una richiesta di asilo. Si tratta di un visto a lungo termine che gli interessati devono richiedere alle rappresentanze diplomatiche francesi nel loro Paese d'origine o in un Paese terzo, che assumeranno una decisione sulla base di criteri definiti congiuntamente dal Ministero dell'Interno e dal Ministero per l'Europa e Affari esteri. Se la domanda soddisfa i criteri, i visti vengono rilasciati e, una volta arrivati sul territorio francese, i beneficiari devono presentare una domanda di asilo conformemente alla legislazione nazionale⁴⁰. Secondo gli ultimi dati disponibili, tra il 2013 e il 2018 hanno beneficiato di tale sistema 6400 persone tra cittadini siriani e palestinesi presenti in Siria e più di 7000 iracheni appartenenti a minoranze religiose vittime di persecuzioni⁴¹.

2.5. La situazione in Spagna e in Italia

In Spagna, l'art. 38 della legge n. 12/2009 (*ley de asilo*) consente alle ambasciate di rilasciare visti umanitari alle persone intenzionate a richiedere asilo per permettere loro di raggiungere legalmente il territorio spagnolo e presentare la domanda, ma solo a condizione che queste non siano cittadine del Paese in cui si trova l'ambasciata e che la loro integrità fisica sia in pericolo. La previsione di tali stringenti condizioni e la mancata emanazione del previsto regolamento attuativo della disposizione hanno tuttavia reso questo strumento scarsamente funzionale e poco impiegato⁴².

In Italia, solo alcune recenti pronunce del Tribunale di Roma hanno riconosciuto l'ammissibilità di visti umanitari su richiesta spontanea,

⁴⁰ UNHCR, *Resettlement Handbook - Country Chapter – France*, aggiornato al 31 dicembre 2022, par. 12, p. 11, disponibile su <https://www.unhcr.org/resettlement-handbook/wp-content/uploads/sites/153/2023/02/Country-Chapter-France-2022.pdf>. V. anche C. SICCARDI, *op. cit.*, pp. 115-120.

⁴¹ UNHCR, *Resettlement Handbook: Country Chapter – France*, aggiornato a novembre 2018, par. 3.3., p. 4, disponibile su <https://www.unhcr.org/media/unhcr-resettlement-handbook-country-chapter-france>.

⁴² V. ampiamente C. SICCARDI, *op. cit.*, pp. 121-126 e la già citata sentenza *N.D. e N.T. c. Spagna* (v. *supra*, nota 33).

richiamando l'immediata precettività del diritto di ingresso delle persone bisognose di protezione internazionale che la Corte di Cassazione aveva desunto dall'art. 10, 3° comma della Costituzione con la storica sentenza 4674/1997⁴³ e ordinando al Ministero dell'Interno di rilasciarli. Si tratta comunque di pronunce che, in assenza di un quadro normativo, rischiano di restare isolate⁴⁴.

3. Il reinsediamento

Secondo la definizione fornita dall'UNHCR⁴⁵, il reinsediamento (*resettlement*) è «il meccanismo che consente la selezione e il [ri]trasferimento di rifugiati da uno Stato in cui essi hanno ottenuto il riconoscimento di una protezione verso un altro Stato che ha accettato di ammetterli come rifugiati, riconoscendo loro uno *status* di residenza permanente», storicamente utilizzato fin dall'epoca dei profughi della rivoluzione russa e della fuga degli ebrei dalle persecuzioni naziste e poi, più recentemente, a seguito di crisi umanitarie o conflitti particolarmente rilevanti come le invasioni sovietiche

⁴³ Con tale sentenza, la Corte di Cassazione aveva ritenuto configurabile un diritto soggettivo perfetto di ingresso delle persone intenzionate a richiedere asilo deducendolo dalla previsione dell'art. 10, 3° comma della Costituzione, in base al quale «Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge», deducendo quindi dal riferimento al «territorio della Repubblica» la presunzione della garanzia dell'ingresso dei richiedenti nel territorio ai fini dell'esercizio del diritto di asilo.

⁴⁴ V. in particolare Tribunale di Roma, ordinanza del 21 febbraio 2019, disponibile su www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/libia-tribunale-roma/, sulla q. v. E. FRASCA, *L'ordinanza del Tribunale di Roma del 21 febbraio 2019 che obbliga il Ministero degli Esteri all'immediato rilascio di un visto per motivi umanitari restituisce un senso all'articolo 25 del Codice dei visti europeo: politiche del diritto ed esigenze di tutela a confronto*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fascicolo 3/2019; sentenza del 28 novembre 2019, n. 22917, sulla quale v. M. GIUFFRÉ, *Eternalizzazione delle frontiere e non-refoulement: accesso al territorio e alla procedura di asilo alla luce della sentenza n. 22917/2019*, in *Questione giustizia*, fascicolo 1/2020; ordinanza del 18 gennaio 2021; ordinanza del 3 maggio 2021. V. C. SICCARDI, *op. cit.*, pp. 96-99.

⁴⁵ UNHCR, *Resettlement Handbook and Country Chapters – Resettlement - introduction*, disponibile su <https://www.unhcr.org/resettlement-handbook/introduction/>. V. ampiamente tale manuale operativo sui requisiti per beneficiare del reinsediamento e la relativa attuazione.

di Ungheria e Cecoslovacchia, il colpo di stato in Cile e la guerra in Vietnam, fino ad arrivare alle guerre balcaniche, quelle in Iraq (in particolare per l'esodo di massa dei Curdi) e, arrivando ai giorni nostri, per le situazioni critiche in Medio Oriente (in particolare in Siria), Nord Africa e Corno d'Africa.. Si tratta quindi di uno strumento destinato a persone già riconosciute come rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra in uno Stato terzo, le quali però hanno ancora motivo di temere per la loro sicurezza a causa dell'inadeguatezza o dell'inesistenza della protezione da parte del Paese in cui si trovano (rifugiati in Paesi terzi di primo rifugio).

La procedura di reinsediamento si articola generalmente nelle fasi dell'identificazione dei possibili beneficiari attraverso la registrazione presso l'UNHCR; della valutazione della loro condizione attraverso colloqui; della presentazione della richiesta di reinsediamento da parte dell'UNHCR; e della decisione da parte dello Stato di destinazione, che, in caso di accoglimento della domanda, riconosce i beneficiari come rifugiati e gli attribuisce uno «*status* di residenza permanente» che ricomprende protezione fisica e legale, accoglienza, integrazione e diritti simili a quelli dei propri cittadini⁴⁶. Nel contesto del diritto dell'UE, in alcuni atti di diritto derivato sono rinvenibili definizioni di reinsediamento, che sono state più volte modificate. Una prima definizione era fornita dall'art. 2, lett. A) del regolamento istitutivo del FAMI per il periodo 2014-2020⁴⁷, in base al quale «si intende per reinsediamento il processo mediante il quale, su richiesta dell'UNHCR, i cittadini di Paesi terzi con esigenze di protezione internazionale sono trasferiti da questi Paesi negli Stati membri in cui sono autorizzati a soggiornare in virtù dello *status* di rifugiato, della protezione sussidiaria, oppure di qualsiasi altro *status* che offre, in virtù del diritto nazionale e dell'Unione, diritti e vantaggi analoghi a quelli garantiti ai titolari della protezione internazionale». Nella raccomandazione della Commissione

⁴⁶ Secondo l'UNHCR, ai rifugiati reinsediati, dovrebbe essere offerta l'opportunità di diventare cittadini per naturalizzazione.

