

Canali di accesso protetto al territorio dell'Unione europea: un bilancio alla luce del nuovo Patto su immigrazione e asilo

Adele Del Guercio*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il nuovo Patto su immigrazione e asilo. – 3. Il reinsediamento. – 3.1 I programmi *ad hoc* realizzati in attuazione dell'Agenda europea del 2015. – 3.2. La proposta di regolamento per un quadro europeo di reinsediamento e ammissione umanitaria. – 4. I visti umanitari. – 4.1. L'art. 25 del codice dei visti. – 4.2. La risoluzione del Parlamento europeo sui visti umanitari. – 5. La direttiva sulla protezione temporanea. – 6. Cenni alle prassi statali. – 7. Conclusioni.

1. Premessa

Il 90% delle persone giunte nel territorio europeo per presentare domanda di protezione internazionale ha fatto ingresso senza autorizzazione¹. Tale dato non sorprende se si tiene conto del crescente inasprimento delle strategie degli Stati membri e dell'Unione volte al controllo delle frontiere e alla prevenzione dell'accesso dei cittadini di Paesi terzi alla cd. 'Fortezza Europa'².

Possiamo richiamare in primo luogo la politica europea comune sul rilascio dei visti, che costituisce «the clearest form of pre-frontier control measures»³. La gran parte degli Stati i cui cittadini presentano domanda di protezione internazionale nel territorio dell'Unione sono infatti inseriti nella cd. 'black list', in relazione alla quale è stabilito l'obbligo di visto⁴. L'inserimento di un Paese in tale elenco può avvenire

* Ricercatore t.d.B di Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli L'Orientale, Dipartimento di Scienze umane e sociali, [inserire indirizzo postale] – 80134 Napoli, adelguercio@unior.it.

¹ Parlamento europeo, *Humanitarian Visas. European Added Value Assessment accompanying the European Parliament's legislative own initiative report* (Rapporteur: Juan Fernando Lopez Aguilar), luglio 2018.

² Tra gli altri, T. GAMMELTOFT-HANSEN, N.F. TAN, "The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy", in *Journal of Migration and Human Security* 2017, pp. 28-56; J.C. HATHAWAY, "The emerging Politics of Non-Entrée", in *Refugees 1992*; P. ORCHARD, *The non-entrée regime*, in *A Right to Flee: Refugees, States, and the Construction of International Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pp. 203-237; E. PASTAVRIDIS, "Recent 'Non-Entrée' Policies in the Central Mediterranean and Their Legality: A New Form of 'Refoulement'?", in *Diritti umani e diritto internazionale* 2018, pp. 493-510.

³ ECRE, *Protection In Europe: Safe And Legal Access Channels Ecre's Vision Of Europe's Role In The Global Refugee Protection Regime: Policy Paper*, 2017, p. 7.

⁴ Regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo,

precipuamente sulla base di «criteri che attengono, in particolare, all’immigrazione clandestina, all’ordine pubblico e alla sicurezza»⁵. Dunque, di fronte ad una situazione di conflitto o di violenza generalizzata che determina un esodo di persone bisognose di protezione, piuttosto che semplificare l’accesso delle stesse al territorio europeo, può essere disposto l’obbligo di visto per gli Stati da cui provengono. È significativo a tal riguardo che Siria, Afghanistan, Iraq, Iran, Eritrea, Sudan e Colombia, principali Paesi i cui cittadini hanno presentato richiesta di asilo in Europa nel 2019⁶, rientrino in tale elenco. In effetti, il regolamento n. 2018/1806 non solleva i richiedenti asilo dall’obbligo di visto, l’unica categoria che beneficia di un trattamento più favorevole è quella degli apolidi⁷. Come è stato evidenziato, «la via del visto di ingresso non è solitamente percorribile proprio da chi è più esposto al rischio di persecuzioni, torture e trattamenti inumani e degradanti»⁸.

Tra le strategie di securitizzazione dei confini va annoverata anche la disciplina sulla criminalizzazione dei vettori che prendano a bordo e favoriscano l’ingresso nel territorio europeo di persone prive dei documenti ed altresì quella sul favoreggiamento dell’ingresso non autorizzato da parte di privati. La direttiva 2001/51/CE⁹ prevede delle sanzioni pecuniarie, e finanche il sequestro del mezzo, nei confronti delle compagnie di trasporto che consentano alla persona priva di documenti di accedere al territorio europeo. Seppure la stessa direttiva faccia salvi gli obblighi degli Stati membri nel caso in cui la stessa presenti richiesta di protezione internazionale¹⁰, i dati disponibili sull’applicazione della disciplina in oggetto, per quanto limitati, mostrano che detta clausola umanitaria trova di rado ottemperanza. Ad esempio la Francia solleva i trasportatori da eventuali responsabilità qualora la persona presa a bordo presenti alla frontiera una domanda di protezione internazionale non manifestamente infondata; tuttavia la normativa francese prevede altresì degli incentivi finanziari per la compagnia di trasporto che, in caso di controlli effettuati in uno scalo intermedio, non consenta alla persona priva

Allegato I. Sulla logica ‘differenziale’ della politica dei visti, più tollerante nei confronti di Stati economicamente avanzati e di chiusura nei confronti di Paesi instabili si rinvia a C. FINOTELLI, G. SCIORTINO, “Through the Gates of the Fortress: European Visa Policies and the Limits of Immigration Control”, in *Perspectives on European Politics and Society* 1/2013, pp. 80-101.

⁵ Ivi, art. 1.

⁶ EUROSTAT, *Asylum in the EU Member States*, 20 marzo 2020. Nel 2020 Siria e Afghanistan si sono confermate, insieme al Pakistan, come le principali nazionalità dei richiedenti asilo giunti in Europa. È inoltre emblematico che dopo lo scoppio del conflitto in Siria si sia passati dal rilascio di 30000 visti annuali ai cittadini siriani a quasi nessuno, come si ricava dal documento della FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, 2015, p. 2.

⁷ Regolamento (UE) n. 2018/1806, cit., art. 4, punto 2, lett. c.

⁸ A. BUFALINI, *Tra visti umanitari e respingimenti alla frontiera: si può ancora cercare asilo in Europa?*, Blog ADiM, Editoriale, maggio 2020, p. 2.

⁹ Direttiva 2001/51/CE del Consiglio del 28 giugno 2001 che integra le disposizioni dell’articolo 26 della convenzione di applicazione dell’accordo di Schengen del 14 giugno 1985, sulla quale si rinvia a E. BASARAN, “Evaluation of the ‘Carriers Liability’ Regime as Part of the EU Asylum Policy under Public International Law”, in *Uluslararası Hukuk ve Politika* 4/2008, pp. 149-163.

¹⁰ Direttiva 2001/51/CE, cit., art. 4, par. 1.

dei documenti di proseguire il viaggio¹¹. L'Austria poi non applica le sanzioni nei confronti dei trasportatori solamente laddove il richiedente *ottenga* la protezione internazionale, non essendo sufficiente la presentazione della domanda¹². Alla luce dei pochi esempi riportati è presumibile che una compagnia di trasporto tenda ad evitare di prendere a bordo dei propri mezzi migranti privi dell'autorizzazione all'ingresso per evitare di andare incontro a sanzioni o per ottenere eventuali incentivi previsti dalla legislazione statale. Di fatto, dunque, malgrado il richiamo formale degli obblighi umanitari, la direttiva 2001/51 è suscettibile di determinare continue e sistematiche violazioni del diritto di asilo, che, per essere esercitato, necessita della presenza nel territorio o alla frontiera statale. La criticità, a nostro avviso, non risiede solamente nell'impostazione punitiva delle disposizioni in essa contenute o nell'attuazione che ne viene data a livello nazionale ma nella *ratio* stessa che ne è alla base, ovvero l'attribuzione a soggetti privati, peraltro non formati sul diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani, di compiti collegati alla gestione delle migrazioni. I trasportatori vengono infatti investiti della individuazione, su base totalmente discrezionale, dei potenziali richiedenti protezione internazionale, ai quali dovrebbe essere consentito di continuare il viaggio anche se sprovvisti di documenti. Operazione che necessita invece di un esame individuale, svolto da personale formato, che tenga conto di tutti gli elementi che emergono dal caso di specie, tra cui anche di eventuali vulnerabilità. È pertanto di palese evidenza che una siffatta valutazione non può essere svolta a bordo di un mezzo di trasporto da parte di personale non adibito a tale funzione. Di fronte all'impossibilità di viaggiare affidandosi alle compagnie di trasporto, le persone in fuga sono costrette a cercare rotte alternative o ad affidarsi ai trafficanti, in entrambi i casi esponendosi ad una situazione di rischio¹³. L'auspicio, pertanto, non può che essere l'abrogazione di una direttiva che incentiva i privati ad ostacolare l'ingresso in condizioni di sicurezza nel territorio europeo.

Per quanto concerne la direttiva 2002/90/CE¹⁴, invece, questa prevede che venga sanzionato chiunque intenzionalmente aiuti un cittadino di un Paese terzo ad entrare o a transitare nel territorio di uno Stato membro in violazione della normativa statale in materia di immigrazione¹⁵ e che ad essere sanzionabili sono anche la complicità nella realizzazione di tale illecito ed il mero tentativo¹⁶. Sebbene venga

¹¹ ECRE, *Protection in Europe*, cit., p. 8.

¹² *Ibidem*.

¹³ A tal riguardo viene in rilievo la situazione dei migranti lungo la rotta balcanica, su cui si rinvia al report della rete RiVolti ai Balcani, *La rotta balcanica. I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa*, gennaio 2021.

¹⁴ Direttiva 2002/90/CE del Consiglio del 28 novembre 2002 volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

¹⁵ Ivi, art. 1, lett. a. Si tenga conto che ventiquattro dei ventisette Stati membri dell'UE considerano reato l'ingresso non autorizzato nel territorio (per l'Italia, art. 10bis del Decreto legislativo, testo coordinato, 25 luglio 1998, n° 286).

¹⁶ Direttiva 2002/90/CE, cit., art. 2.

poi prevista una scriminante che consente allo Stato membro di non applicare sanzioni quando l'assistenza abbia finalità umanitarie¹⁷, un recente rapporto ha mostrato che negli ultimi anni più di cento persone – tra attivisti, avvocati o cittadini – sono state indagate o formalmente perseguite in undici paesi europei, in particolare in Francia, Italia, Grecia, Ungheria e Polonia per aver supportato migranti e richiedenti asilo¹⁸. Com'è noto, sono stati avviati diversi procedimenti giudiziari anche nei confronti delle ONG impegnate nelle operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo¹⁹. La criminalizzazione della solidarietà è una realtà molto diffusa nel continente europeo. È indiscutibile che l'attuale formulazione della direttiva 2002/90/CE colpisca indistintamente i trafficanti di esseri umani e la società civile impegnata in attività di assistenza e supporto ai migranti e richiedenti asilo. Infatti il favoreggiamento dell'ingresso e del transito sono ritenuti comportamenti illeciti anche in assenza di lucro. Su sollecitazione del Parlamento europeo²⁰, la Commissione ha adottato delle linee-guida, allegate al nuovo Patto europeo su immigrazione e asilo²¹, nelle quali statuisce che «l'assistenza umanitaria obbligatoria per legge non può e non deve essere qualificata come reato»²² e invita di conseguenza

¹⁷ Ivi, art. 1, lett. b.

¹⁸ RESOMA, *Final Synthetic Report – Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants*, giugno 2019, www.resoma.eu. Anche nel documento *REFIT Evaluation of the EU legal framework against facilitation of unauthorised entry, transit and residence: The Facilitators Package (Directive 2002/90/EC and Framework Decision 2002/946/JHA)*, SWD (2017) 117 final.

¹⁹ FRA, *Fundamental rights considerations: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations*, 2018. Sul punto G. BEVILACQUA, "Italy versus NGOs: The controversial Interpretation and Implementation of Search and Rescue Obligations in the Context of Migration at Sea", in *Italian Yearbook of International Law* 2018, p. 11 ss.; G. CATALDI, "Il 'decreto sicurezza bis' alla prova degli impegni internazionali dello Stato in materia di diritto del mare. Alcune osservazioni", in *Diritti dell'uomo. Cronache e battaglie* 3/2019, pp. 439-454; P. DE SENA, M. STARITA, "Navigare fra istanze "stato-centriche" e "cosmopolitiche": il caso "Sea-watch" in una prospettiva conflittuale", in *SIDIBlog*, 14 luglio 2019; F. DE VITTOR, "Il diritto di traversare il Mediterraneo... o quantomeno provarci", in *Diritti umani e diritto internazionale* 2014, p. 63 ss.

²⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2018 su orientamenti destinati agli Stati membri per prevenire la configurazione come reato dell'assistenza umanitaria, 5 luglio 2018.

²¹ 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*, COM(2020) 609 final del 23 settembre 2020. Sul Patto si rinvia a P. DE PASQUALE, "Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci", in *I Post di AISDUE*, n. II/2020, disponibile su aisdue.eu; D. THYM, "European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum", 28 settembre 2020, disponibile su eumigrationlawblog.eu; A. DI PASCALE, "Il nuovo patto europeo per la migrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti", 28 settembre 2020, disponibile su eurojus.it; C. FAVILLI, "Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: 'c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico'", in *Questione giustizia*, 2 ottobre 2020.

²² Commissione europea, Comunicazione della Commissione. Orientamenti della Commissione sull'attuazione delle norme dell'UE concernenti la definizione e la prevenzione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, C(2020) 6470 final del 23 settembre 2020, punto 4, lett. i). Sulle ambiguità della Comunicazione adottata dalla Commissione si rinvia a V. MORENO LAX, *A New Common European Approach to Search and Rescue? Entrenching Proactive Containment*, 3 febbraio 2021, disponibile su eumigrationlawblog.eu.

gli Stati membri a distinguere tra assistenza umanitaria e traffico di esseri umani²³. Tuttavia, posta la discrezionalità che la direttiva riconosce agli Stati membri, oltre che la non obbligatorietà dell'auspicio della Commissione, peraltro formulato in maniera alquanto ambigua, non è escluso possano configurarsi, anche in questo caso, violazioni del principio di *non-refoulement*²⁴ e del diritto di asilo.

Ancora, costituiscono ostacoli all'ingresso nel territorio europeo la cooperazione dell'Unione con i Paesi terzi, che ha quale scopo precipuo la prevenzione delle partenze²⁵; le operazioni svolte dalla Guardia costiera e di frontiera europea²⁶; il disimpegno degli Stati membri e dell'Unione nel Mediterraneo con riguardo alle operazioni di ricerca e soccorso. Ed anche laddove un cittadino di un Paese terzo riesca a raggiungere il territorio europeo, l'esercizio effettivo del diritto di asilo può essere messo in discussione dalle procedure accelerate alla frontiera, dall'applicazione problematica di istituti quali quelli di 'Paese di origine sicuro' e 'Paese terzo sicuro', da un uso abnorme e talvolta illegale della detenzione amministrativa²⁷, da pratiche di selezione arbitraria tra migranti 'economici' – da rimpatriare immediatamente – e potenziali richiedenti asilo negli *hotspot* posti alle frontiere di Grecia, Italia e Spagna, da un sistema di accoglienza spesso lacunoso²⁸.

Va inoltre preso atto che, al di là della retorica ufficiale che dall'Agenda sull'immigrazione del 2015²⁹ in poi emerge dai documenti e dalle dichiarazioni delle istituzioni europee, non si assiste ad un impegno concreto dell'UE nella creazione di sufficienti canali di ingresso legali e sicuri. Ciò contribuisce indubbiamente a rendere il percorso migratorio lungo e pericoloso, comprimendo o finanche impedendo l'esercizio del diritto d'asilo³⁰, che, seppur sia garantito dalle fonti primarie

²³ Orientamenti della Commissione, cit., punto 4, lett. ii).

²⁴ Cfr. sul punto M. STARITA, "Il principio del *non-refoulement* tra controllo dell'accesso al territorio dell'Unione europea e protezione dei diritti umani", in *Diritto pubblico* 1/2020, pp. 141-163, p. 158.

²⁵ Patto, cit., p. 9 e 15. In argomento si rinvia a A. LIGUORI, introduzione di questa sezione, e più diffusamente *Migration Law and the Externalization of Border Controls. European State Responsibility*, Routledge, 2019.

²⁶ Regolamento (UE) n. 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2019 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624.

²⁷ FRA, *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, ed. 2020.

²⁸ In argomento si rinvia a E. ZANIBONI, "Money for Nothing, Push-back 'for Free': On the (Missed) Implementation of the CEAS and the New Italian Agenda for Asylum Seekers Reception", in *Diritti umani e diritto internazionale* 2019, pp. 257-291.

²⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Agenda europea sulla migrazione, COM(2015) 240 final del 13 maggio 2015.