⁴⁷ Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio.

europea dell'8 giugno 2015⁴⁸ il reinsediamento è invece definito come «il trasferimento di singoli profughi con evidente bisogno di protezione internazionale, effettuato, su richiesta dell'UNHCR, da un Paese terzo in uno Stato membro consenziente, allo scopo di proteggerli dal respingimento e di riconoscere loro il diritto di soggiorno e tutti gli altri diritti analoghi a quelli riconosciuti ai beneficiari di protezione internazionale». Si trattava quindi di due nozioni più ampie rispetto a quella prevista dall'UNHCR in quanto non richiedevano come requisito per beneficiare del reinsediamento il già avvenuto riconoscimento dello *status* di rifugiato da parte di uno Stato terzo: i beneficiari erano individuati genericamente in «cittadini di Paesi terzi» o «profughi» bisognosi di protezione internazionale.

Il 13 luglio 2016 la Commissione avanzò poi una proposta di regolamento *ad hoc*⁴⁹ che avrebbe dovuto finalmente portare alla definizione di un quadro normativo sul tema. Tale proposta introduceva ancora una nuova nozione di reinsediamento, definito stavolta come «l'ammissione di cittadini di Paesi terzi e apolidi bisognosi di protezione internazionale da un Paese terzo verso il quale o all'interno del quale sono stati sfollati, nel territorio degli Stati membri, allo scopo di accordare loro protezione internazionale»⁵⁰. L'ambito dei beneficiari veniva quindi esteso anche agli apolidi e veniva introdotto un riferimento espresso alla circostanza che i beneficiari fossero sfollati in un Paese diverso da quello di cittadinanza o residenza o anche all'interno di questo. Venivano poi definiti i criteri di ammissibilità⁵¹ e quelli per la

⁴⁸ Raccomandazione (UE) 2015/914 della Commissione dell'8 giugno 2015 relativa a un programma di reinsediamento europeo.

⁴⁹ Preannunciata nella precedente Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*, Bruxelles, 6.4.2016 COM(2016) 197 final.

⁵⁰ Art. 2 della proposta.

⁵¹ Individuati nelle condizioni che danno luogo al riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria; in condizioni di particolare vulnerabilità, nello *status* di familiari di cittadini dell'UE o extra-UE o di apolidi legalmente soggiornanti in uno Stato membro; nell'assenza dei requisiti per l'applicazione della protezione o assistenza di un organo o un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'UNHCR ex art. 1.D della Convenzione di Ginevra del 1951 (l'unico organismo riconducibile a tale categoria è attualmente l'UNRWA - Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente); nel mancato riconoscimento da parte delle autorità competenti del Paese nel quale si trovano o hanno stabilito la loro residenza di diritti e

determinazione delle regioni o Paesi terzi da cui attuare il reinsediamento⁵², i motivi di esclusione⁵³, le modalità per l'attuazione di un piano annuale⁵⁴ e di programmi mirati⁵⁵, una procedura ordinaria⁵⁶ e una procedura accelerata destinata ai programmi mirati⁵⁷. Ma l'iter della proposta si è arenato nel 2018 e, nonostante le ripetute sollecitazioni a riprenderlo, ad oggi il

obblighi connessi al possesso della cittadinanza del Paese stesso o ad essi equivalenti (art. 5).

⁵² Individuati nel numero di sfollati bisognosi di protezione internazionale già presenti in tali regioni o Paesi, nel grado dell'assistenza finanziaria e tecnica da essi fornita, nella cooperazione prestata e negli impegni di reinsediamento assunti e dalle loro relazioni con l'UE (art. 4).

⁵³ Individuati nella sussistenza di fondati motivi per ritenere che la persona interessata abbia commesso gravi crimini (o abbia istigato o concorso alla relativa commissione) o rappresenti un pericolo per la comunità, l'ordine pubblico, la sicurezza, la sanità pubblica o le relazioni internazionali dello Stato membro; e nella circostanza che la persona risulti segnalata nel Sistema d'informazione Schengen ai fini del rifiuto dell'ingresso, sia già precedentemente entrata o abbia già soggiornato irregolarmente nel territorio di uno Stato membro, abbia già beneficiato di un reinsediamento da parte di un altro Stato membro o nei cinque anni precedenti abbia subito un rifiuto di reinsediamento da parte dello Stato membro al quale è stata presentata richiesta o di un altro Stato membro (art. 6).

⁵⁴ Che dev'essere adottato dal Consiglio sulla base di una proposta della Commissione nell'anno precedente a quello in cui dev'essere attuato e deve includere la definizione del numero massimo totale di persone da reinsediare, dei dati relativi alla partecipazione dei vari Stati membri, dei loro contributi al numero totale di persone da reinsediare e delle priorità geografiche generali (art. 7).

⁵⁵ Art. 8.

⁵⁶ Nell'ambito della quale, in seguito alla segnalazione dei potenziali beneficiari da parte dell'UNHCR, gli Stati ne registrano i dati; verificano la sussistenza dei requisiti per l'ammissibilità e l'assenza delle cause di esclusione (sulla base delle informazioni fornite dall'UNHCR o procedendo a colloqui personali); dopodiché, entro otto mesi successivi alla registrazione (più altri quattro se risultano necessarie valutazioni complesse) assumono la decisione. In caso di decisione positiva, lo Stato di reinsediamento accorda, a seconda delle circostanze del caso, lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria, organizza il viaggio e avvia un programma di orientamento pre-partenza, che deve includere lezioni di lingua e sul proprio contesto sociale, culturale e politico e informazioni su diritti e obblighi, in particolare sulle conseguenze di eventuali movimenti secondari (art. 10).

⁵⁷ Caratterizzata dall'esclusione della valutazione dei requisiti per lo *status* di rifugiato, dalla riduzione del termine per la decisione a quattro mesi (più altri due se risultano necessarie valutazioni complesse) e dal riconoscimento ai beneficiari della protezione sussidiaria, che si considererà cessata in seguito all'assunzione di una decisione finale su una domanda di protezione internazionale (art. 11).

regolamento non è stato ancora introdotto. Il regolamento istitutivo del FAMI per il periodo 2021-2027⁵⁸ ha invece ancora modificato la nozione di reinsediamento, definendolo come «l'ammissione nel territorio degli Stati membri, a seguito di una segnalazione dell'UNHCR, di cittadini di Paesi terzi o apolidi che provengono da un Paese terzo verso il quale sono stati sfollati, i quali ottengono protezione internazionale e ai quali è offerta una soluzione duratura in conformità del diritto dell'Unione e nazionale». Quest'ultima definizione, rispetto a quella inserita nella proposta di regolamento della Commissione, esclude quindi il riferimento agli sfollati all'interno del proprio Paese.

In tutte le nozioni esaminate, lo *status* giuridico destinato ai beneficiari una volta trasferiti nello Stato di reinsediamento, corrisponde alle diverse forme di protezione internazionale a seconda delle valutazioni dello Stato interessato.

Solo alcuni Stati membri hanno regolamentato il reinsediamento nelle proprie legislazioni⁵⁹, mentre la maggior parte di essi lo attua semplicemente sulla base di programmi *ad hoc*.

3.1. I programmi europei di reinsediamento

I primi due programmi europei di reinsediamento furono adottati rispettivamente con una Comunicazione della Commissione del 2 settembre 2009⁶⁰ e col regolamento istitutivo del FAMI per il periodo 2014-2020⁶¹,

⁵⁸ Regolamento (UE) 2021/1147 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021, art. 2, n. 8.

⁵⁹ Irlanda (1996), Repubblica Ceca (1999), Finlandia, Germania (2004), Danimarca, Svezia (2005), Romania (2006), Slovenia, Ungheria (2007), Portogallo (2008), Spagna (2009) e Polonia (2011).

⁶⁰ Questo primo programma, mirato ad una più adeguata individuazione, protezione e integrazione dei beneficiari sarebbe stato poi adottato nel 2012, entrando in vigore nel 2013, e fu supportato dal Fondo Europeo per i Rifugiati (FER) istituito nel 2007. Nel redigerlo, la Commissione non tenne però conto di tutte le proposte avanzate dal Parlamento sulla base del "rapporto Tavares", che invocava miglioramenti in termini di qualità ed efficacia. V. CIR, *Ponti non muri, garantire l'accesso alla protezione nell'Unione europea*, stampato nel mese di ottobre 2015 da Imprinting SRL, Roma, pp. 21-28.

⁶¹ Regolamento UE n. 516/2014 del Parlamento e del Consiglio del 16 aprile 2014, v. in particolare l'art. 17.

entrambi rivolti alle aree di Corno d’Africa, Siria e alcuni Paesi dell’Europa dell’Est (Bielorussia, Moldavia e Ucraina), ma si trattò di iniziative isolate con impatti numerici molto limitati. Successivamente, sulla base dell’Agenda Europea sulla migrazione 2015-2020⁶² furono posti in essere due programmi di reinsediamento di durata biennale, definiti in seguito alla comunicazione dei rispettivi impegni da parte degli Stati membri riguardo al numero di rifugiati che intendevano accogliere. Il primo fu adottato, per il biennio 2015-2017, con un’apposita raccomandazione della Commissione ⁶³ e ricomprendeva 22504 posti da destinare a persone bisognose di protezione internazionale presenti in Nord Africa, Corno d’Africa e Medio Oriente, da distribuire in base ai criteri del PIL, della popolazione, del tasso di disoccupazione degli Stati membri e del numero di reinsediamenti da essi attuati negli anni precedenti, col sostegno di un finanziamento supplementare da parte della Commissione di 50 milioni di euro. L’obiettivo fu sostanzialmente raggiunto col reinsediamento, al termine del biennio, di 19455 persone (86% degli impegni totali). Il secondo fu adottato, per il biennio 2017-2019, con un’ulteriore raccomandazione⁶⁴ ed ebbe ad oggetto 50039 posti destinati a rifugiati presenti in Turchia, Libano, Giordania e Paesi situati lungo la rotta migratoria del Mediterraneo centrale (Libia, Niger, Ciad, Egitto, Etiopia e Sudan). Stavolta venivano messi a disposizione degli stati membri 500 milioni di euro e veniva aggiunto il criterio di distribuzione della media delle domande di asilo presentate spontaneamente. Il risultato fu di 45570 reinsediamenti (91% degli impegni totali). Nel nuovo Patto sulla Migrazione e l’Asilo⁶⁵, fu annunciato un nuovo programma per il biennio

⁶² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Agenda europea sulla migrazione, Bruxelles, 13.5.2015 COM(2015) 240 final.

⁶³ Raccomandazione (UE) della Commissione 2015/914 dell'8 giugno 2015 relativa a un programma di reinsediamento europeo.

⁶⁴ Raccomandazione (UE) 2017/1803 della Commissione del 3 ottobre 2017 sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione internazionale [notificata con il numero C(2017) 6504].

⁶⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo*, Bruxelles, 23.9.2020 COM(2020) 609 final. Tra gli obiettivi del “nuovo Patto” è ricompreso quello di promuovere «percorsi legali sostenibili e sicuri per coloro che

2020-21, adottato con una contestuale raccomandazione⁶⁶, che riguardava 29500 posti, con la predisposizione di un finanziamento di 300 milioni di euro. A causa dei disagi dovuti alla pandemia, l'attuazione di tale programma è stata prorogata fino al 2022 col risultato di circa 30000 reinsediamenti in tre anni. Inoltre con la controversa dichiarazione UE - Turchia (2016)⁶⁷ era stato definito un programma di reinsediamento specificamente rivolto ai rifugiati siriani presenti in Turchia, che prevedeva il reinsediamento di un cittadino siriano per ognuno di quelli rimpatriati in Turchia tra coloro che avessero attraversato il confine irregolarmente. Si trattava con evidenza di un programma discutibile per la discriminazione che operava tra siriani e migranti o profughi di altre nazionalità e per la sorta di "commercio" di esseri umani generata dal rapporto tra rimpatriati e reinsediati⁶⁸. Ad oggi ne hanno comunque beneficiato 37300 persone⁶⁹.

Le esperienze dei singoli Stati membri hanno dimostrato tuttavia che non sempre i programmi sono stati attuati garantendo un certo livello di qualità dello strumento del reinsediamento, soprattutto sotto il profilo delle misure per l'effettiva integrazione dei beneficiari negli Stati di destinazione.

3.2. In Italia

La legislazione italiana non prevede alcuna norma in materia di reinsediamento⁷⁰. Tuttavia, a partire dal 2007 sono stati realizzati tre

necessitano di protezione» per disincentivarne il ricorso a rotte non sicure e irregolari per raggiungere l'Europa e per dimostrare solidarietà ai Paesi terzi che ospitano rifugiati.

⁶⁶Raccomandazione (UE) 2020/1364 della Commissione del 23 settembre 2020 relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari.

⁶⁷ *Supra*, par. 1, nota 1.

⁶⁸ Così M. GATTI, *op. cit.*

⁶⁹ Così il sito ufficiale del Consiglio e del Consiglio europeo *Consilium.Europa.eu*. nel riportare gli ultimi dati relativi alla gestione dei flussi migratori da parte dell'UE. V. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/managing-migration-flows/>.

⁷⁰ Disposizioni sul tema erano state ricomprese in alcune proposte di legge riguardanti più ampiamente una riforma della disciplina della protezione internazionale, la prima avanzata dal Consiglio italiano per i rifugiati (CIR) e riprodotta nel disegno di legge n. 1390 del 2007, la seconda dal deputato Mario Marazziti nel maggio del 2015, entrambe senza successo.

progetti: il progetto Oltremare, nell'ambito del quale sono stati reinsediati dalla Libia 69 rifugiati di nazionalità eritrea; il progetto "Piccoli comuni, grande solidarietà", del quale hanno beneficiato 67 eritrei e 2 somali sempre dalla Libia; e il progetto "Reinsediamento a Sud", che ha permesso il reinsediamento di 181 rifugiati palestinesi dal campo di Al Tanf, situato al confine tra la Siria e l'Iraq. Ma in tutti e tre i casi i risultati sono stati estremamente scarsi sotto il profilo dell'integrazione dei beneficiari a causa della loro collocazione in aree disabitate e dell'inesperienza del personale impiegato⁷¹.

Nell'ambito del programma europeo definito con la Raccomandazione della Commissione del 2015⁷², il Ministero dell'Interno ha poi avviato un programma nazionale di reinsediamento, tutt'ora attivo, che prevede il compimento delle attività volte al trasferimento dei rifugiati dal Paese di primo asilo e l'accoglienza in Italia in strutture messe a disposizione dagli enti locali

nell'ambito di quello che attualmente è il Sistema Accoglienza e Integrazione (SAI)⁷³.

e rifugiati (SPRAR). L'Italia si è dotata inoltre di un'apposita struttura, l'unità *resettlement*, dislocata presso il Ministero dell'Interno, che si avvale della collaborazione dell'UNHCR e dell'OIM⁷⁴. Dall'istituzione del programma nazionale al 2020 sono stati reinsediati 2510 rifugiati, provenienti in prevalenza da Giordania, Libano, Libia, Siria, Sudan e Turchia. Gli ultimi dati

⁷¹ In particolare, nell'ambito del terzo progetto, quasi tutti i rifugiati palestinesi, ritrovatisi senza opportunità di integrazione, si sono trasferiti in Svezia, dove hanno raggiunto parenti e connazionali e hanno riferito alle autorità nazionali che in Italia erano caduti nella rete della 'ndrangheta e che uno di loro era stato trovato morto poco prima del trasferimento (secondo le autorità italiane si sarebbe trattato di un suicidio). Le autorità svedesi hanno deciso di rinviare i rifugiati in Italia. V. CIR, *Ponti non muri, garantire l'accesso alla protezione nell'Unione europea*, stampato nel mese di ottobre 2015 da Imprinting SRL, Roma, pp. 37-38.