³⁰ Sull'interpretazione del diritto di asilo si rinvia a UNHCR Statement on the right to asylum, *UNHCR's supervisory responsibility and the duty of States to cooperate with UNHCR in the exercise of its supervisory responsibility*, agosto 2012.

del diritto dell'Unione³¹, ha un carattere essenzialmente territoriale, poiché la domanda di protezione internazionale può essere presentata solamente alla frontiera esterna o nel territorio di uno Stato membro³².

Paradossalmente,

The absence of legal channels for refugees to come to Europe has thus become the mainstay income of smugglers, while the fight against smuggling and trafficking has become a key priority for all states, and is spearheading, in particular, the EU's asylum and migration policy³³.

Non che la creazione di canali di accesso protetto possa far cessare del tutto i movimenti spontanei di persone³⁴, nondimeno potrebbe incidere notevolmente sulla prevenzione delle perdite di vite umane in mare³⁵ e degli abusi subiti dai migranti lungo l'intero percorso migratorio, e contribuire ad una gestione meno emergenziale dell'accoglienza nel Paese di arrivo, anche al fine di favorire l'inclusione sociale nella fase successiva all'ingresso³⁶.

Anche la Corte europea dei diritti umani nella giurisprudenza più recente³⁷ ha mostrato di attribuire rilievo alla disponibilità di vie di ingresso legali al territorio degli Stati Parti al fine di valutare l'eventuale violazione del dettato convenzionale in relazione al respingimento alla frontiera di cittadini di Paesi terzi. Tuttavia l'iter argomentativo adottato dal suddetto organo è alquanto discutibile dal momento che tende a criminalizzare le persone che, in presenza di vie di accesso legale al territorio dello Stato Parte, attraversano la frontiera in maniera non autorizzata³⁸. Tra l'altro l'approccio della Corte si dimostra meramente formalistico, non andando a verificare che i canali di accesso legali siano disponibili *effettivamente*, e

³¹ Art. 78, par. 1, TFUE e art. 18 della Carta dei diritti fondamentali.

³² Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, art. 3, par. 1 e 2.

³³ ECRE, *Protection In Europe*, cit., p. 6.

³⁴ Ivi, p. 11.

³⁵ La rotta del Mediterraneo, in termini di mortalità, è la più pericolosa al mondo: tra il 2014 e il 2018, sul totale di 32000 vittime accertate nel tentativo di superare una frontiera, quasi 18000 sono state registrate nel Mediterraneo. OIM, *Global Migration Data Analysis Centre, Fatal Journeys 4*, 2019.

³⁶ In argomento si rinvia a Consiglio d'Europa, Commissario per i diritti umani, *Vite salvate. Diritti protetti. Colmare le lacune in materia di protezione dei rifugiati e migranti nel Mediterraneo*, 2019; UNHCR, *Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI) Action Plan*, Geneva, 2014; Ib., *Legal avenues to safety and protection through other forms of admission*, Geneva, 2014.

³⁷ Corte europea dei diritti umani, *M.A. e altri c. Lituania*, ricorso n. 59793/17, sentenza dell'11 dicembre 2018; *N.T. & N.D. c. Spagna* [GC], ricorsi n. 8675/15 e 8697/15, sentenza del 13 febbraio 2020.

³⁸ La dottrina in argomento è copiosa. Tra gli altri si rinvia a A. BUFALINI, "Ancora a margine del caso *N.D. & N.T. c. Spagna*: la retorica dell'invasione si fa largo a Strasburgo?", in *Blog ADiM*, luglio 2020; A. FAZZINI, "The Protection of Migrants Against Collective Expulsions Between Restriction And Uncertainty: Reading the Ecj's *N.D. And N.T. v. Spain Judgment*", in *Migration and Asylum Policies Systems Challenges*, cit., pp. 271-289.

finendo per prestare scarsa attenzione ai diritti delle persone coinvolte, che non trovano una tutela concreta ed oggettiva.

A livello internazionale si sono affermati diversi modelli di accesso protetto dei richiedenti asilo al territorio statale: oltre al 'reinsediamento', possono essere citati i programmi di ammissione umanitaria, il rilascio di visti umanitari, la protezione temporanea, sponsorship private o di comunità ed altresì schemi volti a favorire la mobilità e l'ingresso di specifiche categorie, ad esempio i familiari dei beneficiari di protezione internazionale, i lavoratori o gli studenti³⁹. Si tratta di opzioni, aventi quali target singoli o collettività, che non si escludono l'un l'altra, alcune delle quali, come avremo modo di verificare, già trovano una base legale nell'ordinamento dell'UE.

Con il presente contributo vogliamo soffermarci precipuamente sugli strumenti e le iniziative previsti nel quadro dell'Unione europea e solo marginalmente prenderemo in considerazione le misure realizzate dagli Stati membri in attuazione del diritto europeo o autonomamente, sulla base di norme nazionali. Partiremo dal dibattito che, fin dai primi anni Duemila, vede coinvolte le istituzioni europee rispetto al tema della creazione di canali di ingresso legali e sicuri per le persone in fuga. La recente adozione del nuovo Patto su immigrazione e asilo e dei documenti che lo accompagnano, in special modo la Raccomandazione sui percorsi legali di protezione nell'UE⁴⁰, offrono l'occasione di verificare cosa sia stato realizzato fino a questo momento rispetto all'oggetto dell'indagine e quali siano le prospettive per un prossimo futuro. Esamineremo le proposte della Commissione europea e ci soffermeremo altresì su ciò che non ha trovato spazio in tali proposte, ma che avrebbe potuto facilitare l'accesso protetto dei richiedenti asilo al territorio europeo. Proveremo pertanto a verificare quali potrebbero essere le soluzioni auspicabili al fine di rendere la mobilità umana verso l'Europa più sicura, salvaguardando in concreto la vita dei migranti e contrastando il business delle organizzazioni criminali.

Appare doveroso precisare che, sebbene siamo consapevoli che la questione dell'accesso al territorio europeo dei cittadini di Paesi terzi per motivi di lavoro sia determinante ai fini di una più efficiente politica di immigrazione e per la sostenibilità del sistema di asilo, oggetto del presente contributo saranno solamente i canali di ingresso per richiedenti protezione internazionale. Il nuovo Patto, come già l'Agenda del 2015, conferma la distinzione tra richiedenti protezione internazionale e lavoratori⁴¹, che peraltro, nel quadro europeo, costituiscono oggetto di una

³⁹ ECRE, *Protection In Europe*, cit.; FRA, *Legal entry channels*, cit.; Commissione LIBE, *New Approaches, Alternative Avenues And Means Of Access To Asylum Procedures For Persons Seeking International Protection Study*, 2014; UNHCR, *Legal avenues*, cit.

⁴⁰ 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, allegata al Patto.

⁴¹ In argomento, con riferimento all'Agenda del 2015, si rinvia a G. MORGESE, "Recenti iniziative dell'Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati", in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 3-4/2015, in part. p. 16.

differente regolamentazione, a partire dalla stessa base giuridica prevista dai trattati – l'art. 78 TFUE nel primo caso, l'art. 79 TFUE nel secondo. Inoltre, pur rifuggendo da una rigida e semplicistica categorizzazione delle migrazioni internazionali in forzate e volontarie⁴², soprattutto di fronte agli attuali flussi misti, riteniamo sia necessaria una certa cautela perché non vengano messe in discussione le garanzie approntate nell'ambito del sistema internazionale di protezione dei rifugiati e dei diritti umani nei confronti delle persone in fuga. Se il diritto internazionale non contempla un obbligo generale di ammissione dei cittadini di Paesi terzi, nondimeno va precisato che la sovranità statale in materia di immigrazione ha subito un ridimensionamento in ragione dell'affermarsi del principio di *non-refoulement*, che ha acquisito nel tempo rango consuetudinario⁴³. Ne consegue che se l'Unione europea e i suoi Stati membri conservano una ampio margine di discrezionalità con riguardo all'accesso al territorio di potenziali lavoratori, non possono invece sottrarsi «[al]l'obbligo giuridico e morale, oltre ad una responsabilità storica, di offrire protezione a coloro che ne hanno bisogno»⁴⁴ perché a rischio di persecuzione, di danno grave o di altre violazioni di diritti umani fondamentali. Peraltro, è noto che, mentre in materia di asilo l'Unione si è dotata di una competenza concorrente e di un sistema comune di norme, e sebbene tra gli obiettivi dell'Organizzazione vi sia anche quello di una «politica comune dell'immigrazione»⁴⁵, la competenza a determinare le quote di ingresso per i lavoratori dei Paesi terzi è attribuita in via esclusiva agli Stati membri⁴⁶, i quali hanno da sempre mostrato una forte resistenza nei confronti dell'adozione di norme comuni in tale ambito, anche in ragione delle peculiarità che caratterizzano i mercati nazionali. L'Unione è intervenuta solamente con riguardo a talune categorie di lavoratori⁴⁷ e

⁴² G. CATALDI, “La distinzione tra rifugiato e migrante economico: una dicotomia da superare?”, in G. NESI, *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 585 ss.

⁴³ Assemblea Generale, UN Doc. A/RES/51/163 del 19 dicembre 2006 e UN Doc. A/RES/62/148 del 4 marzo 2008; UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26 gennaio 2007. In dottrina, tra gli altri, v. J. ALLAIN, “The jus cogens nature of non-refoulement”, in *International Journal of Refugee Law* 2001, pp. 533-558, in part. p. 546; G. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *Refugee in International Law*, 3rd Ed., Oxford, 2007, p. 353 ss.; E. LAUTERPACHT, D. BETHLEHEM, “The Scope and the content of the principle of non-refoulement: Opinion”, in *Refugee protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, E. FELLER, V. TÜRK, F. NICHOLSON (eds.), Cambridge, 2001, p. 140 ss.; C.W. WOUTERS, *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*, Antwerp, 2009.

⁴⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'Agenda europea sulla migrazione, COM(2016) 85 final del 10 febbraio 2016.

⁴⁵ TFUE, art. 79.1.

⁴⁶ Ivi, art. 79.5.

⁴⁷ Sull'ingresso per motivi di lavoro si rinvia a C. FAVILLI, “La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri”, in *Quaderni costituzionali* 2/2018, pp. 361-388.

di conseguenza la normativa europea in materia di migrazione legale è frammentaria e le discipline nazionali risultano disomogenee⁴⁸. La carenza di vie di accesso legali ai mercati del lavoro europeo determina indiscutibilmente una pressione maggiore sui sistemi di asilo, poiché, alla luce della situazione sopra tratteggiata, i cittadini di Paesi terzi in cerca di occupazione non hanno altra scelta, per ottenere uno status giuridico definito, pur temporaneo essendo collegato alla durata della procedura, che presentare domanda di protezione internazionale.

Malgrado le istituzioni europee siano consapevoli della necessità di un approccio olistico alla migrazione, che deve ricomprendere canali legali di ingresso per i lavoratori⁴⁹, nel Patto su immigrazione e asilo di recente adottato non si rinvergono novità di rilievo rispetto all'orientamento consolidatosi fin dai primi anni Duemila in materia di migrazione legale⁵⁰. Ciò si deduce, tra l'altro, dalla circostanza che il suddetto documento non è accompagnato da proposte legislative sull'ingresso per motivi diversi dall'asilo⁵¹.

Alla luce delle brevi considerazioni di cui sopra si è scelto di non trattare congiuntamente le due questioni e limitare l'analisi alle modalità di accesso protetto per i richiedenti asilo.

Il piano di lavoro prevede innanzitutto un inquadramento delle proposte contenute nel nuovo Patto rispetto alla questione dei canali di accesso protetto (par. 2), per poi soffermarsi sul reinsediamento (par. 3) e sul rilascio di visti umanitari (par. 4). Dopo un breve cenno alla direttiva sulla protezione temporanea (par. 5), sposteremo l'attenzione sui canali di ingresso promossi a livello statale (par. 6), per concludere con alcune considerazioni generali (par. 6).

2. Il nuovo Patto su immigrazione e asilo

Di fronte alle sfide sociali che il mondo attuale si trova ad affrontare e che incidono sulla mobilità umana, la Commissione europea, con il Patto adottato il 23 settembre 2020, propone di «costruire un sistema in grado di gestire e normalizzare a lungo termine la migrazione e che sia pienamente fondato sui valori europei e sul diritto internazionale»⁵². Le gravi carenze evidenziate da quella che la suddetta istituzione ha sempre definito 'crisi dei rifugiati' del 2015-2016, e che a nostro avviso

⁴⁸ Parlamento europeo, Commissione LIBE, *Draft Report on new avenues for legal labour migration*, (2020/2010(INI)), 9 ottobre 2020, p. 6; Commissione europea, *Fitness Check on the EU Legislation on Legal Migration*, 29 marzo 2019.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ S. SAROLEA, *Legal migration in the "New Pact": modesty or unease in the Berlaymont?*, 11 febbraio 2011, disponibile su eumigrationlawblog.eu.

⁵¹ In argomento si rinvia a M. BORRACCETTI, *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", n. 7, 10 dicembre 2020, disponibile su aisd.eu.

⁵² Patto, cit., p. 1.

costituisce invece una crisi politica⁵³ e di solidarietà dell'Unione europea, rende necessario instaurare un «quadro europeo nuovo e duraturo», basato su un «approccio globale, che contempla le politiche nei settori della migrazione, dell'asilo, dell'integrazione, della gestione delle frontiere»⁵⁴. Tra le finalità da conseguirsi troviamo anche la riduzione delle rotte non sicure e irregolari, e la promozione di «percorsi legali sostenibili e sicuri per coloro che necessitano di protezione»⁵⁵.

D'altra parte, sin dai primi anni Duemila si discute in ambito europeo della necessità di creare procedure di accesso protetto per i richiedenti asilo⁵⁶. Già nel 2007 il Fondo europeo rifugiati metteva a disposizione degli incentivi finanziari per gli Stati membri che avessero attuato reinsediamenti⁵⁷ e nel 2008 il Consiglio invitava gli stessi ad accogliere, su base volontaria, fino a 10000 sfollati iracheni da Siria e Giordania, dando priorità alle persone vulnerabili per motivi medici, traumi subiti, appartenenza a minoranze etniche o alle donne con responsabilità familiari⁵⁸. Tra il 2009 e il 2013 l'Unione finanziava poi un programma di reinsediamento su base volontaria⁵⁹ e nel 2014, con l'istituzione del Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI)⁶⁰, venivano previsti incentivi *ad hoc* per gli Stati membri che avessero attivato procedure di *resettlement*⁶¹, più cospicui per quei governi che non ne avevano beneficiato in passato, in modo da incoraggiare l'adesione al

⁵³ Cfr., tra gli altri, J. BORG-BARTHET, C. LYONS, "The European Union Migration Crisis", in *Edinburgh Law Review* 2/2016, p. 230 ss.; E. CANNIZZARO, "Disintegration Through Law?", in *European Papers* 1/2016, pp. 3-6; G. GILBERT, "Why Europe Does Not Have a Refugee Crisis", in *International Journal of Refugee Law* 4/2015, p. 531 ss.; H. LABAYLE, *La crise de la politique commune d'asile dans l'Union européenne*, Fondation Robert Schuman, Policy Paper No. 367, 2015.

⁵⁴ Patto, cit., p. 2.

⁵⁵ *Ibidem*. Cfr. anche la Raccomandazione (UE) 2020/1364, cit.

⁵⁶ G. NOLL, J. FAGERLUND, F. LIEBAUT, *Study for the European Commission: 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*, 2002. Per una ricostruzione dei tentativi in chiave europea si rinvia a C. HEIN, M. DE DONATO, *Exploring Avenues for Protected Entry in Europe*, 2012, in part. p. 30 ss.

⁵⁷ Decisione 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori.

⁵⁸ Consiglio dell'Unione europea, Press Release, 2908th meeting of the Council Justice and Home Affairs, 27-28 novembre 2008.

⁵⁹ Comunicazione della Commissione europea sull'istituzione di un programma comune di reinsediamento UE, COM(2009)447 def. del 2 settembre 2009. In argomento si rinvia a V. MORENO LAX, "External Dimension", in *EU Immigration and Asylum Law*, S. PEERS, E. GUILD, D. ACOSTA ARCARAZO, K. GROENENDIJK, V. MORENO-LAX (eds.), Brill, Nijhoff, 2012, p. 617.

⁶⁰ Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo asilo, migrazione e integrazione. Veniva previsto un incentivo di 6.000 euro ogni due anni per persona reinsediata, che diventavano 10.000 euro in caso di persone provenienti dalle zone individuate come prioritarie o appartenenti a categorie vulnerabili.

⁶¹ Sull'impatto positivo di tali iniziative si rinvia a A. ROMANO, "The External Dimension and Access to International Protection in the European Union: Resettlement and Humanitarian Visas", in *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies*, M. KOTZUR, D. MOYA, Ü. SEZGI SÖZEN, A. ROMANO (eds.), Nomos, 2020, pp. 97-120, in part. p. 103.

programma. Più di recente l'impulso è venuto dalla *Task Force* del Mediterraneo del 2013⁶² e, successivamente, dall'adozione dell'Agenda europea sull'immigrazione del 2015, nella quale ritroviamo l'impegno ad adottare misure per «rispondere alla tragedia umana che si consuma in tutto il Mediterraneo»⁶³ e per creare «vie di accesso legali all'UE (attraverso efficienti sistemi di asilo e dei visti)», che consentano di ridurre i fattori che spingono all'ingresso e al soggiorno irregolari⁶⁴. In vero, tali vie di accesso legali venivano individuate esclusivamente nel reinsediamento da portare avanti nel quadro dell'Unione e solo un cenno veniva fatto agli «altri canali leciti», attivabili invece dagli Stati membri, «di cui possono disporre le persone bisognose di protezione, compresi il patrocinio di soggetti privati o non governativi e i permessi per motivi umanitari e le clausole inerenti al ricongiungimento familiare»⁶⁵.

Il primo dato da osservare con riguardo alla questione oggetto di indagine è che il nuovo Patto si allinea all'impostazione dell'Agenda europea sull'immigrazione, riconoscendo come strumento centrale della politica di ingresso legale dei richiedenti asilo il *reinsediamento*⁶⁶, anche alla luce dei primi programmi *ad hoc* promossi dalla Commissione tra il 2015 e il 2017. Nel documento da ultimo adottato viene confermato l'impegno, sottoscritto in occasione del primo *meeting* del *Global Refugee Forum*⁶⁷ svoltosi nel dicembre 2019, dei 29500 trasferimenti di richiedenti asilo da effettuare nel biennio 2020-2021⁶⁸, pur precisando che, a causa dell'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19, nel 2020 non è stato possibile darvi piena attuazione. La Commissione sollecita inoltre Consiglio e Parlamento ad adottare in tempi brevi – viene indicato come termine il 2020⁶⁹ – la proposta di regolamento sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria⁷⁰, che «fornirebbe un quadro stabile per il contributo dell'Unione agli sforzi globali di reinsediamento»⁷¹. Quali canali di accesso ulteriori gli Stati membri vengono invitati a prevedere propri programmi di ammissione umanitaria, per studio o per lavoro, per i richiedenti asilo e a favorire le *sponsorship* da parte di comunità o privati, da

⁶² Commissione europea, *Comunicazione sull'Attività della Task Force Mediterraneo*, COM(2013)869 final del 4 dicembre 2013.

⁶³ Agenda europea sull'immigrazione, cit., p. 4.

⁶⁴ Ivi, p. 8.

⁶⁵ Ivi, p. 6.

⁶⁶ L'impostazione dell'Agenda è confermata anche nel collegamento con la migrazione per motivi di lavoro.

⁶⁷ Istituito dal Patto globale sui rifugiati (Assemblea generale, UN Doc. A/RES/73/151 del 17 dicembre 2018), si riunisce ogni quattro anni e vede la presenza di Stati e altri attori che si scambiano buone prassi.

⁶⁸ Che rappresentano il 50% di tutti i posti di reinsediamento che gli Stati hanno messo a disposizione dell'UNHCR per il 2020. Cfr. Raccomandazione (UE) 2020/1364, cit., par. 13.

⁶⁹ Tabella di marcia allegata al nuovo Patto, cit.

⁷⁰ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2016) 468 final del 13 luglio 2016.

⁷¹ Patto, cit., p. 4.

sostenere con il contributo finanziario dell'UE⁷². Conformemente alle indicazioni contenute nella Dichiarazione di New York⁷³ e nel *Global compact sui rifugiati*, viene attribuito un significativo rilievo al ruolo che i privati e le organizzazioni senza scopo di lucro possono svolgere nell'accoglienza e nell'integrazione di coloro che necessitano di protezione internazionale⁷⁴. Tali programmi, infatti, «contribuiscono ad aumentare il numero di posti disponibili per coloro che necessitano di protezione, consentono un'integrazione più rapida e più efficiente, migliorano il sostegno pubblico a favore dei rifugiati e il reinsediamento e contribuiscono a prevenire gli spostamenti irregolari successivi delle persone reinsediate»⁷⁵.

Creare percorsi legali verso l'Europa, afferma la Commissione, contribuisce a salvare vite umane, dimostra solidarietà nei confronti dei Paesi terzi che ospitano elevati numeri di rifugiati, riduce la migrazione irregolare⁷⁶ e contrasta il modello di profitto delle reti di trafficanti⁷⁷. Ciò malgrado, il Patto individua nel reinsediamento l'unico strumento dell'Unione per l'accesso protetto al territorio europeo. Il suddetto documento, così come la Raccomandazione sui percorsi legali di protezione nell'UE che l'accompagna, tradiscono inoltre la difficoltà di prevedere una partecipazione obbligatoria degli Stati membri: questi ultimi, infatti, «dovrebbero partecipare agli sforzi collettivi» dell'Organizzazione, ma non sono tenuti a farlo, e ciò benché l'obiettivo dichiarato sia di «rafforzare la capacità dell'Unione di adempiere al suo dovere morale di fornire un'assistenza efficace»⁷⁸.

Non si è convinti che la «soft harmonisation» auspicata dal Patto e dalla Raccomandazione sia sufficiente a favorire «a more comprehensive EU approach to legal pathways»⁷⁹. A noi sembra, invece, che sotto questo profilo, anche alla luce di ulteriori elementi di criticità che evidenzieremo nel corso della trattazione, i suddetti documenti, limitandosi a presentare il *resettlement* come unico strumento europeo di accesso sicuro al territorio europeo, tra l'altro sulla base della partecipazione *non obbligatoria* degli Stati membri, e facendo ricadere su questi ultimi la responsabilità della creazione di ulteriori canali di accesso legali, sempre su base

⁷² Ivi, p. 25.

⁷³ Assemblea generale, *New York Declaration for Refugees and Migrants*, UN Doc. A/RES/71/1 del 3 ottobre 2016.

⁷⁴ Raccomandazione (UE) 2020/1364, cit., par. 26.

⁷⁵ Ivi, par. 27. Il 'partnership approach', che contempla il coinvolgimento della società civile nella implementazione dei fondi per la coesione sociale e per le politiche di asilo e immigrazione, costituisce un elemento ormai consolidato della programmazione finanziaria dell'Unione. In argomento PICUM, ECRE, *Partnership in practice: the role of civil society in EU funded actions for the inclusion of migrants and refugees. Policy Note*, marzo 2020.

⁷⁶ In argomento si rinvia a M. SAVINO, "Refashioning Resettlement: from Border Externalization to Legal Pathways for Asylum", in *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, S. CARRERA, A. P. LEONHARD DEN HERTOOG, M. PANIZZON, D. KOSTAKOPOULOU (eds.), Brill-Nijhoff, 2018, pp. 81-104.

⁷⁷ Raccomandazione (UE) 2020/1364, cit., Considerando 2 e 4.

⁷⁸ Ivi, par. 1.

⁷⁹ Di tale avviso L. LEBOEUF, *Legal Pathways to Protection: Towards a Common and Comprehensive Approach?*, 3 dicembre 2020, disponibile su eumigrationlawblog.eu.

volontaria, rappresenti un'occasione persa rispetto ad un impegno più effettivo sul piano internazionale in termini di solidarietà con i Paesi terzi e di tutela dei rifugiati. La scelta di declinare in chiave volontaristica l'impegno dell'apertura di canali di accesso protetto appare particolarmente problematica anche alla luce delle difficoltà incontrate dall'UE nell'attuazione dei programmi di reinsediamento *ad hoc* promossi dalla Commissione europea e del meccanismo temporaneo di *relocation* dei richiedenti protezione internazionale dalla Grecia e dall'Italia⁸⁰, che, come noto, ha finanche portato all'attivazione di una procedura di infrazione, conclusasi con l'accertamento dell'inadempimento degli obblighi previsti da parte di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca⁸¹.

3. Il reinsediamento

3.1. I programmi *ad hoc* realizzati in attuazione dell'Agenda europea del 2015

Come si è accennato poc'anzi, il nuovo Patto individua nel reinsediamento l'unica modalità di accesso protetto da realizzarsi su base comune europea. Trattasi, infatti, come dichiarato dalla Commissione, di «un metodo ben collaudato per offrire protezione ai rifugiati più vulnerabili»⁸², a cui si è fatto ricorso anche per dare attuazione agli obiettivi indicati nell'Agenda europea sull'immigrazione del 2015. Subito dopo l'adozione del documento ora menzionato, infatti, la Commissione pubblicava una raccomandazione relativa a un programma di reinsediamento europeo⁸³, primo sforzo comune dell'Unione in materia. La raccomandazione prevedeva il trasferimento di 20000 «profughi con *evidente* bisogno di protezione internazionale», nei due anni a decorrere dalla data di adozione, divenuti 22504 con la decisione del Consiglio del 20 luglio 2015⁸⁴. Venivano individuate come regioni prioritarie per il reinsediamento il Nord Africa, il Medio Oriente e il Corno d'Africa. Una volta ammesso nel territorio, il beneficiario avrebbe potuto presentare domanda di protezione internazionale e, qualora questa fosse stata accolta, gli

⁸⁰ Si rinvia a M. DI FILIPPO, «Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive», in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 2/2015.

⁸¹ Corte di giustizia dell'UE, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione contro Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, sentenza del 2 aprile 2020.

⁸² Patto, cit., p. 25.

⁸³ Raccomandazione della Commissione dell'8 giugno 2015 relativa a un programma di reinsediamento europeo, C(2015) 3560 final dell'8 giugno 2015 e Allegato. Per ciascun richiedente reinsediato veniva previsto un rimborso per lo Stato membro di 6000 euro, che divenivano 10000 nel caso di persone appartenenti alle categorie vulnerabili, vale a dire donne a rischio con bambini, minori non accompagnati, persone con bisogni medici o che necessitano di urgente reinsediamento. Cfr. Parlamento europeo, *Briefing. EU Legislation in Progress, Resettlement of refugees: EU framework*, disponibile su www.europarl.europa.eu.

⁸⁴ Conclusioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio il 20 luglio 2015.

sarebbero stati riconosciuti i diritti previsti dalla direttiva 2011/95/UE⁸⁵ e la libera circolazione secondo le regole stabilite dal Codice delle frontiere Schengen (nel prosieguo, CFS)⁸⁶.

Da subito la Commissione europea evidenziava le criticità del programma approntato; in particolare destavano preoccupazione le divergenze tra gli Stati membri con riguardo ai criteri di selezione, alla lunghezza delle procedure, ai programmi di orientamento pre-partenza, agli strumenti di integrazione, allo status riconosciuto alle persone ammesse, ai permessi di soggiorno, alle quote per il reinsediamento, alla disponibilità di alloggi, soprattutto per le famiglie numerose. D'altra parte, mentre alcuni Stati membri, come Svezia, Danimarca, Paesi Bassi, Germania e Finlandia operavano reinsediamenti già da un certo numero di anni, per molti altri si trattava della prima esperienza⁸⁷.

Malgrado le criticità di cui sopra, la Commissione, in una Raccomandazione del 2017, sottolineava il valore aggiunto di un coordinamento europeo del reinsediamento, che aveva consentito di portare in Europa quasi tutte le persone previste, di cui 14205 nel 2016, numero «di gran lunga superiore alle 8155 persone reinsediate nel 2015, alle 6550 reinsediate nel 2014 e alle 4000-5000 persone reinsediate ogni anno nel periodo 2010-2013»⁸⁸. Tuttavia, solamente alcuni Stati membri avevano raggiunto in breve tempo l'obiettivo loro assegnato⁸⁹. Altri⁹⁰, in particolare quelli del gruppo di Visegrad, si erano invece distinti per la riluttanza con cui avevano approcciato alla raccomandazione della Commissione europea. In totale, all'8 dicembre 2017, data di chiusura del programma, era stato reinsediato l'86% delle persone previste.

Abbiamo ritenuto opportuno riportare i dati di cui sopra in quanto palesano la difficoltà di realizzare misure che garantiscano ai richiedenti asilo l'accesso al territorio europeo. L'obiettivo che l'Unione si proponeva era alquanto modesto, sia in assoluto sia in relazione alla stima globale fornita dall'UNHCR delle persone

⁸⁵ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

⁸⁶ Regolamento (UE) n. 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

⁸⁷ Commissione europea, *Prima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento*, COM(2016)165 final del 16 marzo 2016.

⁸⁸ Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2017 sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione internazionale, C(2017) 6504 final del 3.10.2017, p. 8. In totale sono state reinsediate 19452 persone.

⁸⁹ Estonia, Finlandia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia e tre paesi associati (Islanda, Liechtenstein e Svizzera). Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Quindicesima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento*, COM(2017) 465 final del 6 settembre 2017, p. 8.

⁹⁰ Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Grecia, Irlanda, Malta, Polonia, Regno Unito, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. *Ibidem*.

che necessitano di essere reinsediate⁹¹ e dello sforzo compiuto da Paesi in via di sviluppo⁹², e ciò malgrado è stato conseguito con grande difficoltà e ritardi.

Un ulteriore programma di reinsediamento è stato previsto nell'ambito della cooperazione dell'UE con la Turchia⁹³, in particolare dal *Joint Action Plan* dell'ottobre 2015⁹⁴ e dallo *Statement* del marzo 2016⁹⁵, che si sono posti quale obiettivo la gestione della crisi migratoria siriana e la riduzione degli ingressi dalla Turchia alla Grecia, prevedendo il rimpatrio in Turchia di tutti i migranti irregolari che si sarebbero spostati in Grecia successivamente al 20 marzo 2016. Inoltre, per quanto qui di interesse, è stato previsto il cd. meccanismo 1:1, in base al quale

[p]er ogni siriano rimpatriato in Turchia dalle isole greche un altro siriano sarà reinsediato dalla Turchia all'UE tenendo conto dei criteri di vulnerabilità delle Nazioni Unite. La priorità è stata accordata ai migranti che precedentemente non siano entrati o non abbiano tentato di entrare nell'UE in modo irregolare⁹⁶.

Veniva anche indicata la disponibilità di 72000 quote di reinsediamento in Europa⁹⁷. Il meccanismo 1:1, secondo le intenzioni della Commissione, avrebbe do-

⁹¹ 1,44 milioni di persone nel 2020. Cfr. *Unhcr Projected, Global Resettlement Needs 2020*, p. 9.

⁹² L'85% delle persone che avrebbero bisogno di essere reinsediate è ospitato in Paesi non economicamente avanzati. *Ibidem*.

⁹³ Un primo programma di trasferimento di richiedenti asilo siriani dalla Turchia è stato previsto dalla Commission Recommendation C (2015) 9490 of 15 December 2015 for a voluntary humanitarian admission scheme with Turkey, su cui si rinvia a G. FERNÁNDEZ ARRIBAS, "Again in the Hands of States: A New EU Unfeasible Plan to Face Refugee Crisis? Commission Recommendation for a Voluntary Humanitarian Admission Scheme with Turkey", in *European Papers* 2015, pp. 343-345; G. MORGESE, "Recenti iniziative", cit., p. 18 ss.

⁹⁴ Commissione europea, *EU-Turkey joint action plan*, 15 ottobre 2015.

⁹⁵ Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016.

⁹⁶ In argomento, tra gli altri, C. COSTELLO, "It need not be like this", in *Forced Migration Review* 2016, p. 12 ss.; C. FAVILLI, "La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?", in *Diritti umani e diritto internazionale* 2016, pp. 405-426; A. LIGUORI, *Migration Law*, cit., p. 55 ss.; M. MARCHEGIANI, L. MAROTTI, "L'accordo tra l'Unione europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?", in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 1-2/2016, pp. 59-82; S. PEERS, "The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment", in *EU Law Analysis*, 18 marzo 2016. Lo *Statement* UE-Turchia è stato oggetto di una discutibile ordinanza (causa T-192/16, *NF contro Consiglio europeo*, del 28 febbraio 2017), con la quale il Tribunale ha escluso la propria competenza a pronunciarsi su misure, che, ad avviso dello stesso, sono state adottate dagli Stati membri e non dall'Unione europea. La Corte di giustizia ha a sua volta dichiarato inammissibile il ricorso senza esaminarlo nel merito; cfr. *NF, NG e NM contro Consiglio europeo*, cause congiunte C-208/17 P, C-209/17 P and C-210/17 P, ordinanza del 12 settembre 2018. Sulla vicenda giudiziaria si rinvia, tra gli altri, a E. CANNIZZARO, "Denialism as the Supreme Expression of Realism, A Quick Comment on *NF v. European Council*", in *European Papers* 2017; A. LIGUORI, *Migration Law*, cit., p. 75 ss. e bibliografia ivi indicata.

⁹⁷ Decisione (UE) n. 2016/1754 del Consiglio del 29 settembre 2016 che modifica la decisione (UE) n. 2015/1601 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a

vuto conseguire lo scopo di bloccare la migrazione irregolare verso l'Europa, prevenendo le perdite di vite in mare e creando contestualmente canali di accesso protetto per i richiedenti asilo siriani provvisti di documenti⁹⁸.