⁷² *Supra*, par. 3.1.

⁷³ Precedentemente Sistema protezione richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

⁷⁴ ANCI, ANCI Toscana, Ministero dell'Interno, Introduzione programma *resettlement*, elementi di base per la conoscenza del programma di *resettlement*, disponibile su <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2018/06/Introduzione-al-programma-di-Resettelment.pdf>.

disponibili attestano l'impegno a reinsediare settecento persone per il periodo 2021-2022⁷⁵.

3.3. In Francia

Nell'ordinamento francese il reinsediamento è stato dotato di una base legale con la legge n. 778 del 10 settembre 2018, che ha introdotto nel Codice dell'ingresso e soggiorno degli Stranieri l'art. L. 714-1, in base al quale «le autorità francesi possono organizzare il reinsediamento di persone vulnerabili bisognose di protezione internazionale». La responsabilità per le politiche di reinsediamento è posta in capo alla Direzione generale per i cittadini stranieri del Ministero dell'Interno, che è incaricato di coordinare il programma di reinsediamento ed è previsto uno specifico processo per la decisione della quota annuale di reinsediamento. Nel 2008 la Francia si è impegnata ad esaminare cento casi all'anno in base ad un accordo quadro con l'UNHCR, tutt'ora attivo. Tra il 2014 e il 2015 ha poi avviato un ulteriore programma avente ad oggetto il reinsediamento di 500 rifugiati siriani all'anno. Tra il 2016 e il 2017, nell'ambito degli impegni europei di reinsediamento⁷⁶, la Francia ha accolto 3657 rifugiati di varie nazionalità, in maggioranza siriani. Tra il 2017 e il 2018 sono stati accolti 4565 rifugiati⁷⁷ provenienti da Siria, Niger e Ciad, Libano, Turchia e Giordania e alla fine del 2019 la quantità complessiva aveva raggiunto le 9965 unità. Tra il 2020 e il 2021 la pandemia ha rallentato il ritmo delle operazioni, che comunque alla fine sono state più di 3000, così come nel 2022, e per il 2023 è stato prefissato l'obiettivo di 3000 reinsediamenti da nove Paesi del Medio Oriente⁷⁸.

⁷⁵ Così gli ultimi dati riportati dal Ministero dell'Interno il 18 giugno 2020, v. <https://www.interno.gov.it/it/notizie/periodo-2020-2021-saranno-reinsediati-700-rifugiati>.

⁷⁶ *Supra*, par. 3.1.

⁷⁷ A fronte però di un iniziale impegno a reinsediarne 10000.

⁷⁸ Così UNHCR, *Resettlement Handbook - Country Chapter – France*, aggiornato al 31 dicembre 2022 <https://www.unhcr.org/resettlement-handbook/wp-content/uploads/sites/153/2023/02/Country-Chapter-France-2022.pdf>, pp. 1-2.

3.4. In Germania

In Germania, la legge sul soggiorno, l'attività economica e l'integrazione degli stranieri nel territorio federale⁷⁹ regola il reinsediamento disponendo che il governo federale, dopo essersi consultato con i governi dei *länder*, può autorizzare l'Ufficio per i rifugiati ad ammettere i beneficiari, ai quali sono rilasciati permessi di soggiorno temporanei (della durata di tre anni rinnovabili) al momento del loro arrivo nel territorio tedesco, non basati sul riconoscimento dello *status* di rifugiato. Le persone reinsediate vengono assegnate, in base a specifici parametri⁸⁰, a ciascun *länder*, dove sono accolte in centri di accoglienza o in alloggi privati e usufruiscono di servizi di integrazione⁸¹ col supporto delle ONG specializzate. Dopo sette anni viene rilasciato un permesso di soggiorno a validità illimitata, a condizione che l'interessato abbia raggiunto l'autonomia con il lavoro, non benefici più dell'assistenza sociale statale e abbia una conoscenza di base della lingua tedesca. Maturata una residenza legale e continuativa in Germania⁸², può essere concessa la cittadinanza per naturalizzazione.

Dal 2011 opera un programma permanente di reinsediamento⁸³ in base al quale è prevista l'attuazione di 300 operazioni all'anno e della cui attuazione sono responsabili il Ministero federale dell'Interno, l'Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati (BAMF) e l'Ufficio federale degli Esteri, mentre i Ministeri dell'Interno degli Stati federali e le autorità locali sono responsabili per le attività di supporto ai beneficiari. Tra il 2016 e il 2021 sono state reinsediate circa 6000 persone provenienti soprattutto da Egitto, Etiopia,

⁷⁹ *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet*, nella versione del 30 ottobre 2017, cap. 2, parte 5, sez. 23; cap. 3, sez. 45; cap. 7, parte 2, sez. 75. V. anche C. SICCARDI, *op. cit.*, pp. 126-129.

⁸⁰ Dimensione territoriale, tasso della popolazione residente, numero dei rifugiati già presenti, situazione economica dello Stato federale in questione e, ove possibile, legami (soprattutto familiari) con la regione di riferimento.

⁸¹ Le persone reinsediate hanno diritto al lavoro, a partecipare a corsi di lingua e di integrazione e a godere di benefici sociali simili a quelli garantiti ai cittadini tedeschi. Fin quando le persone reinsediate ricevono benefici sociali per mantenersi, queste hanno l'obbligo di risiedere nel distretto a loro assegnato.

⁸² Per sei o sette anni a seconda del grado di integrazione.

⁸³ Adottato con una decisione dalla Conferenza dei ministri dell'Interno degli Stati federali

Giordania, Kenya, Libano, Niger e Sudan. Nel 2022, fino al 31 agosto, risultano effettuate 1778 operazioni⁸⁴. Va osservato però che in alcuni casi i beneficiari sono stati accolti in zone rurali senza infrastrutture con ripercussioni negative sul processo di integrazione⁸⁵.

3.5. In Svezia

Dal 1950, in Svezia opera un programma specifico di reinsediamento, che viene attuato secondo le linee guida definite dal Ministero della giustizia dopo l'approvazione da parte del Parlamento, ad opera della Commissione per la migrazione svedese (*Swedish Migration Board*) e dei Comuni. I beneficiari devono essere rifugiati o persone «altrimenti bisognose di protezione» (ad esempio a causa di conflitti armati, gravi tensioni nei Paesi di origine o disastri ambientali) e prima del loro trasferimento in territorio svedese ottengono un permesso di soggiorno con validità illimitata, dopodiché, una volta giunti in Svezia, devono chiedere il riconoscimento ufficiale del loro *status*. Considerando l'assenza di una prospettiva di pace in Siria, è stato riconosciuto a tutti i richiedenti asilo siriani il diritto ad ottenere un permesso di soggiorno permanente, che include il diritto al lavoro e al ricongiungimento familiare. Dopo il loro arrivo in Svezia, beneficiano di diritti analoghi a quelli dei cittadini svedesi, compreso il diritto di voto alle elezioni municipali e nazionali dopo tre anni di residenza⁸⁶. La Svezia ha una quota annua di reinsediamento di 1.900 posti, di cui 750 riservati ai rifugiati siriani per il 2014, 2015 e il 2016. Ulteriori 350 posti sono messi a disposizione per

⁸⁴ V. UNHCR, *Resettlement Handbook - Country Chapter – Germany*, disponibile su <https://www.unhcr.org/resettlement-handbook/wp-content/uploads/sites/153/2023/02/Country-Chapter-Germany-2022.pdf>. Ancora più ampiamente sul reinsediamento in Germania, v. D.T. O'NEIL, *Refugee Resettlement and Integration in Germany: Analysis of Media Discourse*, in *The Cupola – Scholarship at Gettysburg College – Student Publications*, 2019, disponibile su https://cupola.gettysburg.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1805&context=student_scholarship.