Sono numerose le riserve espresse rispetto alla compatibilità di questo meccanismo con il diritto internazionale, in special modo con il regime di protezione dei rifugiati e con la disciplina dell'UE in materia di asilo e immigrazione⁹⁹. Ne derivano, infatti, dei trattamenti differenziati sulla base della nazionalità – poiché solamente i cittadini siriani possono beneficiare della procedura di reinsediamento, preclusa ai cittadini di altri Paesi terzi – e del possesso di un documento – requisito cui è subordinato l'accesso degli stessi cittadini siriani alla procedura di reinsediamento in Europa. In entrambe le ipotesi siamo di fronte a discriminazioni non ammesse dal regime internazionale dei rifugiati, che garantisce a ciascuna persona il diritto di chiedere protezione senza differenziazione alcuna¹⁰⁰, sulla base di una valutazione che deve essere individuale e che non può dipendere dal Paese di provenienza. Analogamente, non sono ammesse discriminazioni arbitrarie sulla base della cittadinanza o della disponibilità dei documenti ai fini del reinsediamento¹⁰¹.

In base al regime internazionale di protezione dei rifugiati il trasferimento in un Paese terzo sicuro può avvenire solo al fine di offrire agli stessi una soluzione durevole, che può configurarsi nell'integrazione *in loco*, nel reinsediamento o nel rimpatrio. Condizioni imprescindibili perché le prime due ipotesi possano trovare attuazione sono il riconoscimento di uno status giuridico definito e stabile e l'inclusione socio-economica del rifugiato¹⁰². Nondimeno è noto che la Turchia ha

beneficio dell'Italia e della Grecia; Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council and the Council, Next Operational Steps In Eu-Turkey Cooperation in the Field of Migration, COM(2016) 166 final del 16 marzo 2016.

⁹⁸ È stato anche previsto un Programma volontario di ammissione umanitaria con la Turchia, da attivarsi dopo la cessazione degli attraversamenti irregolari tra la Turchia e l'UE. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio, Relazione sullo stato di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione, COM(2019) 481 final del 16 ottobre 2019.

⁹⁹ Amnesty International, *Turkey: No safe refuge: Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey*, 3 giugno 2016; UNHCR, *Legal Considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in tackling the migration crisis under the safe third country and first country of asylum concept*, 23 marzo 2016. In dottrina, tra gli altri: M.J. ALPES, S. TUNABOYLU, O. ULUSOY, S. HASSAN, *Post-deportation risks under the EU-Turkey statement: what happens after readmission to Turkey?*, Policy Briefs, Migration Policy Centre, 2017; G. FERNANDEZ ARRIBAS, "The EU-Turkey agreement: a controversial attempt at patching up a major problem", in *European Papers* 3/2016, pp. 1097-1104; A. IÇDUYGU, E. MILLET, *Syrian refugees in Turkey: insecure lives in an environment of pseudo-integration*, Global Turkey in Europe Working Papers, No. 13, agosto 2016; H. LABAYLE, P. DE BRUYCKERE, "The EU-Turkey Agreement on migration and asylum: False pretences or a fool's bargain?", 1° aprile 2016, disponibile su eumigrationlawblog.eu; L. ROOTS, "Relocation And Resettlement Of Refugees In The European Union – What Has Happened To Solidarity?", in *East-West Studies* 2021.

¹⁰⁰ Art. 3 della Convenzione di Ginevra del 1951 sul riconoscimento dello status di rifugiato.

¹⁰¹ UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, 2011.

¹⁰² *Ivi*, p. 47 ss.

mantenuto la riserva geografica alla Convenzione di Ginevra del 1951 e di conseguenza i richiedenti asilo non europei non possono vedersi riconoscere lo status di rifugiato. Per i cittadini siriani è stata prevista una forma di protezione temporanea che consente l'accesso al mercato del lavoro e il diritto dei minori all'istruzione ma non offre una soluzione durevole. Ai richiedenti asilo non siriani può essere riconosciuto lo status di rifugiato condizionato, che garantisce la regolarizzazione nel territorio, le cure mediche e il diritto all'istruzione per i minori ma non consente la stabilizzazione, né il ricongiungimento familiare¹⁰³.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, si dubita che il trasferimento dei richiedenti asilo dalla Grecia alla Turchia rispetti le condizioni previste dall'UNHCR perché possa costituire una soluzione durevole in termine di reinsediamento (al contrario) o di integrazione *in loco*.

È altresì doveroso tener conto delle denunce da parte delle ONG relativamente ai trattamenti inumani e degradanti, alle violenze, alla detenzione arbitraria¹⁰⁴, ai respingimenti illegali alla frontiera¹⁰⁵, subiti dai richiedenti asilo di tutte le nazionalità, compresi quelli siriani, alla difficoltà di accedere in concreto alle procedure di asilo, di poter condurre una vita dignitosa nei campi di accoglienza, alle difficoltà di accesso al mercato del lavoro, alla insufficiente tutela dei minori non accompagnati, spesso 'trattenuti' in centri per migranti adulti senza alcuna forma di assistenza¹⁰⁶. In generale la Turchia presenta molteplici problematiche sotto il profilo del rispetto della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti umani, che si sono acuite successivamente al tentativo di colpo di stato del 2016, come peraltro si ricava dai report del Parlamento europeo, che ne ha costantemente bloccato l'adesione all'Unione. Pertanto, la scelta di delegare a detto Paese la gestione delle migrazioni lungo la rotta orientale, stabilendo espressamente l'impegno di contrastare gli ingressi irregolari, e prevedendo ivi l' 'accoglienza' per la gran parte delle persone che si spostano da Siria, Afghanistan, Iran e Iraq, appare essere dettata da puro interesse utilitaristico, che mette in discussione quei valori che, ai sensi dell'art. 2 TUE, dovrebbero essere alla base della stessa esistenza dell'Organizzazione e guidarne le politiche, anche nella dimensione esterna.

Com'è stato evidenziato, "While the deal is successful based on the EU's own objectives, the deal is a failure in terms of the EU's ethical and legal commitment

¹⁰³ Amnesty International, *No Safe Refuge: Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey*, 2016, pp. 23-33.

¹⁰⁴ Amnesty International, *Europe's Gatekeeper: Unlawful Detention And Deportation Of Refugees From Turkey*, 16 dicembre 2015. Cfr. anche, tra le altre, la sentenza della Corte europea dei diritti umani, *S.A. c. Turchia*, ricorso n. 74535/10, del 15 dicembre 2015.

¹⁰⁵ Human Rights Watch, *Turkey: Syrians Pushed Back at the Border Closures Force Dangerous Crossings with Smugglers*, 23 novembre 2015.

¹⁰⁶ M. JILL ALPES, S. TUNABOYLU, O. ULUSOY, S. HASSAN, *Post-deportation risks under the EU-Turkey Statement: What happens after readmission to Turkey?*, Issue 2017/30, novembre 2017.

to refugee protection. By focusing on burden-shifting and deterrence rather than focusing on protection, the results of the deal are a humanitarian failure”¹⁰⁷.

Alla luce delle considerazioni sopra espresse si dubita che la Turchia possa essere considerata un Paese di primo asilo per i richiedenti asilo siriani¹⁰⁸ e un Paese terzo sicuro¹⁰⁹ per quelli di altre nazionalità¹¹⁰. Appare pertanto particolarmente grave che la procedura di reinsediamento in Europa sia riservata solamente ai cittadini di nazionalità siriana e, tra questi, a categorie ben delimitate. Peraltro i trasferimenti verso i diciotto Stati membri che si sono resi disponibili avvengono con estrema lentezza, come ammesso anche dalla Commissione europea¹¹¹. Secondo i dati più recenti, complessivamente sono stati trasferiti dalla Turchia all'Europa 27000 richiedenti asilo siriani¹¹², un numero veramente irrisorio.

Tornando alla disamina dei programmi di reinsediamento attuati dall'UE, bisogna richiamare la raccomandazione dell'ottobre 2017¹¹³, con la quale è stato previsto il trasferimento nel territorio europeo di 50039 persone bisognose di protezione, prioritariamente da Turchia, Libano e Giordania, entro il 31 ottobre 2019. In totale sono state reinsediate 43827 persone (88% del totale)¹¹⁴, tra le quali anche le poche trasferite dalla Libia in Niger e Ruanda e poi negli Stati membri che si sono resi disponibili¹¹⁵, nell'ambito del meccanismo di transito di emergenza dell'UNHCR¹¹⁶, sostenuto finanziariamente dall'Unione attraverso il Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa.

¹⁰⁷ M. MCEWEN, “Refugee Resettlement in Crisis: The Failure of the EU-Turkey Deal and the Case for Burden-Sharing”, in *Swarthmore International Relations Journal* 2/2017, p. 22.

¹⁰⁸ Ai sensi dell'art. 35 della direttiva 2013/32/UE, cit.

¹⁰⁹ Ai sensi dell'art. 38 della direttiva 2013/32/UE, cit.

¹¹⁰ UNHCR, *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*, 23 marzo 2016. Cfr. anche M. STARITA, “Il principio del non-refoulement”, cit., p. 155 ss.

¹¹¹ Raccomandazione (UE) 2020/1364, cit., par. 11.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ *Ivi*, par. 9.

¹¹⁵ Gli Stati che si sono resi disponibili al reinsediamento nell'ambito di tale meccanismo sono Francia, Germania, Finlandia, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito. Commissione europea, *Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione*, COM(2018) 301 final del 16 maggio 2018, p. 12.

¹¹⁶ UNHCR, *Libya-Niger situation*, 12 novembre 2019. In argomento si rinvia a C.L. CECCHINI, G. CRESCINI, S. FACHILE, “L'inefficacia delle politiche umanitarie di rimozione degli ‘effetti collaterali’ nell'ambito dell'esternalizzazione con particolare attenzione al *resettlement*. La necessità di vie legali effettive e vincolanti”, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* 2/2018, in part. p. 27 ss. La pandemia da Covid-19 ha avuto un notevole impatto su un meccanismo che fin da subito ha incontrato degli ostacoli significativi dovuti alla situazione generale della Libia, al conflitto in corso, al collasso delle infrastrutture, alla difficoltà di negoziare con i diversi soggetti che controllano i centri di detenzione. Cfr. United Nations Support Mission in Libya, Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2020/360 del 5 maggio 2020.

La disamina condotta mostra che l'Unione europea fino a questo momento non si è dotata di un quadro normativo unico per il reinsediamento ma si è limitata a coordinare diversi programmi temporanei, caratterizzati da prassi disomogenee e tutti basati sulla collaborazione volontaria da parte degli Stati membri (e di quelli associati), incoraggiati con incentivi di tipo economico. A differenza di quanto disposto dagli atti di programmazione finanziaria richiamati in precedenza, che prevedevano incentivi per gli Stati membri in caso di reinsediamento di specifiche categorie di persone – in particolare di minori non accompagnati, bambini e donne a rischio, e persone che necessitavano di cure mediche¹¹⁷ –, i documenti della Commissione che dispongono programmi *ad hoc* si riferiscono più genericamente a richiedenti protezione internazionale e indicano solamente priorità geografiche. Nel Patto, come nella proposta della Commissione su un quadro di reinsediamento europeo, su cui ci soffermeremo più avanti, si trova invece nuovamente un espresso riferimento ai «gruppi vulnerabili», le cui esigenze specifiche devono essere soddisfatte anche attraverso il reinsediamento¹¹⁸. Il riferimento alla vulnerabilità torna altresì nella Raccomandazione sui percorsi legali allegata al Patto, nella quale si invitano gli Stati membri ad aumentare le quote di reinsediamento e ammissione umanitaria «per le persone vulnerabili che necessitano di protezione internazionale»¹¹⁹. Proprio la vulnerabilità dovrebbe costituire il criterio guida per il trasferimento delle 29500 persone nel biennio 2020-2021¹²⁰ e per l'evacuazione dei migranti dalla Libia in Niger e Ruanda (e da qui in Europa)¹²¹.

È doveroso far presente che la pandemia da Covid-19 ha rallentato l'attuazione dei programmi in corso, in particolare rispetto agli impegni – già di per sé alquanto modesti – assunti per il 2020 nell'ambito del *Global Refugee Forum*. Infatti, la limitazione dei viaggi verso l'Unione europea non ha risparmiato nemmeno le persone bisognose di protezione¹²², essendo stati sospesi i trasferimenti dai Paesi terzi.

¹¹⁷ Decisione 573/2007/CE e Comunicazione sull'istituzione di un programma comune di reinsediamento UE, cit.: persone provenienti da specifiche aree geografiche, minori non accompagnati, bambini e donne a rischio, persone che necessitano di cure mediche. Decisione 281/2012/UE, cit.: persone provenienti da regioni o paesi designati per l'attuazione di un programma di protezione regionale; minori e donne a rischio; minori non accompagnati; sopravvissuti alla violenza e/o alle torture; persone che necessitano di cure mediche importanti; persone bisognose di un reinsediamento di emergenza o urgente per ragioni di protezione giuridica e/o fisica; cittadini dei Paesi individuati dall'Allegato. Regolamento (UE) n. 516/2014, cit.: familiari e persone vulnerabili.

¹¹⁸ Patto, cit., p. 7. In argomento si rinvia a M. MARCHEGIANI, *Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo sotto il prisma della nozione di vulnerabilità*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, novembre 2020.

¹¹⁹ Raccomandazione (UE) 2020/1364, cit., punto 11.

¹²⁰ Ivi, punto 16.

¹²¹ Ivi, punto 5, lett. c.

¹²² Communication from the Commission Covid-19, Guidance on the implementation of the temporary restriction on non-essential travel to the EU, on the facilitation of transit arrangements for the repatriation of EU citizens, and on the effects on visa policy, C(2020) 2050 final del 30 marzo 2020.

Ad ogni modo la Commissione ha invitato gli Stati membri a portare avanti le procedure attraverso colloqui da remoto, di modo da poter riprendere le operazioni di trasferimento appena la situazione sanitaria lo consentirà¹²³.

3.2. La proposta di regolamento per un quadro europeo di reinsediamento e di ammissione umanitaria

Nel luglio 2016 la Commissione europea, nell'ambito del pacchetto di misure volte alla riforma del sistema comune di asilo, ha presentato una proposta per un quadro europeo di reinsediamento¹²⁴, da realizzarsi tramite un regolamento avente come base giuridica l'art. 78, par. 2, lettere d) e g), TFUE. Lo scopo, secondo quanto emerge dal testo, è di offrire canali di ingresso legali e sicuri alle persone che necessitano di protezione internazionale e mostrare solidarietà nei confronti di Paesi terzi che accolgono un elevato numero di sfollati. Appare inoltre imprescindibile dotarsi di approccio comune con una procedura unificata al reinsediamento, di modo che l'Unione possa parlare con una sola voce e si possano armonizzare le legislazioni degli Stati membri, ai quali viene riconosciuta la possibilità di portare avanti propri programmi di reinsediamento ed altri schemi di ingresso protetto¹²⁵. Se quelli del 2015 e del 2017 si presentavano come programmi *ad hoc* gestiti dalla Commissione europea, la proposta in esame mira a dotare l'Unione europea di una propria politica in materia di reinsediamento, non circostanziata ma permanente e strutturata. La proposta in sé è stata accolta positivamente dall'UNHCR, in quanto mostrerebbe la volontà dell'Unione di contribuire alla condivisione degli oneri rispetto alla protezione dei rifugiati a livello mondiale. Tuttavia sono numerose le perplessità espresse dalla suddetta Agenzia rispetto a vari elementi della proposta¹²⁶.

Nell'estate 2018 Parlamento e Consiglio hanno raggiunto un accordo parziale su un testo modificato rispetto a quello presentato dalla Commissione europea¹²⁷.

¹²³ Comunicazione della Commissione Covid-19: linee guida sull'attuazione delle disposizioni dell'UE nel settore delle procedure di asilo e di rimpatrio e sul reinsediamento (2020/C 126/02) del 17 aprile 2020. Durante i mesi estivi del 2020 alcuni Stati membri hanno ripreso i trasferimenti. Cfr. Joint Statement: *UN refugee chief Grandi and IOM's Vitorino announce resumption of resettlement travel for refugees*, 18 giugno 2020, disponibile su www.unhcr.org.

¹²⁴ Proposta che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento, cit. In argomento si rinvia tra gli altri a M. BORRACCETTI, *Le vie legali di accesso*, cit.; F.L. GATTA, "Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo", in *Diritto immigrazione e cittadinanza* 2/2018; S. MARINAI, "L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale", in *Diritto pubblico* 1/2020, pp. 57-77.

¹²⁵ Proposta che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento, cit., Relazione, p. 2.

¹²⁶ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council. UNHCR's Observations and Recommendations*, novembre 2016.

¹²⁷ Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council (First reading), Interinstitutional File: 2016/0225 (COD), 4 giugno 2018.

Tuttavia l'approvazione definitiva non è ancora avvenuta. Permangono infatti molteplici elementi di conflitto¹²⁸, riflesso di due differenti approcci che tradiscono una forte tensione tra tutela dei diritti umani e gestione delle migrazioni¹²⁹. Tra i principali elementi oggetto di discussione vi è il carattere volontario della partecipazione statale¹³⁰, su cui il Parlamento, dopo una strenua opposizione, è stato costretto a cedere perché i negoziati potessero continuare¹³¹.

Nel prosieguo verranno illustrate sinteticamente alcune parti della proposta, nella versione modificata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, con la doverosa precisazione che non è stato ancora raggiunto un accordo sull'intero testo.

Il regolamento mira dunque a dotare l'Unione di un quadro strutturato per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria. Con 'reinsediamento' si intende, secondo la proposta, l'ammissione nel territorio degli Stati membri, in seguito alla segnalazione dell'UNHCR, di cittadini di Paesi terzi e apolidi bisognosi di protezione internazionale, allo scopo di riconoscere loro detta protezione¹³².

In quanto ai programmi di ammissione temporanea e d'emergenza, tali ipotesi, non presenti nella proposta della Commissione, sono state inserite su volontà del Consiglio previo consenso del Parlamento¹³³. L'ammissione temporanea mira al trasferimento di persone, oggetto di una valutazione iniziale da parte dell'UNHCR, che potrebbero ricevere la protezione internazionale o una forma di protezione statale. In quanto all'ammissione di emergenza, questa è destinata a persone con un bisogno urgente di tutela giuridica o di cure mediche¹³⁴.

Il Parlamento ha dunque accolto la proposta del Consiglio ma ha provato a fissare una quota del 70% da riservarsi al reinsediamento, con il 20% di posti per l'ammissione temporanea e il restante 10% per situazioni urgenti. Al termine della negoziazione è stato raggiunto un compromesso sul 60% delle quote da destinare al reinsediamento senza ulteriori indicazioni rispetto alle altre ipotesi¹³⁵.

È da evidenziare criticamente che i Paesi terzi dai quali trasferire le persone saranno scelti anche sulla base di «una cooperazione efficace con l'Unione», intesa come gli «sforzi compiuti dai paesi terzi per ridurre il numero di cittadini di paesi

¹²⁸ Consiglio dell'UE, Nota della Presidenza al Comitato dei rappresentanti permanenti, Reform of the Common European Asylum System and Resettlement, 26 febbraio 2019, pp. 8-9.

¹²⁹ K. BAMBERG, *The EU Resettlement Framework: From a humanitarian pathway to a migration management tool?*, European Policy Centre, Discussion Paper, 26 giugno 2018.

¹³⁰ Consiglio dell'UE, Presidenza, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council (First reading) - Mandate for negotiations with the European Parliament, 9 febbraio 2018, considerando 21, 22 e 29, art. 1, punto. 2b, art. 13, punto 3a.

¹³¹ Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, 2016/0225 (COD), cit., p. 2.

¹³² Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, Mandate for negotiations with the European Parliament, cit., art. 2.

¹³³ Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, 2016/0225 (COD), cit., punto 4.

¹³⁴ Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, Mandate for negotiations with the European Parliament, cit., art. 2.

¹³⁵ Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, 2016/0225 (COD), cit., punto 4.

terzi e apolidi che attraversano irregolarmente le frontiere dell'Unione partendo dal loro territorio» e come la «riammissione e il rimpatrio di cittadini di paesi terzi e apolidi che soggiornano irregolarmente nel territorio degli Stati membri»¹³⁶. D'altronde, uno dei principali obiettivi della proposta, come emendata dal Consiglio, è di contribuire «in the long term, to [...] reducing the risk of a large-scale irregular inflow of third-country nationals»¹³⁷. Anche la politica di reinsediamento, come più in generale quella di partenariato con i Paesi terzi, viene dunque subordinata ad una precisa condizionalità: la prevenzione delle partenze¹³⁸. Malgrado le riserve espresse dal Parlamento, che chiedeva la totale cancellazione di tale ipotesi¹³⁹, dall'UNHCR¹⁴⁰ e dalla società civile¹⁴¹, il Consiglio ha portato avanti con determinazione le istanze degli Stati membri, ad avviso dei quali il reinsediamento rappresenta «a strategic instrument to manage migration by helping to reduce the incentives for irregular migration». Anche su tale aspetto, che costituisce uno dei principali motivi di discussione tra le istituzioni legislative, sembra che ad essere pronto a cedere sia proprio il Parlamento europeo¹⁴².

È quanto meno apprezzabile che, su pressione dell'istituzione democratica dell'UE, sia stato precisato che l'individuazione dei Paesi terzi da supportare con le procedure di reinsediamento e ammissione temporanea debba avvenire basandosi in primo luogo sull'*UNHCR Projected Global Resettlement Need* e sul numero di persone accolte da un determinato Paese¹⁴³.

¹³⁶ Proposta che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento, cit., p. 9.

¹³⁷ Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, Mandate for negotiations with the European Parliament, cit., art. 3, punto b.

¹³⁸ D'altra parte, già l'allora Commissario per gli Affari Interni, Dimitris Avramopoulos, aveva evidenziato che il quadro europeo di reinsediamento costituisce «an integral part of the larger objective of [...] reducing the incentives for irregular migration». Cfr. *Enhancing legal channels: Commission proposes to create common EU Resettlement Framework*, 13 luglio 2016, corsivo aggiunto. Per un commento critico sulla strumentalizzazione della cooperazione dell'UE con i Paesi terzi si rinvia a C. BAULOZ, *The EU Migration Partnership Framework: an External Solution to the Crisis?*, 31 gennaio 2017, disponibile su eumigrationlawblog.eu.

¹³⁹ Parlamento europeo, Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2016)0468 – C8-0325/2016 – 2016/0225(COD)) del 19 ottobre 2017, pp. 79-80.

¹⁴⁰ UNHCR's *Observations and Recommendations*, cit., p. 5, dove si legge che «Resettlement is a humanitarian activity that is driven by the imperative to provide protection and solutions to refugees. As such, resettlement, by design, is not envisioned to act as a migration management tool or to further foreign policy objectives and opportunities for leverage vis-à-vis third countries» (corsivo aggiunto).

¹⁴¹ AMNESTY INTERNATIONAL, *European Commission Proposals On Resettlement And Asylum A Cynical Attempt To Strengthen The Walls Of Fortress Europe*, 13 luglio 2016; ECRE, *European Commission new package of reforms of the Common European Asylum System*, 15 luglio 2016; EURASYLUM, *Can the new EU Resettlement Framework face up to the challenges and complexities of the current refugee crisis?*, luglio 2016; RED CROSS EU OFFICE, *Recommendations on a Union Resettlement Framework*, 14 novembre 2016.

¹⁴² Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, 2016/0225 (COD), cit., punto 6.

¹⁴³ Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, Mandate for negotiations with the European Parliament, cit., art. 4.

In effetti va preso atto che il reinsediamento costituisce uno strumento di solidarietà nei confronti dei Paesi terzi maggiormente sottoposti alla pressione derivante dall'accoglienza di richiedenti asilo. Paesi generalmente non economicamente avanzati, che andrebbero supportati, secondo lo spirito che emerge dalla Dichiarazione di New York¹⁴⁴ e dai Patti globali dell'ONU¹⁴⁵, indipendentemente dalla cooperazione nella gestione delle migrazioni. Dunque, che la si guardi nella prospettiva della tutela delle persone bisognose di protezione o da quella del *burden sharing* e della solidarietà internazionale, la proposta sul quadro europeo di reinsediamento e ammissione umanitaria, così come ipotizzato, desta delle perplessità.

Il Consiglio è intervenuto altresì sui soggetti eleggibili, che costituiva uno degli elementi di scontro con il Parlamento. Gli emendamenti alla proposta della Commissione sono indubbiamente apprezzabili, in quanto consentono di superare alcune delle obiezioni sollevate oltre che dal Parlamento europeo, altresì dall'UNHCR¹⁴⁶ e dalle associazioni umanitarie. Innanzitutto va sottolineato che la procedura di reinsediamento è destinata esclusivamente alle persone eleggibili per la protezione internazionale¹⁴⁷ ai sensi della direttiva 'qualifiche'¹⁴⁸. La vulnerabilità continua a costituire un elemento di rilievo, tuttavia viene utilizzata come criterio aggiuntivo di selezione nell'ambito della sola ammissione umanitaria. Quest'ultima procedura si rivolge infatti a coloro che, sulla base di una valutazione *prima facie*, possono ottenere la protezione internazionale e che rientrano altresì in una delle seguenti categorie: persone vulnerabili¹⁴⁹ e familiari¹⁵⁰ di cittadini di paesi terzi o apolidi, già residenti nel territorio dell'Unione, che presentano vulnerabilità. Con persone 'vulnerabili' ci si riferisce a persone con bisogno di protezione fisica o legale; donne e ragazze a rischio; bambini e adolescenti a rischio, compresi i minori non accompagnati; persone sopravvissute a violenze e/o torture, anche inflitte per motivi di genere; persone con esigenze mediche che non riceverebbero cure nel Paese in cui sono sfollate; persone con disabilità; persone che non hanno a disposizione soluzioni durevoli.

Dunque, in seguito alle negoziazioni tra Parlamento e Consiglio, è stato eliminato il riferimento alla vulnerabilità socio-economica, categoria poco definita ed

¹⁴⁴ Assemblea generale, *New York*, cit.

¹⁴⁵ Assemblea generale, *Global compact on refugees*, cit., par. 95; *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, UN Doc. A/RES/73/195 dell'11 gennaio 2019.

¹⁴⁶ Perplessità analoghe sono state espresse dall'UNHCR, che ha auspicato di non utilizzare le quote del reinsediamento per i familiari, i quali dovrebbero poter beneficiare di altri canali di ingresso, quale il ricongiungimento, che gli Stati dovrebbero garantire con maggiore generosità. *UNHCR's Observations and Recommendations*, cit., pp. 6-7.

¹⁴⁷ Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, Mandate for negotiations with the European Parliament, cit., art. 5, punto 1a.

¹⁴⁸ Direttiva 2011/95/UE, cit.

¹⁴⁹ Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, Mandate for negotiations with the European Parliament, 9 febbraio 2018, cit., art. 5, punto 1b.

¹⁵⁰ Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, Mandate for negotiations with the European Parliament, cit., art. 5, punto 1b.

estranea al regime internazionale di protezione dei rifugiati. Soprattutto, i familiari, di cittadini di Paesi terzi o dell'Unione, non costituiscono più di per sé una categoria eleggibile per il reinsediamento (e l'ammissione umanitaria) come nella proposta della Commissione, ma possono accedere alla procedura solamente in caso di vulnerabilità dei propri congiunti.

Attraverso gli interventi illustrati è stato possibile recepire e superare i timori del Parlamento europeo, ad avviso del quale, utilizzando le quote messe a disposizione dagli Stati membri per il trasferimento di persone vulnerabili o di familiari, le opportunità per le persone bisognose di protezione internazionale potessero risultate alquanto limitate. In effetti non si comprende la scelta della Commissione di includere i familiari di cittadini dell'UE, tenuto conto che, in base alla direttiva 2004/38/CE¹⁵¹, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare loro l'accesso al proprio territorio, anche quando siano privi della cittadinanza europea. Quanto ai familiari di cittadini di Paesi terzi, la direttiva 2003/86/CE¹⁵² garantisce un vero e proprio diritto all'unità familiare, prevedendo tra l'altro condizioni più favorevoli per i rifugiati rispetto agli altri migranti. A tal riguardo, tuttavia, pare doveroso far presente che il ricongiungimento può essere esercitato dal cittadino di un Paese terzo solamente dopo un anno di soggiorno regolare nel territorio dell'Unione. Inoltre la definizione di 'familiare' contemplata dalla direttiva in questione è alquanto restrittiva. Poiché l'unità familiare costituisce un diritto fondamentale garantito anche dalla Carta dei diritti fondamentali, sono condivisibili gli emendamenti al testo della Commissione, che consentono di tutelare la suddetta situazione giuridica soggettiva e al contempo di non sottrarre quote alle persone bisognose di protezione internazionale. Tra l'altro la definizione di 'familiari' contenuta nella proposta modificata sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria risulta più ampia di quella contemplata dalla direttiva 2003/86, dal momento che, oltre al coniuge e ai figli minorenni non coniugati, ricomprende il partner, se lo Stato membro riconosce le coppie di fatto; il padre, la madre o altro adulto responsabile dei minori; i fratelli; coloro che siano dipendenti dai figli o da altri familiari per tutta una serie di circostanze. Tale apprezzabile risultato è frutto della pressione esercitata dal Parlamento europeo in fase di negoziazione¹⁵³.

Desta perplessità, invece, la conferma dell'esclusione dall'ambito di applicazione soggettivo della proposta in esame di coloro che nei tre anni precedenti (erano cinque nel testo della Commissione) abbiano soggiornato irregolarmente o abbiano tentato di entrare senza autorizzazione nel territorio degli Stati membri¹⁵⁴.

¹⁵¹ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

¹⁵² Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

¹⁵³ Parlamento europeo, Relazione sulla proposta, cit., p. 80 ss.

¹⁵⁴ Proposta che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento, cit., art. 6 e Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, Mandate for negotiations with the European Parliament, cit., art.

Il Parlamento aveva suggerito la soppressione di tale ipotesi¹⁵⁵ ma ciononostante la ritroviamo nel testo di compromesso. Come si è visto poc'anzi, tale previsione è contemplata altresì nell'ambito della procedura di reinsediamento dalla Turchia agli Stati membri dell'Unione europea, che, per molti versi, costituisce il modello cui la Commissione si è ispirata per l'elaborazione della proposta di regolamento in esame¹⁵⁶. Tale previsione sarebbe giustificata alla luce dell'obiettivo di «scoraggiare le persone bisognose di protezione internazionale dal ricorrere a percorsi irregolari per entrare nell'Unione europea in cerca di protezione»¹⁵⁷. L'approccio in questione appare estremamente problematico: l'accesso al programma di reinsediamento e ammissione umanitaria, così come alla procedura per la protezione internazionale, dovrebbe essere garantito sulla base del rischio di persecuzione o di danno grave, e laddove questo sussista non dovrebbero essere ammesse esclusioni che determinino di fatto una criminalizzazione di richiedenti asilo, cui non viene riconosciuta la possibilità di fare ingresso legalmente nel territorio dell'Unione europea. Persone che subiscono due volte gli effetti delle politiche securitarie dell'Unione e degli Stati membri: poiché non hanno avuto altra possibilità che fare ingresso senza autorizzazione, vista l'assenza di canali di accesso legali; e successivamente, per tale ragione, escluse dalla procedura di reinsediamento.

Degno di nota è l'emendamento concernente i rifugiati palestinesi che abbiano beneficiato dell'assistenza dell'UNRWA, i quali erano stati esclusi tassativamente dall'ambito di applicazione soggettivo della proposta di regolamento presentata dalla Commissione. Il testo di compromesso si allinea invece alla giurisprudenza resa dalla Corte di giustizia dell'UE¹⁵⁸, precisando che può essere rifiutata l'ammissione degli stessi «unless the Member State examining the resettlement file ascertains that the persons concerned were forced to leave their area of operation due to a situation where their personal safety was at serious risk and such organs or agencies were unable to ensure their [...] living conditions in accordance with their mandate»¹⁵⁹. In effetti non era comprensibile l'esclusione dal momento che la

6, punto 1d. Perplexità nei confronti di tale ipotesi sono state espresse altresì dal Comitato economico e sociale, Parere. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, 25 gennaio 2017; e dal Comitato delle regioni, 121a sessione plenaria dell'8 e 9 febbraio 2017 Parere del Comitato europeo delle regioni – Riforma del sistema europeo comune di asilo – 2° Pacchetto e un quadro dell'Unione per il reinsediamento, 30 giugno 2017.

¹⁵⁵ Parlamento europeo, Relazione sulla proposta, cit., p. 83.

¹⁵⁶ Proposta che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento, cit., Relazione, p. 7. Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, Mandate for negotiations with the European Parliament, cit., Considerando 12.

¹⁵⁷ Proposta che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento, cit., Considerando 16.

¹⁵⁸ Corte di giustizia, *Mostafa Abed El Karem El Kott e altri contro Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* [GS], causa C-364/11, sentenza del 19 dicembre 2012; *Serin Albeto contro Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, causa C-585/16, sentenza del 25 luglio 2018; *Bundesrepublik Deutschland contro XT*, C-507/19, sentenza del 13 gennaio 2021.

¹⁵⁹ Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, Mandate for negotiations with the European Parliament, cit., art. 6, punto 1a.

Corte di Lussemburgo ha stabilito una presunzione assoluta rispetto al diritto alla protezione internazionale dei rifugiati palestinesi nelle specifiche circostanze riprese anche nel testo di compromesso. Sebbene la previsione sopra riportata non riprenda integralmente le indicazioni dei giudici dell'Unione, i quali hanno precisato che il rifugiato palestinese può essere escluso dalla protezione solamente se nella zona in cui si trova viene rispettato il principio di non respingimento¹⁶⁰, riteniamo che nell'applicazione concreta del regolamento non si possa prescindere dalla stesse.