⁸⁵ CIR, *Ponti non muri, garantire l'accesso alla protezione nell'Unione europea*, stampato nel mese di ottobre 2015 da Imprinting SRL, Roma, p. 41.

⁸⁶ V. più ampiamente CIR, *Ponti non muri, garantire l'accesso alla protezione nell'Unione europea*, stampato nel mese di ottobre 2015 da Imprinting SRL, Roma, pp. 42-44.

i casi di emergenza. Nel 2021, sono stati realizzati 6411 reinsediamenti e nel 2022, fino al 31 agosto, ne risultano 2164.

4. I programmi di ammissione umanitaria

In base ai programmi di ammissione umanitaria (HAP⁸⁷) vengono definiti processi mediante i quali «gli Stati ammettono sul proprio territorio gruppi di rifugiati vulnerabili presenti in Paesi terzi, in modo da garantire loro una protezione temporanea per motivi umanitari»⁸⁸. Si tratta di uno strumento eccezionale, che è principalmente finalizzato ad alleviare gravi crisi umanitarie in situazioni di fuga di massa – è stato infatti largamente utilizzato nel contesto della crisi siriana – ma viene esteso anche a persone che si trovano in condizioni di vulnerabilità e insicurezza nei loro Paesi di origine (sfollati interni). La procedura di attuazione è molto più rapida rispetto a quella del reinsediamento, considerando che, diversamente da quanto avviene per quest'ultimo, i beneficiari non vengono selezionati dall'UNHCR (ferma la possibilità che questo venga coinvolto nelle operazioni) e non sono previsti specifici criteri di ammissibilità. Lo *status* giuridico dei beneficiari è individuato in una «protezione temporanea per motivi umanitari», il cui contenuto varia a seconda delle scelte dei singoli Stati, che possono concedere permessi di soggiorno permanenti o con validità temporale determinata, rinnovabili se le esigenze di protezione persistono.

Anche con riferimento a tale strumento sono scarse le tracce normative nel diritto dell'UE. L'art. 2, lett. b) del regolamento istitutivo del FAMI per il periodo 2014-2020 definiva «altri programmi di ammissione umanitaria» il «processo *ad hoc* mediante il quale uno Stato membro ammette cittadini di Paesi terzi a soggiornare temporaneamente nel suo territorio al fine di proteggerli da crisi umanitarie urgenti a seguito di eventi come capovolgimenti politici o conflitti». I beneficiari erano quindi individuati in «cittadini di Paesi terzi» in fuga da «crisi umanitarie urgenti» e lo *status* loro destinato era quello di un non meglio precisato «soggiorno temporaneo».

⁸⁷ *Humanitarian Admission Programmes*.

⁸⁸ Definizione fornita dall'*European Resettlement Network* disponibile su <http://www.resettlement.eu/page/resettlement-relocation-or-humanitarian-admission-we-explain-terminology>.

Più chiara è apparsa allora la nozione introdotta dal regolamento istitutivo del FAMI per il periodo 2021-2027, che, rimuovendo l'aggettivo «altri», che poteva anche far pensare ad una categoria residuale di canali diversi dal reinsediamento, ha definito «ammissione umanitaria» «l'ammissione a seguito – ove richiesto da uno Stato membro – di una segnalazione da parte dell'EASO⁸⁹, dell'UNHCR o di un altro organismo internazionale competente, di cittadini di Paesi terzi o apolidi provenienti da un Paese terzo verso il quale sono stati sfollati forzatamente, i quali ottengono protezione internazionale o uno *status* umanitario ai sensi del diritto nazionale che prevede diritti e obblighi equivalenti a quelli di cui agli articoli da 20 a 34 della direttiva 2011/95/UE per i beneficiari di protezione sussidiaria». Tale nozione quindi, da un lato, estende l'ambito dei beneficiari anche agli apolidi e, dall'altro, lo definisce in modo più specifico attraverso il riferimento alla condizione di sfollamento forzato in un Paese terzo; e individua specificamente lo *status* giuridico destinato ai beneficiari in quello della protezione sussidiaria. La dichiarazione UE-Turchia ha introdotto un programma di ammissione umanitaria circoscritto ai rifugiati siriani presenti in Turchia⁹⁰, la cui attuazione era subordinata alla condizione che gli attraversamenti irregolari fossero terminati o almeno sostanzialmente ridotti. Il primo effettivo programma europeo di ammissione umanitaria è stato poi predisposto per il periodo 2021-2022 con l'allegato 2 della Comunicazione della

⁸⁹ Successivamente riconvertito nell'EUA, v. *infra*, par. 7.

⁹⁰ Già auspicato dalla precedente raccomandazione della Commissione dell'11 gennaio 2016 per un programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia, Bruxelles, 11.1.2016C(2015) 9490 final, il programma prevede la definizione di una procedura di selezione standardizzata della durata non superiore a sei mesi, che comprende l'identificazione dei possibili beneficiari; la valutazione dei loro motivi di fuga dalla Siria, delle loro esigenze e della sussistenza di legami familiari negli Stati membri; la loro sottoposizione a controlli medici e di sicurezza; la competenza esclusiva degli Stati membri in relazione alla decisione definitiva sull'ammissione; criteri di distribuzione dei beneficiari individuati nella capacità di assorbimento e accoglienza e nella condizione economica dei diversi Stati membri; e la concessione ai beneficiari della protezione sussidiaria o di uno *status* equivalente ai sensi del diritto nazionale con validità non inferiore a un anno.

Commissione del 6 ottobre 2022⁹¹, sulla base del quale è stata offerta protezione a 28.800 persone sulle 36.600 auspicate.

Lo Stato membro più attivo è la Germania, che tra il 2013 e il 2014 ha programmato l'ammissione di 20.000 rifugiati siriani, anche su domanda dei familiari già legalmente residenti, individuati tra coloro che presentassero esigenze umanitarie, legami con la Germania e attitudini a dare un contributo significativo alla ricostruzione della Siria dopo la fine del conflitto. Tuttavia, solo parte degli impegni è stata osservata e la procedura è risultata lunga e farraginoso. Il 17 ottobre 2022 il governo federale ha annunciato un programma per l'ammissione di circa 40.000 afgani particolarmente esposti al rischio di persecuzione da parte dei Talebani, in particolare donne, appartenenti a minoranze sessuali e in generale persone attive nella politica, nei media e nello sport o che comunque si erano adoperate per favorire il fallito processo di democratizzazione. Il programma è ora in fase di attuazione.

5. I corridoi umanitari

I corridoi umanitari vanno intesi nella nuova accezione⁹² della creazione di passaggi sicuri per consentire il trasferimento di individui potenzialmente beneficiari di protezione internazionale o comunque particolarmente vulnerabili⁹³ da zone di guerra o comunque in cui esistono particolari pericoli ad altri Paesi, nei quali poi presenteranno la domanda di protezione internazionale e saranno inclusi in programmi di accoglienza e integrazione. Il loro ambito soggettivo di applicazione è quindi più ampio rispetto a quello dei reinsediamenti, essendo esteso oltre le persone già riconosciute come rifugiati. Tale strumento viene attuato sulla base di programmi di

⁹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 6 ottobre 2022, *Relazione sulla migrazione e l'asilo Bruxelles*, 6.10.2022 COM(2022) 740 final.

⁹² La prima, quella tradizionale, consiste nella creazione di passaggi sicuri per il trasporto di generi di prima necessità in zone di combattimento. Solo di questa tipologia il diritto internazionale fornisce una definizione ufficiale, che risale all'art. 23 della Quarta Convenzione di Ginevra del 1949 per la protezione delle persone civili in tempi di guerra.

⁹³ Ad esempio, famiglie o donne sole con bambini, vittime di persecuzioni, tratta o violenze, anziani, persone con disabilità o con patologie.

sponsorizzazione privata (*private sponsorship*) o di comunità (*community sponsorship*), anche detti di patrocinio privato, formulati per effetto di accordi di cooperazione (*partnership*) - protocolli di intesa o *memorandum of understanding* – stipulati tra le autorità degli Stati interessati e organizzazioni della società civile (associazioni, organizzazioni senza scopo di lucro, organizzazioni religiose, organizzazioni non governative, enti privati, gruppi di privati cittadini, ma anche singoli individui, che vengono definiti proponenti, promotori o sponsor), in base ai quali queste ultime finanziano interamente i progetti e sono coinvolte direttamente in tutte le fasi delle procedure di attuazione, che variano in base alla legislazione dello Stato di destinazione e agli accordi stipulati dalle relative autorità e le organizzazioni promotrici. L'UNHCR assume un ruolo di attore esterno, limitandosi a segnalare potenziali beneficiari e sostenere le iniziative degli Stati membri, come previsto dall'art. 8 del proprio statuto, che ricomprende tra le sue azioni «il sostegno alle iniziative private per la crisi dei rifugiati». Lo strumento in questione punta quindi all'accoglienza diffusa, assegnando ad attori locali – enti privati o singoli cittadini – dislocati sul territorio il compito di occuparsi dell'integrazione dei beneficiari, senza mediazioni del settore pubblico ed evitando così grandi concentrazioni in chiave di maggiore sostenibilità.

I prototipi di tale modello risalgono alle operazioni dell'Italia nel 1979 per il salvataggio e il trasferimento sul proprio territorio dei vietnamiti del sud (*boat people*) in fuga dalle persecuzioni del regime del Nord⁹⁴ e alle *safe areas* istituite in Bosnia durante la crisi dei Balcani negli anni '90, ma è ai giorni nostri che esso ha assunto le sue caratteristiche peculiari nei contesti del conflitto in Siria e, ancor più recentemente, a seguito del ritorno al potere dei talebani in Afghanistan e dell'inizio della guerra in Ucraina. A partire dal febbraio del 2016 i corridoi umanitari hanno permesso a 6.018 persone di raggiungere l'Europa in sicurezza. La maggior parte dei beneficiari è originaria di Siria, Afghanistan, Iraq, Yemen, Eritrea, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Congo e Camerun.

⁹⁴ In quella missione, che durò quasi due mesi, vennero tratte in salvo 902 persone, di cui 891 decisero di rimanere in Italia e godere della protezione umanitaria come rifugiati politici.

5.1. Il modello italiano

È stata l'Italia ad inaugurare il nuovo modello dei corridoi umanitari⁹⁵ attraverso la stipulazione dei protocolli di intesa tra lo Stato e la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche e la Tavola Valdese a partire dal 2015 (il primo progetto è stato quello riguardante i profughi siriani in Libano, seguito da quello del 2017 per l'Etiopia), affermandosi come esempio virtuoso fino ad ottenere il premio Nansen dall'UNHCR nel settembre 2019.

La procedura di attuazione si svolge generalmente secondo il seguente modello. Le organizzazioni promotrici individuano e selezionano i potenziali beneficiari attraverso l'attività di operatori presenti nei Paesi di provenienza, che valutano le richieste attraverso colloqui per l'accertamento dei requisiti e trasmettono gli elenchi dei candidati all'autorità consolare dello Stato di destinazione, che li inoltra al Ministero dell'Interno. Questo procede alla verifica dei requisiti per poi ritrasmettere le liste definitive all'autorità consolare, che rilascerà i documenti di viaggio e i visti umanitari con VTL ai sensi dell'art. 25 CDV⁹⁶. A questo punto l'organizzazione promotrice avvia per i beneficiari corsi di formazione riguardanti l'apprendimento della lingua e del contesto giuridico-culturale del Paese di destinazione e si occupa del loro trasferimento. Giunti a destinazione, i beneficiari presentano la richiesta di protezione internazionale e intraprendono un processo di accoglienza e integrazione⁹⁷ sempre a cura dell'organizzazione promotrice. Ad oggi, l'Italia ha accolto complessivamente 5248 persone da Libano, Etiopia, Libia, Niger, Grecia, Giordania, Cipro e Afghanistan⁹⁸.

⁹⁵ V. C. SICCARDI, *op. cit.*, pp. 99-104. V. anche Caritas Italiana, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, Ufficio Politiche Migratorie e Protezione Internazionale, Roma, 2020, disponibile su <https://inmigration.caritas.it/sites/default/files/docs/2021-09/corridoio%20definitivo%2015052019.pdf>.

⁹⁶ *Supra*, par.2.1.

⁹⁷ Che comprende il supporto per le pratiche burocratiche, l'assistenza medica e la formazione scolastica o professionale.

⁹⁸ Così i dati riportati dalla Comunità di Sant'Egidio, disponibili su <https://www.santegidio.org/pageID/30112/langID/it/CORRIDOI-UMANITARI.html>.

5.2. Altre esperienze

A partire dal 2017 la Francia ha accolto 576 persone, principalmente dal Libano, sulla base del protocollo d'intesa stipulato, seguendo il modello italiano, con la Comunità di Sant'Egidio e il movimento delle *Semaines sociales* e del *memorandum of understanding* stipulato con la Federazione Protestante di Mutuo Soccorso (FEP), la Federazione Protestante di Francia, il *Secours Catholique*, la comunità di Sant'Egidio in Italia e la Conferenza dei Vescovi di Francia. Il Belgio ha accolto 166 persone dal Libano. Andorra ha accolto 16 persone dal Libano⁹⁹. In Spagna sono in via di sottoscrizione i protocolli d'intesa sul modello italiano.

6. Altri strumenti: procedure di ingresso protetto e asilo diplomatico

Le procedure di ingresso protetto (PEP¹⁰⁰), consistono nel «processo che consente ad uno straniero di rivolgersi alle autorità del potenziale Stato di accoglienza al di fuori del loro territorio nazionale, allo scopo di presentare una domanda di asilo o di altra forma di protezione internazionale e di ottenere un visto d'ingresso in caso di accoglimento di tale richiesta, rilasciato in via preliminare o definitiva»¹⁰¹. Si tratta di prassi destinate a singoli individui selezionati in campi profughi o centri di selezione *ad hoc* situati in Paesi terzi, espletate presso le ambasciate, senza limiti numerici. Sono state regolamentate e impiegate da alcuni Stati europei come l'Austria, la Danimarca, l'Olanda, la Spagna e la Svizzera, che però successivamente le hanno abrogate a causa degli oneri finanziari che ricadevano soprattutto sulle rappresentanze diplomatiche¹⁰².

L'asilo diplomatico è l'asilo concesso da uno Stato al di fuori del proprio territorio, in particolare presso le sue rappresentanze diplomatiche, a bordo

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ *Protected Entry Procedures*.