Il numero totale di persone da trasferire nell'Unione ogni anno, per ognuna delle quali lo Stato membro ha diritto a 10.000 euro dal bilancio dell'Unione in caso di reinsediamento o ammissione umanitaria, 6000 euro in caso di programmi di emergenza, sarà stabilito tramite atti di esecuzione, non della Commissione, come nella proposta iniziale, ma del Consiglio, attraverso i quali vengono definiti i piani biennali (non annuali come proposto dalla Commissione) di reinsediamento dell'Unione¹⁶¹. Nel documento vengono fornite altresì indicazioni sul contributo massimo degli Stati membri ai vari programmi e sulle priorità geografiche, che tuttavia non si applicano all'ammissione d'emergenza.

Le quote hanno rappresentato un altro elemento di contrapposizione tra Parlamento e Consiglio: il primo auspicava infatti che fosse indicato non la quota massima di persone da reinsediare ma una quota minima, pari al 20% delle esigenze di reinsediamento su scala globale secondo le stime dell'UNHCR e del Comitato di alto livello che verrà istituito ai sensi della proposta¹⁶². Probabilmente le aspettative del Parlamento europeo erano sovradimensionate rispetto alla disponibilità degli Stati membri ma il riferimento ad una quota massima, così come la non obbligatorietà della partecipazione statale, non vanno nella direzione di garantire solidarietà internazionale ai Paesi più pressati dall'accoglienza dei richiedenti asilo.

Viene confermata anche nel testo di compromesso la previsione secondo cui gli Stati membri possono esprimere delle preferenze relativamente ai gruppi di persone da reinsediare sulla base dei legami familiari, «sociali o culturali o altre caratteristiche che ne facilitino l'integrazione nello Stato membro partecipante»¹⁶³. Ad avviso dell'UNHCR, «Such discrimination undermines the protection and needs-based approach to resettlement, creating inequalities and protection gaps, and limits access to resettlement by some refugees most at risk»¹⁶⁴. L'Agenzia delle Nazioni Unite ha dunque invitato gli Stati «not to use integration potential and other discriminatory criteria (e.g. family size, age, health status, ethnicity and religion)»¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Corte di giustizia, *Serin Albeto*, cit.

¹⁶¹ Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, 2016/0225 (COD), cit., punto 4.

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ Proposta di regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento, cit., art. 10.

¹⁶⁴ UNHCR, *Frequently Asked Questions about Resettlement. What is refugee resettlement?*, 2016, p. 10.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

Ad avviso di chi scrive i fattori di integrazione dovrebbero acquisire rilievo in un momento successivo all'individuazione da parte dell'UNHCR delle persone eleggibili, e più che altro al fine di determinare quale sia lo Stato membro nel quale potrebbero avere maggiori possibilità di inclusione socio-economica, dunque in una prospettiva rovesciata rispetto a quella che si rinviene nella proposta.

In linea con il diritto internazionale, che non prevede un obbligo positivo di reinsediamento per gli Stati¹⁶⁶, viene specificato che la proposta «non crea alcun diritto ad essere ammessi nel territorio degli Stati membri per ottenere protezione internazionale»¹⁶⁷, tanto meno l'obbligo per gli stessi di consentire l'accesso al proprio territorio¹⁶⁸.

La proposta garantisce ai beneficiari il diritto di ritirare il consenso al reinsediamento o di rifiutare il trasferimento in un certo Stato membro. Tuttavia, anche dopo le negoziazioni tra Parlamento europeo e Consiglio, non viene previsto il diritto di ricorso avverso l'esclusione dalla procedura¹⁶⁹, e ciò desta profonda preoccupazione, anche tenuto conto dell'ampia discrezionalità riconosciuta alle autorità statali¹⁷⁰, suscettibile di determinare prassi arbitrarie. Nondimeno si ritiene che qualora la proposta dovesse essere adottata non potrà non trovare applicazione l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, che attribuisce ad ogni persona, le cui situazioni giuridiche soggettive garantite dal diritto dell'Unione siano state violate, il diritto di rivolgersi a un giudice¹⁷¹.

Indipendentemente dal tipo di procedura, ordinaria o accelerata, che verrà utilizzata, le autorità statali saranno responsabili dei programmi di orientamento precedenti alla partenza, dei controlli medici sull'idoneità a viaggiare, delle modalità di viaggio e di altre disposizioni pratiche.

L'analisi di cui sopra, lungi dall'essere esaustiva, mostra le numerose criticità che permangono nel testo, in ordine alla volontarietà della partecipazione statale, ai criteri di eleggibilità e di esclusione, alla previsione di un numero massimo di beneficiari, alla strumentalizzazione della cooperazione con i Paesi terzi. Anche il ruolo dell'UNHCR nell'ambito delle procedure, per quanto valorizzato rispetto al testo della Commissione, necessiterebbe di ulteriori precisazioni.

¹⁶⁶ A. HURWITZ, *The collective responsibility of States to protect Refugees*, Oxford, 2007, p. 151.

¹⁶⁷ Proposta di regolamento, cit., p. 11; Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, Mandate for negotiations with the European Parliament, cit., art. 2.

¹⁶⁸ Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, Mandate for negotiations with the European Parliament, cit., art. 2a.

¹⁶⁹ L'art. 10, par. 6, della Proposta di regolamento si limita ad affermare: « Se la decisione è negativa, la persona interessata non viene reinsediata».

¹⁷⁰ In argomento si rinvia a K. BAMBERG, *The EU Resettlement Framework: From a humanitarian pathway to a migration management tool?*, cit., p. 8; T. DE BOER, M. ZIECK, *The Legal Abyss Of Discretion In Resettlement Of Refugees: Cherry-picking and the Lack of Due Process in the EU*, Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper No. 2020-48, in part. p. 5 ss.

¹⁷¹ Di tale avviso anche T. DE BOER, M. ZIECK, *The Legal Abyss*, cit., p. 5 ss.; M. BORRACCETTI, *Le vie legali di accesso*, cit., in part. pp. 108-109.

Alla luce di quanto evidenziato, e tenuto conto che le stime sui bisogni di reinsediamento sono in costante incremento, è legittimo domandarsi se lo strumento in esame sia idoneo a mostrare solidarietà internazionale ai Paesi terzi più oberati dall'accoglienza dei rifugiati e se non si tratti, più realisticamente, di uno strumento di gestione delle migrazioni¹⁷², come in parte è stato ammesso dal Consiglio. In effetti, sono proprio le disposizioni nelle quali è più evidente tale connotazione¹⁷³ ad essere ancora oggetto di discussione tra Parlamento e Consiglio¹⁷⁴.

Inoltre è stato paventato un ulteriore rischio derivante dall'impostazione attuale del quadro di reinsediamento e di ammissione umanitaria, quello di funzionare come deterrente degli arrivi spontanei di persone bisognose di protezione, quando invece dovrebbe essere chiarito che «resettlement must be regarded as complementary to, and not a replacement of, spontaneous arrivals and the right to seek asylum in Europe»¹⁷⁵. Accanto al reinsediamento – e alla previsione di modalità aggiuntive di accesso protetto – dovrebbero essere previste altre misure, anche a livello comune europeo, quali ad esempio operazioni marittime congiunte volte precipuamente alla ricerca e al soccorso in mare, anche con il supporto delle ONG¹⁷⁶.

Infine, sono state espresse riserve sulla capacità della proposta in esame di determinare effettivamente l'armonizzazione delle normative statali¹⁷⁷. Infatti, pur avendo scelto lo strumento del regolamento, le disposizioni in essa contenute riconoscono un'ampia discrezionalità agli Stati membri, i quali, come si è detto, partecipano su base totalmente volontaria e conservano l'ultima parola sull'ammissione dei richiedenti alle procedure contemplate dalla proposta.

4. I visti umanitari

4.1. L'art. 25 del codice dei visti

Il *Global Compact* delle Nazioni Unite sui rifugiati, nel richiamare la necessità di creare canali di ingresso complementari al reinsediamento, fa espresso riferimento ai visti umanitari¹⁷⁸, strumento disciplinato anche nel quadro giuridico europeo. Il

¹⁷² K. BAMBERG, *The EU Resettlement Framework: From a humanitarian pathway to a migration management tool?*, cit., p. 3.

¹⁷³ In particolare gli art. 3 e 4 della Proposal for a Regulation, Mandate for negotiations with the European Parliament, cit.

¹⁷⁴ Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, 2016/0225 (COD), cit.

¹⁷⁵ Joint Comments Paper by Caritas Europa, Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), European Council for Refugees and Exiles (ECRE), International Catholic Migration Commission (ICMC Europe), International Rescue Committee (IRC), Red Cross EU office on the European Commission proposal for a Union Resettlement Framework.

¹⁷⁶ Raccomandazione (UE) 2020/1365 della Commissione del 23 settembre 2020 sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso.

¹⁷⁷ Proposta che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento, cit., Considerando 11.

¹⁷⁸ Patto globale sui rifugiati, cit., par. 95.

regolamento n. 810/2009¹⁷⁹, all'art. 25, prevede infatti che visti con validità territoriale limitata «sono rilasciati eccezionalmente» quando «per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali, lo Stato membro interessato ritiene necessario [...] derogare al principio dell'adempimento delle condizioni di ingresso» di cui all'articolo 6 del CFS¹⁸⁰.

L'avvocato generale Mengozzi¹⁸¹ e una parte della dottrina¹⁸² hanno sostenuto che dalla suddetta disposizione sia ricavabile l'*obbligo* per le autorità statali di rilasciare un visto di tre mesi, con validità territoriale limitata allo Stato membro che l'ha emesso, o anche di altri Stati membri che abbiano dato il loro consenso, laddove vengano a configurarsi motivazioni umanitarie. La lettera della norma («shall be issued» nella versione inglese, «est délivré» in quella francese) porterebbe a ritenere infatti che le autorità non possano sottrarsi a tale obbligo. Tuttavia, non si può negare che l'utilizzo del termine 'eccezionalmente' – peraltro non meglio specificato – lasci un ampio margine di discrezionalità alle autorità statali.

L'art. 32 del regolamento n. 810/2009 precisa poi che il visto può essere rifiutato qualora non siano soddisfatte le condizioni poste dall'art. 6 del CFS, «Ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 25, paragrafo 1». Alla luce dell'articolo summenzionato si sarebbe portati a ritenere che possa essere opposto un rifiuto al richiedente solamente laddove le ragioni umanitarie invocate risultino inadeguate o infondate¹⁸³, ma che in tutte le altre circostanze debba essere rilasciato un visto VTL. Nondimeno l'impianto normativo del regolamento non consente di superare le ambiguità in esso contenute.

Tra l'altro è doveroso precisare che né all'interno del codice dei visti né nei lavori preparatori troviamo una definizione dei 'motivi umanitari' e degli 'obblighi internazionali'. Tuttavia il diritto derivato dell'Unione deve essere interpretato ed applicato nel rispetto dei diritti umani, garantiti dalle fonti primarie dell'ordinamento, *in primis* dalla Carta dei diritti fondamentali – cui il regolamento n.

¹⁷⁹ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti come modificato, da ultimo, dal Regolamento (UE) 2019/1155 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019.

¹⁸⁰ Ovvero che il richiedente sia in possesso di un documento di viaggio valido, di un visto (se richiesto), che sia in grado di giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno, che disponga dei mezzi di sussistenza sufficienti, che non sia segnalato nel sistema di informazione Schengen (SIS) ai fini della non ammissione e non sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri, e che non sia oggetto di segnalazione ai fini della non ammissione nelle banche dati nazionali degli Stati membri per gli stessi motivi.

¹⁸¹ Conclusioni dell'AG Mengozzi, presentate il 7 febbraio 2017, causa C-638/16 PPU, X. e X. c. Belgio, par. 127.

¹⁸² U. IBEN JENSEN, *Humanitarian visas*, cit., p. 16; V. MORENO LAX, "Asylum Visas", cit.; S. PEERS, "Do potential asylum", cit.

¹⁸³ In tal senso si esprime P. MOROZZO DELLA ROCCA, "I due protocolli d'intesa sui 'corridoi umanitari' tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione", in *Diritto immigrazione e cittadinanza* 2017, p. 24.

810/2009 fa espressamente riferimento nel Preambolo –, che sancisce il divieto di tortura (art. 4), il diritto di asilo (art. 18) e il principio di *non-refoulement* (art. 19).

Ad ogni modo va preso atto che la Corte di Giustizia ha preso le distanze dall'interpretazione *human rights oriented* dell'art. 25 proposta dall'Avvocato Generale Mengozzi. Nel pronunciarsi sul rinvio pregiudiziale originato dalla richiesta di visto VTL presentata all'ambasciata belga in Libano da parte di una famiglia siriana, la Corte ha sostenuto che le autorità statali non sono tenute ad autorizzare l'ingresso anche qualora abbiano accertato la sussistenza di una situazione di rischio per il richiedente che va a integrare le fattispecie previste dall'art. 25 del codice dei visti¹⁸⁴. Alle autorità statali residua infatti un ampio margine di discrezionalità al riguardo¹⁸⁵. Ad avviso dei giudici di Lussemburgo, se l'art. 25 fosse interpretato nel senso di obbligare al rilascio di un visto di ingresso laddove fossero accertate le motivazioni umanitarie, gli Stati membri sarebbero tenuti «a consentire [...] a cittadini di paesi terzi di presentare una domanda di protezione internazionale presso rappresentanze degli Stati membri situate nel territorio di un paese terzo». Dissentiamo fortemente da tale lettura. Riteniamo che si tratterebbe invece del mero rilascio di un visto VTL di durata di tre mesi, che consentirebbe alle persone di viaggiare in condizioni di sicurezza ed eventualmente, una volta raggiunto il territorio dello Stato membro, di presentare una richiesta di proroga – che in base all'art. 33 *deve* essere concessa se rilevano cause di forza maggiore o motivi umanitari – o una domanda di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE¹⁸⁶.

L'interpretazione restrittiva dell'art. 25 fornita dalla Corte di Lussemburgo si pone in contrasto con l'obiettivo del regolamento n. 810/2009, che è quello di dotarsi di un «corpus normativo comune» in materia di visti, «quale parte di un sistema multistrato *inteso a facilitare i viaggi legittimi e a combattere l'immigrazione clandestina*»¹⁸⁷. Alla luce della pronuncia richiamata, anche di fronte alla sussistenza di motivi umanitari o di obblighi internazionali, le autorità diplomatiche sono legittimate a negare il visto VTL. Ne deriva una conseguenza paradossale: malgrado il pericolo conclamato per la persona che ha presentato l'istanza, l'unico

¹⁸⁴ Corte di giustizia, *X e X c. Belgio*, causa C-638/16 PPU, sentenza del 7 marzo 2017.

¹⁸⁵ Già nella causa *Rahmanian Koushkaki contro Bundesrepublik Deutschland*, C-84/12, sentenza del 19 dicembre 2013, la Corte aveva riconosciuto un ampio margine di discrezionalità nel rilascio di visti alle autorità statali sulla base del regolamento n. 810/2009.

¹⁸⁶ Per una disamina più approfondita della sentenza cfr. E. BROUWER, “The European Court of Justice on Humanitarian Visas: Legal integrity vs. political opportunism?”, *CEPS Commentary*, 16 March 2017; G. CELLAMARE, “Sul rilascio di visti di breve durata (VTL) per ragioni umanitarie”, *Studi sull'integrazione europea* 3/2017, p. 527 ss.; C. FAVILLI, “Visti umanitari e protezione internazionale: così vicini così lontani”, *Diritti umani e Diritto internazionale* 2/2017, p. 553 ss.; G. RAIMONDO, “Visti umanitari: il caso X e X contro Belgio, C-638/16 PPU”, in *SidiBlog*, 1 maggio 2017. Sia consentito rinviare anche al nostro “La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa”, in *European Papers* 2/2017, pp. 271-291.

¹⁸⁷ Terzo considerando del regolamento (UE) n. 810/2009, corsivo aggiunto. Per un'analisi del regolamento in questione si rinvia a S. PEERS, V. MORENO-LAX, M. GARLICK, E. GUILD, *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary)*, Leiden, Brill Nijhoff, 2012, p. 251 ss.

modo per avere accesso al territorio europeo e esercitare il diritto di asilo è di affrontare un viaggio incerto e pericoloso, e attraversare non autorizzati la frontiera. Di fatto, la lettura fornita dai giudici di Lussemburgo va a neutralizzare l'effetto utile dell'art. 25 del codice dei visti e determina una contraddizione nell'ambito del sistema Schengen, di cui il regolamento n. 810/2009 costituisce un tassello. Infatti, il visto di ingresso di cui dell'art. 25 può essere rifiutato dalle autorità diplomatiche anche in presenza di motivi umanitari, ma laddove la persona si trovi già alla frontiera esterna dello spazio Schengen non può essere respinta – almeno non *de jure* – se rilevano esigenze connesse al principio di *non-refoulement*, al diritto di asilo e alla protezione internazionale¹⁸⁸. Piuttosto che scoraggiare gli arrivi non autorizzati ci sembra che il quadro sopra delineato li renda l'unica opzione possibile per le persone in fuga, posto che i suddetti diritti vengono maturati solo per effetto dell'instaurarsi di un collegamento fisico con il territorio europeo.