¹⁰¹ G. NOLL, J. FAGERLUND, F. LIEBAUT, *Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European asylum system and the goal of a common asylum procedure*, Report per il Centro danese per i diritti umani e la Commissione europea, 2002 p. 20. Disponibile su: <https://www.refworld.org/docid/58ac44504.html>.

¹⁰² In Italia disposizioni sulle procedure di ingresso protetto erano state ricomprese nella proposta di legge ad iniziativa del deputato Mario Marazziti ad iniziativa del CIR (v. *supra*, par. 3.2. e nota 70).

delle sue navi nelle acque territoriali di un altro Stato (*naval asylum*), dei suoi aerei o presso le sue basi militari o para-militari collocate in territorio straniero. Tale strumento offre quindi la possibilità a persone perseguitate dalle autorità del proprio Paese di rifugiarsi nella sede di un'ambasciata di un altro Stato, per poi essere trasferite nel territorio di quest'ultimo. Costituisce una prassi eccezionale, diretta a singoli individui, è stato tradizionalmente concesso soprattutto in America Latina tra l'Ottocento e il Novecento ed è attualmente disciplinato dalla legislazione olandese, che lo riserva a situazioni eccezionali o di grave emergenza in base alle valutazioni del Ministro degli Esteri. Non è stato tuttavia recepito in alcuno strumento internazionale in materia di asilo¹⁰³.

7. Piani attuali e prospettive per il futuro

La raccomandazione del 23 settembre 2020¹⁰⁴, formulata dalla Commissione contestualmente alla comunicazione avente ad oggetto il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo¹⁰⁵, è dedicata interamente ai «percorsi legali di protezione nell'UE», individuati segnatamente nel reinsediamento, nell'ammissione umanitaria e in «altri percorsi complementari», tra cui vengono espressamente citati i corridoi umanitari e i canali di accoglienza collegati ai ricongiungimenti familiari, invocando una semplificazione delle procedure lunghe e gravose attualmente previste dalla direttiva sul ricongiungimento familiare¹⁰⁶; al lavoro, esortando alla definizione di partenariati con datori di lavoro, sindacati e società civile per sviluppare programmi di mobilità internazionale del lavoro per coloro che necessitano di protezione; e allo studio, prendendo atto che meno del 3% dei rifugiati in tutto il mondo ha accesso all'istruzione superiore e invitando gli Stati membri ad agevolare l'accesso al proprio territorio da parte dei giovani

¹⁰³ V. CIR, *Ponti non muri, garantire l'accesso alla protezione nell'Unione europea*, stampato nel mese di ottobre 2015 da Imprinting SRL, Roma, pp. 18-19.

¹⁰⁴ Raccomandazione (UE) 2020/1364 della Commissione del 23 settembre 2020 relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari.

¹⁰⁵ *Supra*, par. 3.1., nota 65.

¹⁰⁶ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

bisognosi di protezione internazionale in qualità di studenti, favorendone l'accesso alle università e fornendo assistenza per la ricerca del lavoro¹⁰⁷. La Commissione ribadisce la competenza esclusiva degli Stati membri rispetto all'espletamento delle procedure di ammissione, compresi i controlli di sicurezza e l'attuazione di adeguate garanzie, invitandoli a potenziare l'informazione ai potenziali beneficiari e le capacità di accoglienza, integrazione e inclusione sociale, tenendo conto delle eventuali vulnerabilità, e ad impiegare i programmi di sponsorizzazione privata o di comunità (che nascono in relazione ai corridoi umanitari)¹⁰⁸ anche per sostenere il reinsediamento e gli altri percorsi¹⁰⁹.

Nel luglio del 2022 la Commissione europea ha poi avviato il ciclo di impegni 2023-2025 per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e ha invitato gli Stati membri a fornire gli impegni per il 2023 e una previsione degli impegni per il periodo 2024-2025. Il FAMI, secondo il nuovo regolamento, destina agli stati membri 10000 euro per ogni persona reinsediata e 6000 per ogni persona inserita in programmi di ammissione umanitaria (8000 se si tratta di persone appartenenti a categorie particolarmente vulnerabili)¹¹⁰.

¹⁰⁷ In questo contesto si colloca il progetto "Corridoi universitari" promosso dalla Caritas Italiana e dall'UNHCR, al quale ha aderito, fornendo il proprio supporto, il Centro Fernandes di Castel Volturno (NA), che abbiamo visitato nell'ambito dell'iniziativa "Gita sociale a Castel Volturno" promossa da diverse organizzazioni di volontariato di Salerno e provincia e dove abbiamo potuto ascoltare le esperienze di tre ragazzi e una ragazza originari rispettivamente di Ghana, Camerun, Nigeria ed Eritrea giunti in Italia da campi profughi allestiti in Camerun e in Etiopia che attualmente stanno portando avanti il loro percorso di studi presso diverse università campane. V. <https://informareonline.com/corridoi-universitari-un-ponte-per-gli-studenti-africani-in-fuga-castel-volturno-e-la-protagonista/>.

¹⁰⁸ *Supra*, par. 5.

¹⁰⁹ Invito successivamente ribadito nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 24 novembre 2020, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, COM/2020/758 final.

¹¹⁰ Regolamento (UE) 2021/1147 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, art. 19.

Col regolamento 2021/2303 che ha istituito l'ECAA (Agenzia dell'UE per l'Asilo) in sostituzione dell'EASO (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo)¹¹¹, è stato formalizzato il ruolo di assistenza e monitoraggio di tale organismo rispetto agli Stati membri e associati nell'attuazione dei programmi di reinsediamento e degli altri canali legali, più volte auspicato negli atti precedenti.

8. Conclusioni

Allo stato attuale, in relazione all'attuazione dei canali legali di ingresso per persone bisognose di protezione internazionale, l'UE assume allora un ruolo propulsivo e di coordinamento, occupandosi di esortare gli Stati membri all'impiego di tali strumenti, di formulare programmi comuni e di offrire sostegno finanziario, mentre agli Stati membri è lasciata piena autonomia nell'assunzione degli impegni, nella gestione delle procedure di attuazione e soprattutto nell'assunzione della decisione finale sull'ammissione dei singoli candidati, con forte ricorso alle iniziative e alle risorse del settore privato. La più volte invocata e invano tentata definizione di un quadro normativo comune non sembra al momento costituire una priorità nelle politiche dell'Unione. Non è presa in considerazione la possibilità di rilasciare visti umanitari – intesi specificamente come visti per richiesta di asilo - su richiesta spontanea¹¹², ma vengono impiegati gli altri strumenti, nell'ambito delle cui procedure sarà poi possibile il rilascio di visti di ingresso per richiesta di asilo. Eppure un'istituzionalizzazione dei canali di ingresso legale, implicando la predeterminazione dello Stato di destinazione, farebbe venire meno la necessità dell'applicazione del Regolamento Dublino, riducendola drasticamente e contribuendo così a ridurre non solo gli attraversamenti irregolari verso l'Europa, l'attività delle organizzazioni criminali che le gestiscono e le tragedie che ne derivano, ma anche la quantità di procedure per la determinazione dello Stato competente per le domande di asilo, nonché i movimenti secondari, che il sistema Dublino stesso si propone di

¹¹¹ Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2021 relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010.

¹¹² *Supra*, par. 2.

contrastare, ma finisce per favorire escludendo la rilevanza della volontà delle persone bisognose di protezione internazionale in relazione allo Stato di destinazione.

Ma forse, spingendosi ancora oltre, il problema è proprio il principio della territorialità della domanda di asilo, che spinge a ricorrere a canali illegali con tutte le devastanti conseguenze che ne derivano. Non potrebbe essere allora il caso di ribaltare questo principio? Trasferire la presentazione delle domande e le intere procedure presso le sedi diplomatiche degli Stati membri nei Paesi terzi¹¹³, istituendo presso di esse le autorità preposte al relativo esame, significherebbe consentire un accesso sicuro e legale in Europa alle persone meritevoli e precluderlo in modo definitivo a quelle che non lo sono, stabilendo il respingimento automatico di coloro ai quali non viene riconosciuto alcun titolo di protezione. In tal modo, da un lato, l'ormai vasto sistema dell'accoglienza sarebbe destinato a persone il cui *status* è già definito in modo da avviarne uno spedito percorso di inserimento, piuttosto che a persone in condizioni incerte parcheggiate nella lunga attesa della definizione della loro posizione; e, dall'altro, si eviterebbero tutti i problemi dovuti alle lungaggini delle procedure e all'inefficienza del sistema dei rimpatri, a causa dei quali coloro ai quali la protezione internazionale viene negata restano sul territorio in condizioni che giuridicamente si definiscono "di irregolarità" ma che nella realtà si traducono in condizioni di disagio, emarginazione, invisibilità, avvicinamento ad ambienti criminali e violenza, che si traducono in pericoli per la sicurezza pubblica.

L'azione dell'Unione resta però ferma al piano degli auspici e delle proposte. In particolare, tra le proposte presentate dalla Commissione contestualmente all'introduzione del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, sono state avanzate quelle riguardanti la sostituzione del regolamento "Dublino III" e la semplificazione delle procedure di asilo e di rimpatrio, in chiave di avvicinamento delle legislazioni degli Stati membri e temperamento tra il principio di solidarietà e quello di responsabilità. Il Consiglio, sotto la presidenza ceca¹¹⁴, ha presentato una nuova proposta per

¹¹³ Consentendola nel Paese di destinazione solo in presenza di sopravvenute esigenze di protezione *sur place*.

¹¹⁴ 1° luglio - 31 dicembre 2022.

un meccanismo permanente di solidarietà giuridicamente vincolante ma flessibile per migliorare la gestione degli sbarchi, le operazioni di ricerca e di soccorso e prevenire movimenti secondari¹¹⁵. Il Consiglio europeo, nelle Conclusioni di febbraio 2023¹¹⁶, ha chiesto il rafforzamento e l'accelerazione di misure operative immediate sotto i profili dell'azione esterna, in particolare della cooperazione in materia di rimpatri e riammissione, controllo delle frontiere esterne, lotta al traffico e alla tratta, monitoraggio dei dati. L'8 giugno 2023 il Consiglio giustizia e affari interni ha, infine, raggiunto l'accordo su quella che, al di là della sproporzionata enfasi mediatica, altro non è che una proposta da sottoporre al Parlamento e che peraltro non contiene particolari novità, anzi, compie un passo in dietro sposando ancora una volta l'ottica securitaria delle politiche del non arrivo e riproponendo il modello di "solidarietà flessibile" già avanzato e bocciato nel 2020¹¹⁷, con la sola differenza che le somme dovute dagli Stati che rifiutano la disponibilità al ricollocamento dagli Stati sottoposti a pressione migratoria¹¹⁸ (in alternativa al sostegno logistico per la sorveglianza delle frontiere o al finanziamento dei rimpatri) sono destinate a confluire in un fondo europeo per la cooperazione con i Paesi terzi che dovrebbe essere appositamente istituito. E sempre ai fini di bloccare i flussi migratori sarà a breve siglato l'ennesimo oscuro *memorandum* con un governo autoritario,

¹¹⁵ Un'ampia descrizione di tale proposta è riportata nel dossier n°5 dell'Ufficio rapporti con l'UE del 9 novembre 2022, Politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo, disponibile su http://documenti.camera.it/leg19/dossier/testi/AT005.htm?_1684577470757.

¹¹⁶ Bruxelles, 9 febbraio 2023 (OR. en) EUCO 1/23 CO EUR 1 CONCL, disponibile su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/it/pdf>.

¹¹⁷ Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione]. L'art. 15 della proposta manteneva i tre criteri di Dublino prevedendo l'istituzione di un meccanismo di solidarietà flessibile basato sull'obbligo per gli Stati membri di apportare, a favore di quelli che tra loro risultassero sottoposti a «pressione migratoria», «contributi di solidarietà» che, a discrezione degli Stati "contributori", potevano essere costituiti alternativamente dalla ricollocazione (secondo le quantità definite dalla Commissione in una relazione annuale) o dalla sponsorizzazione dei rimpatri degli "irregolari", cioè l'offerta di un sostegno finanziario, logistico o semplicemente in termini di consulenza o interlocuzione politica con i Paesi di rimpatrio.

¹¹⁸ La somma dovuta è quantificata in 20.000 euro.

stavolta quello della Tunisia, reduce da una pesante (ma scarsamente divulgata) involuzione anti-democratica ¹¹⁹. Sul piano fattuale, l'unica concreta azione posta in essere ha riguardato gli ingressi dei profughi ucraini, in relazione ai quali è stata applicata per la prima volta la direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati, con la tempestiva, anche se talora non del tutto efficace, accoglienza di ben undici milioni di loro nel giro di poche settimane (di cui 27.400 hanno avviato procedura di asilo nell'UE).

Va comunque chiarito che l'operatività del sistema della protezione internazionale è stato divaricato a dismisura fino ad oltrepassare i limiti della sua stessa *ratio* e perciò andrebbe rivisto nella sua interezza alla luce delle recenti evoluzioni del fenomeno migratorio, che fanno registrare una crescente sfumatura dei confini tra migranti economici e persone bisognose di protezione internazionale. Nel contesto delle rotte mediterranee e della rotta balcanica, nelle quali l'ormai ultradecennale "crisi migratoria" di fatto si sostanzia e si esaurisce, va rilevato che - fatta eccezione per poche categorie come ad esempio quelle dei profughi siriani e afgani - presso gli uffici delle autorità nazionali preposte all'esame delle domande di asilo è facile riscontrare l'affluenza, più che di persone bisognose di protezione internazionale che migrano, di migranti che chiedono protezione internazionale. È il dato centrale sulla base del quale andrebbe fondata una ridefinizione dell'intera disciplina della materia migratoria - istituendo strumenti legali più adeguati di gestione della migrazione economica e restituendo il sistema della protezione internazionale al suo originario e di

¹¹⁹ Nel luglio del 2022 un referendum-farsa ha permesso al presidente Kais Saïed di modificare la Costituzione e realizzare così un «golpe silenzioso» che gli ha conferito tutti i poteri, cancellando dodici anni di riforme progressiste avviate ai tempi della primavera araba. Così R. BONGIORNI, *La Tunisia vota la Costituzione che cancella la Primavera*, su *Il sole 24 ore*, 24 luglio 2022. La Tunisia è entrata a far parte della *Umma*, la «grande nazione islamica senza confini», particolarmente a repentaglio sono stati messi i diritti delle donne e si è inasprita la criminalizzazione dell'omosessualità e di altre scelte sessuali non convenzionali. Le proteste di un anno fa sono state represses con estrema violenza e oggi è proprio Saïed l'interlocutore dell'Europa (e in particolare dell'Italia) per i nuovi accordi in chiave di contenimento dei flussi, esattamente come in passato Al-Bashir e gli esponenti delle milizie libiche (*supra*, par. 1, nota 2).

gran lunga più circoscritto terreno di azione - che però sia le istituzioni europee che quelle nazionali si ostinano a non voler vedere.