Va infine segnalato che su una fattispecie analoga a quella di cui sopra si è pronunciata anche la Corte europea dei diritti umani, la quale ha adottato una posizione politicamente prudente¹⁸⁹ così come aveva fatto la Corte di Lussemburgo. Il giudice della CEDU ha infatti rigettato, in quanto non sussisterebbe la giurisdizione statale, la ricevibilità del ricorso di una famiglia siriana che aveva presentato, sulla base dell'art. 25 del codice dei visti, la richiesta di autorizzazione all'ingresso all'ambasciata belga in Libano; infatti,

[t]he Court considers that to find otherwise would amount to enshrining a near-universal application of the Convention on the basis of the unilateral choices of any individual, irrespective of where in the world they find themselves, and therefore to create an unlimited obligation on the Contracting States to allow entry to an individual who might be at risk of ill-treatment contrary to the Convention outside their jurisdiction. If the fact that a State Party rules on an immigration application is sufficient to bring the individual making the application under its jurisdiction, precisely such an obligation would be created. The individual in question could create a jurisdictional link by submitting an application and thus give rise, in certain scenarios, to an obligation under Article 3 which would not otherwise exist¹⁹⁰.

Dunque, entrambe le Corti europee hanno optato per una interpretazione formalistica del rilascio di un visto umanitario a persone che vogliono fare ingresso in Europa per chiedere protezione internazionale¹⁹¹.

¹⁸⁸ Regolamento (UE) n. 2016/399, cit., artt. 4 e 14.

¹⁸⁹ Corte europea dei diritti umani, *M.N. and others c. Belgio* [GC], ricorso n. 3599/18, sentenza del 5 maggio 2020, su cui si rinvia, tra gli altri, a C. DANISI, "A 'formalistic' approach to jurisdiction in the European Court of Human Rights' decision on humanitarian visas: Was another interpretation possible?", in *Sidiblog*, 27 maggio 2020; A. LIGUORI, "Two Courts But A Similar Outcome – No Humanitarian Visas", in *Migration And Asylum Policies Systems Challenges And Perspectives*, G. CATALDI, A. DEL GUERCIO, A. LIGUORI (eds.), Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 159-182 e bibliografia ivi indicata.

¹⁹⁰ Par. 123 della sentenza *M.N. e altri*, cit.

¹⁹¹ S. MARINAI, "L'Unione europea", cit.; C. DANISI, "A 'formalistic' approach", cit.

Eppure non possiamo fare a meno di sottolineare come una politica dei visti più flessibile e generosa non solo eviterebbe tragiche e non casuali perdite di vite umane durante il percorso migratorio, ma consentirebbe anche di contrastare più efficacemente le organizzazioni criminali che lucrano sulla mobilità umana, privandole di una delle loro principali fonti di reddito.

4.2. La risoluzione del Parlamento europeo sui visti umanitari

Una politica più garantista sul rilascio di visti per motivi umanitari costituisce da sempre oggetto delle rivendicazioni del Parlamento europeo, il quale già nel 2016 aveva presentato un emendamento alla prima proposta della Commissione volta a modificare il codice comunitario dei visti¹⁹² al fine di prevedere la possibilità per una persona di presentare richiesta di visto umanitario direttamente all'Ambasciata o al consolato di uno Stato membro. Tuttavia, a causa della strenua opposizione di Commissione e Consiglio a tale ipotesi, il Parlamento aveva deciso di ritirare la proposta di emendamento.

Nel marzo 2018 la Commissione ha presentato una nuova proposta di rifusione del codice dei visti¹⁹³, anche questa oggetto di obiezioni da parte del Parlamento, il quale contestava innanzitutto l'accento posto nel preambolo sulle «preoccupazioni in materia di migrazione e sicurezza», che non trovano riscontro nei dati; d'altra parte la stessa Commissione europea riconosceva che la gran parte dei richiedenti protezione internazionale non costituisce un pericolo per la sicurezza dell'Unione¹⁹⁴. Inoltre il Parlamento proponeva di cancellare la nuova previsione in base alla quale il rilascio dei visti sarebbe stato subordinato alla cooperazione del Paese terzo nella riammissione di migranti in condizione di irregolarità¹⁹⁵. L'organo democratico dell'UE esprimeva inoltre il proprio dissenso dalla posizione di Consiglio e Commissione europea secondo cui il codice dei visti non costituisce lo strumento pertinente per regolamentare il rilascio di visti umanitari. Cionondimeno decideva di ritirare l'emendamento volto a disciplinare tale ipotesi per non determinare uno stallo nei lavori¹⁹⁶.

¹⁹² Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al codice dei visti dell'Unione (codice dei visti) (rifusione), COM(2014) 164 final del 1 gennaio 2014.

¹⁹³ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 810/2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti), COM(2018) 252 final del 14 marzo 2018.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ In argomento si rinvia a J.P. CASSARINO, "Readmission, Visa Policy and the 'Return Sponsorship' Puzzle in the New Pact on Migration and Asylum", in *ADiM Blog, Analyses & Opinions*, novembre 2020.

¹⁹⁶ Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 810/2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (COM(2018)0252 – C8-0114/2018 – 2018/0061(COD)) Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni Relatore: Juan Fernando López Aguilar, 6 dicembre 2018.

Al termine del processo di revisione del codice dei visti, le modifiche contestate dal Parlamento europeo sono state approvate mentre l'art. 25 ha mantenuto la stessa formulazione: non ne sono stati chiariti la portata e l'ambito di applicazione, come auspicato dalla suddetta istituzione, né è stata espressamente prevista la possibilità di fare richiesta di visto VTL per recarsi in uno Stato membro e presentare domanda di protezione internazionale¹⁹⁷.

Di fronte alla difficoltà di intervenire sul codice dei visti e alla luce della pronuncia della Corte di giustizia richiamata sopra, il Parlamento europeo, esercitando il proprio potere di pre-iniziativa previsto dall'art. 225 TFUE, ha sollecitato la Commissione a presentare, entro il 31 marzo 2019, una proposta di regolamento, sulla base dell'art. 77, par. 2, lettera a), TFUE, per il rilascio di visti umanitari presso le ambasciate e i consolati degli Stati membri. Tali documenti avrebbero consentito l'ingresso nel territorio europeo per la presentazione della domanda di protezione internazionale, lasciando impregiudicate le altre iniziative di accesso legale, sia a livello europeo che nazionale. Quale giustificazione veniva chiamato in causa l'attuale vuoto normativo nel diritto dell'Unione, che, al di là del reinsediamento, non prevede altre modalità di ingresso protetto per i richiedenti asilo, i quali sono costretti, di conseguenza, a varcare la frontiera irregolarmente e a esporsi a gravi rischi lungo la rotta migratoria. Il visto umanitario avrebbe fornito una risposta utile anche in chiave di genere, poiché le donne non sempre sono inserite tra le persone vulnerabili che beneficiano delle misure di reinsediamento, tuttavia si trovano in una situazione di vulnerabilità durante l'intero percorso migratorio, anche se non sono madri o vittime di tratta di esseri umani, poiché sono più esposte alle violenze, anche di natura sessuale. Alla luce di ciò l'istituzione democratica dell'Unione evidenziava l'urgenza di creare canali di ingresso legali e sicuri, anche per dare maggiore omogeneità alle prassi nazionali, senza sostituirle. Ad ogni modo va precisato che la proposta del Parlamento europeo non mirava ad istituire un diritto di asilo diplomatico¹⁹⁸ ma solamente a prevedere il rilascio di un visto che consentisse di viaggiare in maniera legale e sicura.

Nell'allegato alla Risoluzione venivano fornite delle indicazioni anche sulle procedure da seguire per il rilascio del visto umanitario. Veniva dunque previsto che tali domande fossero presentate, per via elettronica o per iscritto, direttamente presso qualsiasi consolato o ambasciata degli Stati membri; che vi fosse un colloquio, che poteva essere condotto anche a distanza attraverso mezzi di comunicazione audio e video, o presso le ambasciate e i consolati; che la domanda fosse valutata, entro quindici giorni dalla presentazione, da personale adeguatamente formato. A differenza di quanto rilevato rispetto alla proposta della Commissione sul quadro europeo di reinsediamento e di ammissione umanitaria, veniva anche espressamente contemplata la possibilità di presentare ricorso avverso la decisione negativa, conformemente all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali.

¹⁹⁷ Regolamento (CE) n. 810/2009, cit.

¹⁹⁸ In argomento G. NOLL, "Seeking Asylum at Embassies: A Right to Entry under International Law?", in *International Journal of Refugee Law* 3/2005.

La Commissione ha declinato l'invito del Parlamento¹⁹⁹, ritenendo sufficienti la raccomandazione del settembre 2017, con la quale si prevedeva un programma *ad hoc* di reinsediamento, e la proposta di regolamento per un quadro europeo in materia. In particolare quest'ultimo «has the potential to achieve the objective pursued by the Parliament's initiative for a European Humanitarian Visa to increase the overall number of person in need of international protection admitted by the Member States», poiché tra le persone eleggibili vi sono anche i richiedenti asilo, non solamente coloro ai quali sia già stato riconosciuto lo status di rifugiato, come nelle tradizionali procedure di *resettlement* gestite dall'UNHCR.

Ad avviso della Commissione europea, «it is politically not feasible to create a subjective right to request admission and to be admitted or an obligation on the Member States to admit a person in need of international protection». Nel documento si ribadisce altresì che il quadro giuridico dell'Unione non contempla il diritto di asilo diplomatico, prevedendo invece che la domanda di protezione internazionale possa essere presentata solamente una volta giunti alla frontiera o nel territorio di uno Stato membro.

La reale preoccupazione dell'istituzione sopra menzionata pare pertanto essere quella di non sdoganare l'idea dell'esistenza di un *diritto* di ingresso nel territorio europeo. Un approccio che si rivela coerente con la dimensione esterna della politica dell'UE in materia di immigrazione e asilo e con gli sforzi per la conclusione dei partenariati con Paesi di origine e di transito, su modello dell'intesa UE-Turchia. In tutti i casi, infatti, si mira a disincentivare le partenze e di conseguenza gli arrivi in territorio europeo.

Al di là della retorica ufficiale sulla necessità di arginare la perdita di vite umane in mare, e di qualche misura *ad hoc* certamente lodevole ma dall'impatto contenuto²⁰⁰, la scelta della Commissione europea di rigettare del tutto le sollecitazioni del Parlamento si pone in linea di continuità con gli orientamenti emersi a partire dal 2015, che pongono come prioritario il contenimento degli arrivi. Non si riscontra una reale volontà di creare canali legali di accesso protetto all'Europa, come dimostrato dalle proposte presentate negli ultimi anni, che, peraltro, stentano ad ottenere il consenso degli Stati membri malgrado si presentino alquanto modeste nei contenuti.

5. La direttiva sulla protezione temporanea

Sebbene non si tratti di uno strumento di accesso protetto al territorio dell'Unione, riteniamo opportuno richiamare altresì la direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea²⁰¹. Questa consente al Consiglio, su proposta della Commissione, di

¹⁹⁹ Commissione europea, *Follow up to the European Parliament non-legislative resolution with recommendations to the Commission on Humanitarian Visas*, 1° aprile 2019.

²⁰⁰ Di tale avviso anche S. MARINAI, "L'Unione europea", cit.

²⁰¹ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio

disporre la protezione immediata – attraverso il rilascio di un permesso di soggiorno – per tutti i cittadini di un determinato Paese terzo che facciano ingresso nell'ambito di un esodo di massa, spontaneamente o in maniera *agevolata*, ad esempio mediante un programma di evacuazione. È degno di nota che la direttiva preveda espressamente e perentoriamente che

gli Stati membri forniscono alle persone ammesse ad entrare nel loro territorio ai fini della protezione temporanea qualsiasi agevolazione utile per ottenere i visti prescritti compresi i visti di transito. Le formalità devono essere ridotte al minimo in considerazione della situazione d'urgenza²⁰².

Proprio perché pensata per gli spostamenti collettivi in seguito ad eventi quali conflitti bellici e gravi e generalizzate violazioni dei diritti umani, la direttiva in esame è stata chiamata in causa, e avrebbe potuto trovare applicazione, nei confronti degli sfollati delle guerre balcaniche, dei migranti che fuggivano dai Paesi nordafricani in conseguenza delle 'Primavere arabe' e della caduta del regime di Gheddafi, o ancora dei cittadini siriani in seguito al deflagrare del conflitto²⁰³. Tuttavia in tali circostanze non si è riusciti ad attivare la direttiva, anche a causa delle gravose procedure previste, in special modo la maggioranza qualificata in seno al Consiglio, cui è rimessa la competenza ad adottare, su proposta della Commissione, la decisione con la quale viene accertata l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati²⁰⁴.

Chi scrive è dell'avviso che lo strumento in esame, previa semplificazione della procedura di attivazione, potrebbe ancora rivelarsi utile. Nel Patto viene invece confermata la volontà, già espressa in precedenza, di abrogarlo²⁰⁵, anche alla luce della proposta, allegata al nuovo Patto, di un regolamento sulla concessione dello status di protezione immediata in situazioni di crisi²⁰⁶. Non si possono negare le novità di rilievo contenute nel documento dalla Commissione europea, tra le altre l'essersi attribuita la competenza ad attivare la protezione prevista, di modo da non replicare le criticità procedurali contemplate dalla direttiva 2001/55/CE²⁰⁷. Tuttavia, per quanto qui di interesse, va preso atto che trattasi di previsioni concernenti

degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

²⁰² Direttiva 2001/55/CE, art. 8.

²⁰³ FRA, *Legal entry channels*, cit., p. 11.

²⁰⁴ Sulle criticità della direttiva si rinvia a Commissione europea, *Study on the Temporary Protection Directive. Final report*, gennaio 2016. In dottrina, tra gli altri, M. INELI-CIGER, *Temporary protection in law and practice*, Brill, 2017.

²⁰⁵ Patto, cit., p. 12.

²⁰⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, COM(2020) 613 final del 23 settembre 2020.

²⁰⁷ M. INELI-CIGER, *What a difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the new European Pact on Asylum and Migration*, 11 novembre 2020, disponibile su eumigrationlawblog.eu.

persone già arrivate e non risulta che siano previste procedure semplificate per il rilascio dei visti²⁰⁸.

6. Cenni alle prassi statali

Il presente lavoro non ha quale oggetto precipuo l'esame delle iniziative statali volte a istituire canali di accesso protetto. Ci riserviamo di svolgere brevi considerazioni al riguardo, che ci consentano di evidenziare le potenzialità di alcune disposizioni del diritto dell'Unione europea e soprattutto le divergenze delle prassi statali, di fronte alla quale sarebbe indubbiamente auspicabile che l'Unione si dotasse di un quadro comune, su base obbligatoria, facendo salve le iniziative degli Stati membri, che avrebbero carattere complementare.

Sono diversi gli Stati membri che vantano una consolidata tradizione di promozione di vie di accesso legali al proprio territorio, ed altri che, seppure più di recente, hanno iniziato a familiarizzare con alcune delle procedure richiamate nel corso della trattazione²⁰⁹. Ad esempio, programmi di ammissione umanitaria sono stati realizzati da Austria, Germania, Irlanda e Regno Unito a favore dei cittadini siriani in seguito al conflitto²¹⁰, mentre la Francia li ha approntati per sostenere l'ingresso di cittadini iracheni appartenenti a minoranze religiose²¹¹.

A partire dal 2015, poi, alcune organizzazioni religiose²¹², in collaborazione con i Ministeri degli Esteri e dell'Interno italiani, hanno realizzato dei 'corridoi umanitari', utilizzando come base giuridica proprio l'art. 25 del codice dei visti²¹³. Tali strumenti si propongono di evitare i viaggi pericolosi, contrastare il business dei trafficanti di esseri umani e delle organizzazioni criminali e consentire a persone in 'condizioni di vulnerabilità' (vittime di persecuzioni, torture e violenze, famiglie con bambini, donne sole, persone con disabilità o con patologie mediche) di fare ingresso in maniera legale nel territorio italiano. Peculiarità dei 'corridoi umanitari' è il ruolo centrale svolto dai privati durante l'intera procedura, dalla selezione delle

²⁰⁸ Proposta di regolamento, art. 10.

²⁰⁹ In argomento si rinvia a D. PERRIN, F. MCNAMARA, *Refugee Resettlement in the EU: Between Shared Standards and Diversity in Legal and Policy Frames*, Know Reset Research Report 2013/03, EU Comparative Report, 2013.

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ P. MOROZZO DELLA ROCCA, "I due protocolli d'intesa sui 'corridoi umanitari' tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione", cit., p. 22-23.

²¹² Federazione delle chiese evangeliche in Italia (FCEI), insieme alla Tavola Valdese e alla Comunità di Sant'Egidio. Si rinvia al sito www.mediterraneanhope.com per informazioni più dettagliate.

²¹³ In argomento si rinvia a P. MOROZZO DELLA ROCCA, , "I due protocolli d'intesa sui 'corridoi umanitari' tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione", cit.; C. RICCI, "The Necessity for Alternative Legal Pathways: The Best Practice of Humanitarian Corridors Opened by Private Sponsors in Italy", in *German Law Journal* 21/2020, pp. 265-283.

persone da trasferire all'inclusione socio-economica delle stesse in seguito all'ingresso nel territorio statale. Va altresì precisato che i fondi per il trasferimento e per l'accoglienza in Italia sono stanziati totalmente dagli enti caritatevoli, mentre le autorità pubbliche sono competenti a rilasciare il visto e il permesso di soggiorno e ad esaminare la domanda di protezione internazionale. Fino al momento in cui si scrive sono circa tremila le persone che hanno beneficiato dell'iniziativa, soprattutto cittadini siriani trasferiti da Libano, Etiopia e Marocco. Trattasi indubbiamente di una buona prassi, tanto da essere stata replicata in Francia e Belgio.

Un altro esempio degno di nota è quello dei corridoi universitari promossi dall'UNHCR, dal Ministero degli Esteri e da undici Atenei italiani, che consente ad alcune decine di rifugiati già riconosciuti tali dall'Alto Commissariato e accolti in Etiopia di fare ingresso in Italia per frequentare un corso di laurea magistrale. Le spese sono a carico di una partnership alla quale partecipano, oltre all'Alto Commissariato e alle Università, anche gli enti del terzo settore e più in generale la società civile²¹⁴. Anche nel caso di specie una forte attenzione è posta sulla fase di inclusione sociale successiva all'arrivo in Italia.

Oltre alle iniziative *ad hoc* rivolte a gruppi specifici di beneficiari, in diversi ordinamenti interni degli Stati membri è contemplata la possibilità di rilasciare visti per ragioni umanitarie, ad esempio in relazione a esodi successivi a disastri o per motivi medici²¹⁵. Tra le prassi più interessanti vi sono certamente quella finlandese e quella polacca sul rilascio di un visto per richiesta di asilo presso le ambasciate, e quella austriaca, che contempla anche l'esame della domanda di protezione presso la sede diplomatica²¹⁶. La Francia, di fronte alla sussistenza di un rischio per l'incolumità della persona, prevede il rilascio di un visto per motivi formalmente diversi dall'asilo, ma che autorizza il richiedente ad entrare nel territorio statale per presentare domanda di protezione. Alcuni dei visti summenzionati sono rilasciati espressamente sulla base del regolamento n. 810/2009²¹⁷.

Quanto all'Italia, il T.U. sull'immigrazione dispone modalità di accesso protetto nei confronti di alcune categorie di persone vulnerabili. In particolare, ai sensi dell'art. 31, co. 3, può essere autorizzato l'ingresso dei familiari del minore non accompagnato che non possa essere espulso per motivi medici o legati al percorso di integrazione. L'art. 36 consente invece a coloro che necessitano di cure mediche di presentare domanda di visto presso le ambasciate. Non si rinvergono invece ipotesi di rilascio del visto a persone bisognose di protezione internazionale.

²¹⁴ Cfr. il sito universitycorridors.unhcr.it.

²¹⁵ Per un quadro dettagliato si rinvia a EMN, *Visa Policy as Migration Channel*, 2012; U. IBEN JENSEN, *Humanitarian Visas*, cit., p. 44 ss.

²¹⁶ Ivi, p. 47 ss.

²¹⁷ Va anche segnalato che il governo francese ha dislocato missioni temporanee dell'*Office français de protection des réfugiés et des apatrides* (OFPRA) in Ciad e Niger al fine di individuare persone che potenzialmente possono ottenere lo status di rifugiato. Cfr. S. MARINAI, "Extraterritorial Processing of Asylum Claims: Is It a Viable Option?", in *Diritti umani e diritto internazionale* 2018, pp. 481-492, in part. p. 484.

Tuttavia vanno segnalati alcuni rilevanti provvedimenti adottati dal Tribunale civile di Roma che ha disposto il diritto di ingresso nei confronti di persone che si trovavano al di fuori del territorio statale, chiamando espressamente in causa l'art. 25 del regolamento n. 810/2009. Innanzitutto, con l'ordinanza del 21 febbraio 2019 è stato previsto il rilascio da parte dell'Ambasciata italiana a Tripoli di un visto ad un minore nigeriano perché potesse raggiungere la madre residente in Italia.

La sentenza resa il 28 novembre 2019 riguarda invece quattordici cittadini eritrei respinti verso la Libia dalla Marina Militare italiana nel 2009 mentre provavano a raggiungere le coste europee ed è particolarmente degna di nota poiché in essa viene evidenziata la necessità di

espandere il campo di applicazione della protezione internazionale mediante una diretta applicazione dell'art. 10, comma 3, Cost., volta a tutelare la posizione di chi, in conseguenza di un fatto illecito commesso dall'autorità italiana, si trovi nell'impossibilità di presentare la domanda di protezione internazionale in quanto non presente nel territorio dello Stato, avendo le autorità dello stesso Stato inibito l'ingresso, all'esito di un respingimento collettivo, in violazione dei principi costituzionali e della Carta dei diritti dell'Unione europea.

Il Tribunale ha dunque sostenuto che il diritto di asilo di cui all'art. 10, comma 3, Cost., in specifiche circostanze, può essere declinato nei termini di diritto di accedere nel territorio dello Stato al fine di essere ammessi alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale²¹⁸. La scelta degli strumenti idonei a garantire l'accesso è rimessa alle autorità competenti, tuttavia va preso atto che i giudici fanno espresso riferimento all'eventualità del rilascio di un visto ex art. 25 del regolamento n. 810/2009²¹⁹.

Un iter argomentativo analogo rispetto alla declinazione del diritto di asilo costituzionale e dell'accesso al territorio italiano si rinviene altresì in un'altra ordinanza emessa dal Tribunale di Roma nel mese di gennaio 2021²²⁰, riguardante un richiedente asilo respinto alla frontiera italiana verso la Slovenia, e da qui verso la Croazia e la Bosnia-Erzegovina, dove si trova attualmente privo di accoglienza. Esula dall'oggetto dell'indagine la disamina dei contenuti dell'ordinanza, di per sé estremamente rilevante poiché dichiara illegale la prassi delle 'ammissioni informali' in Slovenia. Ciò che si vuole evidenziare è che il giudice ha disposto l'immediato ingresso del ricorrente nel territorio italiano perché possa presentare domanda di protezione internazionale. Tra gli strumenti a disposizione dell'amministrazione per rendere effettivo tale diritto viene espressamente richiamato l'art. 25 del regolamento n. 810/2009.

²¹⁸ Tribunale civile di Roma, sentenza del 28 novembre 2019, n. 22917, p. 16.

²¹⁹ Cinque dei ricorrenti sono giunti in Italia il 30 agosto 2020.

²²⁰ Tribunale ordinario di Roma, sezione diritti della persona e dell'immigrazione, ordinanza del 18 gennaio 2021.

6. Conclusioni

L'indagine condotta ha mostrato come, malgrado le intenzioni espresse nell'Agenda del 2015, le iniziative dell'Unione europea, per quanto lodevoli, si siano concentrate esclusivamente sul reinsediamento, attraverso finanziamenti, programmi *ad hoc* e una proposta della Commissione volta ad istituire un quadro permanente e strutturato in materia. Tra l'altro si è avuto modo di evidenziare le criticità e i limiti della proposta in corso di negoziazione, in special modo per quanto concerne la non obbligatorietà della partecipazione statale. Non si è persuasi che tale scelta, che è palesemente collegata alle resistenze mostrate dagli Stati membri nell'attuazione dei programmi di reinsediamento e di ricollocazione realizzati dal 2015 in poi, sia sufficiente a mostrare solidarietà nei confronti dei Paesi terzi più pressati dall'accoglienza dei rifugiati. Peraltro si è visto che anche la cooperazione volta al reinsediamento è subordinata a condizionalità connesse con la gestione delle migrazioni. La proposta non appare adeguata neppure rispetto alle esigenze di protezione delle persone che necessitano di reinsediamento secondo le stime dell'UNHCR, dal momento che si è evitato finanche di fissare una quota minima di trasferimenti, come sarebbe stato auspicabile, di modo da poterla modificare in caso di esigenze maggiori, circostanza non improbabile tenuto conto dell'aumento delle situazioni di crisi a livello mondiale²²¹. Invece nel testo modificato si fa espressamente riferimento a crisi umanitarie non previste e che non sono legate alle priorità regionali indicate nel piano biennale, ma solamente per prendere in considerazione ulteriori territori²²², non per incrementare le quote a disposizione.

Ancora, dall'indagine è emersa la riluttanza delle istituzioni dell'Unione a prevedere ulteriori strumenti di accesso protetto complementari al reinsediamento. Ogni tentativo del Parlamento perché fosse garantito il rilascio di un visto umanitario per consentire alla persona bisognosa di protezione di fare ingresso in maniera legale e sicura al territorio europeo si è scontrato con il timore di Commissione e Consiglio che tale previsione possa convertirsi in un fattore di attrazione verso l'Europa.

In effetti nel nuovo Patto e nella Raccomandazione che l'accompagna non si rinviene la volontà dell'Unione di attivarsi per l'apertura di ulteriori canali di accesso protetto e ciò malgrado il valore aggiunto che deriverebbe da un'azione comune, tenuto conto delle prassi divergenti degli Stati membri nel settore considerato e della riluttanza degli stessi a contribuire al *burden sharing* globale in materia di reinsediamento. Sia sufficiente rammentare che per il biennio 2020-2021 non si è riusciti ad andare oltre la disponibilità ad accogliere circa trentamila persone.

L'unico impegno concreto che l'Unione si attribuisce è quello di contribuire finanziariamente per supportare i programmi di ammissione realizzati dagli Stati

²²¹ Centro regionale di informazione delle Nazioni Unite, *UN75 – I grandi temi: una nuova era di conflitti e violenze*, 11 febbraio 2020, unric.org.

²²² Consiglio dell'UE, Proposal for a Regulation, Mandate for negotiations with the European Parliament, cit., art. 7, punto 2c.

membri e dai privati. Anche alla luce di altre proposte contenute nel Patto, si assiste dunque ad una declinazione in chiave prevalentemente economico-finanziaria del ruolo dell'UE e dei meccanismi di solidarietà, che si tratti di quelli a favore di altri Stati membri o di Paesi terzi.

Pertanto, a cinque anni dall'Agenda europea, l'UE conferma gli obiettivi da perseguire e gli strumenti da approntare in materia di asilo e immigrazione senza novità di rilievo rispetto all'apertura di canali di accesso protetti per i richiedenti protezione internazionale. La volontà di prevenire i viaggi pericolosi avrebbe dovuto concretizzarsi in ulteriori iniziative nel quadro europeo, quali ad esempio il rilascio, al rifugiato già riconosciuto tale dall'UNHCR in un Paese di transito, di un visto di ingresso, per asilo o anche eventualmente per lavoro, studio o ricongiungimento familiare. In aggiunta a tali ipotesi sarebbe stato auspicabile approntare misure quali la semplificazione delle procedure per il rilascio del visto in relazione a specifiche categorie di richiedenti asilo, ad esempio provenienti da aree di crisi, o finanche l'esonero in determinate circostanze. Si è constatato invece come la disciplina europea sui visti sia stata di recente modificata in senso ancora più restrittivo per i Paesi dai quali proviene un alto numero di richiedenti protezione internazionale. Persino il tentativo di ricavare dall'art. 25 del regolamento n. 810/2009 l'obbligo di rilasciare un'autorizzazione all'ingresso laddove siano accertati rischi per l'incolumità del richiedente è naufragato in ragione dell'ostruzionismo delle istituzioni europee e degli Stati membri.

Il nuovo Patto, e la Raccomandazione sui percorsi legali di protezione che lo accompagna, confermano dunque la centralità degli Stati membri nell'apertura di canali di accesso protetto. Gli stessi vengono invitati a mettere a disposizione un numero maggiore di quote per il reinsediamento e soprattutto a dotarsi di ulteriori modalità di ingresso legale per i richiedenti asilo, quali quelle per ricongiungimento familiare, lavoro e studio. Gli Stati membri sono altresì chiamati a promuovere programmi di sponsorizzazione da parte delle comunità, poiché si tratta di strumenti che favoriscono l'integrazione.

È senza dubbio apprezzabile l'invito ad un impegno più consistente da parte degli Stati membri, così come il rilievo attribuito alle iniziative dei privati. Tuttavia, l'enfasi posta su questi ultimi, anche in altri documenti allegati al Patto, per quanto sia un dovuto riconoscimento del ruolo essenziale che gli stessi svolgono in diverse politiche dell'asilo, in particolare, per quanto qui interessa, nella realizzazione di sponsorship con un elevato potenziale di inclusione sociale dei beneficiari, se non accompagnata da iniziative concrete dell'Unione, rischia di deresponsabilizzare ulteriormente le autorità statali e soprattutto le stesse istituzioni europee.

Prima di concludere, sia consentito un breve cenno all'ipotesi, abbozzata nel Preambolo della Raccomandazione sui percorsi legali di protezione e che non costituisce affatto una novità nel dibattito in seno all'Unione europea, relativa all'istituzione di uno «spazio di protezione nei paesi di transito, di destinazione o di primo asilo al fine di assistere sia le persone bisognose di protezione internazionale

sia i migranti particolarmente vulnerabili»²²³. In tale spazio, si legge nel documento, andrebbe svolta la procedura per la determinazione dello status di rifugiato e, in caso di esito positivo, la preparazione del trasferimento nel territorio europeo. Non si rinvencono ulteriori precisazioni al riguardo, né sulla ripartizione delle responsabilità, tanto meno sulla tutela dei diritti delle persone coinvolte. Appare di palese evidenza che verrebbe a determinarsi un'ulteriore ipotesi di esternalizzazione della politica di asilo dell'Unione, in un quadro complessivo preoccupante in cui la principale finalità delle relazioni con i Paesi terzi, alcuni dei quali non offrono garanzie sotto il profilo del rispetto dei diritti umani, è, come ribadito più volte, il contenimento degli arrivi²²⁴.

In ultima analisi, rispetto alla creazione di canali di accesso protetto l'impressione è che l'UE sia ostaggio della volontà degli Stati membri²²⁵, in particolare di quei governi che hanno mostrato maggiore resistenza ad impegnarsi in iniziative di solidarietà e di tutela delle persone. Tale orientamento non può non destare preoccupazione anche alla luce delle sentenze più recenti della Corte di Strasburgo, dalle quali, come si è accennato sopra, traspare un approccio colpevolizzante nei confronti delle persone che attraversano le frontiere senza autorizzazione. In assenza di adeguati canali di ingresso legali e sicuri, ne deriva un quadro regionale europeo fortemente squilibrato a tutela delle prerogative statali e a detrimento dei diritti umani, in special modo del diritto di asilo.

ABSTRACT. Safe and Legal Access Channels to European Union: An Assessment in Light of the New Pact on Immigration and Asylum

This paper will focus on the issue of legal and safe entry channels to European territory, beginning with the adoption of the European New Pact on Migration and Asylum presented in September 2020. It will analyse in particular the Commission's proposal for a common European framework for resettlement, and the attempts of the European Parliament to regulate at European level the issuing of visas that allow people in need of protection to enter Europe safely and legally. Reference will also be made to the protected entry procedures set up by individual member States.

Keywords: New Pact on Migration and Asylum; safe entry channels; resettlement; humanitarian visas; private sponsorship; solidarity.

²²³ Raccomandazione (UE) 2020/1364, cit., Considerando 3.

²²⁴ Non è questa la sede per soffermarci sull'ipotesi, di cui si discute sin dai primi anni Duemila, della creazione di zone esterne all'Unione dove svolgere le procedure di asilo e sulle perplessità che ne derivano. Si rinvia al riguardo a J. MCADAM, "Extraterritorial processing in Europe. Is 'regional protection' the answer, and if not, what is?", Kaldor Centre for International Refugee Law, Policy Brief 1, 2015, disponibile su www.kaldorcentre.unsw.edu.au; A. LIGUORI, "Some Observations on the Legal Responsibility of States and International Organizations in the Extraterritorial Processing of Asylum Claims", in *The Italian Yearbook of International Law* 2015, vol. XXV, p. 135 ss.; S. MARINAI, "Extraterritorial Processing of Asylum Claims", cit.

²²⁵ Così si è espressa con riguardo ad altri profili, C. FAVILLI, "Il patto europeo", cit.

