



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

**DOTTORATO DI RICERCA IN
SCIENZE GIURIDICHE**

CICLO XXXV°

Coordinatore: Prof. Alessandro Simoni

***I PROGRAMMI DI AMMISSIONE UMANITARIA
NELL'UNIONE EUROPEA COME STRUMENTO
DI GOVERNANCE MIGRATORIA***

Dottoranda

Dott.ssa **Olga Cardini**

Tutor

Prof. **Emilio Santoro**

Anni 2019 /2022

INDICE

INTRODUZIONE.....	5
-------------------	---

CAPITOLO I: IL QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO

1. Il diritto di asilo e il riconoscimento dello status di rifugiato, tra divieto di <i>refoulement</i> e condivisione delle responsabilità tra Stati nella protezione internazionale dei rifugiati.....	10
1.1. La Convenzione di Ginevra.....	15
1.2. La Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.....	20
1.3. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.....	28
2. Il concetto di <i>jurisdiction</i> e l'extraterritorialità nel diritto di asilo: i parametri stabiliti dall'ordinamento internazionale ed europeo sulla protezione dei diritti umani a livello extraterritoriale.....	36
3. La condivisione delle responsabilità tra Stati membri dell'Unione Europea in materia di asilo: l'art. 80 TFUE e le misure attuative.....	46
4. L'evoluzione normativa del concetto di Paese terzo sicuro.....	58
4.1. Le prime fasi del Sistema Europeo Comune di asilo.....	62
4.2. La proposta di riforma del Sistema Europeo Comune di asilo del 2016.....	70
4.3. Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo del 2020.....	75

CAPITOLO II: I CANALI DI INGRESSO LEGALI E SICURI PER L'AMMISSIONE UMANITARIA: L'EVOLUZIONE NORMATIVA

1. I canali di ingresso legali e sicuri finalizzati all'ammissione umanitaria: origini e sviluppo.....	86
--	----

2. Il reinsediamento: un canale di ingresso legale e sicuro per i rifugiati e uno strumento di governance migratoria.....	97
3. Il visto umanitario: l'interpretazione delle Corti e i tentativi di riforma.....	111
4. Gli altri canali di accesso legali nell'Unione europea per i richiedenti asilo: le evacuazioni umanitarie e i programmi di private sponsorship.....	126
5. I corridoi umanitari in Italia.....	138

CAPITOLO III: LA COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI E I CANALI DI INGRESSO LEGALE PER I RIFUGIATI: UN LEGAME FUNZIONALE ALLE POLITICHE DI ESTERNALIZZAZIONE?

1. La cooperazione con i Paesi terzi e i canali di ingresso legale nei documenti programmatici dell'Unione europea.....	146
2. Il reinsediamento nella Dichiarazione UE-Turchia.....	155
3. La normativa spagnola sui richiedenti asilo: un canale di ingresso legale e sicuro funzionale alle politiche di esternalizzazione del controllo delle frontiere.....	168
4. Altri tentativi di esternalizzazione: dalle “piattaforme di sbarco regionali” alle riforme dell' <i>Aliens Act</i> in Danimarca e Regno Unito.....	188

CAPITOLO IV: L'ACCESSO AI PROGRAMMI DI AMMISSIONE UMANITARIA: IL PROCESSO DI SELEZIONE DEI BENEFICIARI COME STRUMENTO DI GOVERNANCE E I PROFILI DI RILEVANZA DELLA VULNERABILITA'

1. La selezione dei beneficiari nei programmi di reinsediamento.....	197
1.1. Il concetto di vulnerabilità nel SECA e nelle categorie di reinsediamento dell'UNHCR.....	203

1.2. Il ruolo delle agenzie e dei criteri di selezione degli Stati membri nella procedura di reinsediamento: un controllo <i>de facto</i> dei flussi di rifugiati?.....	208
2. La selezione dei beneficiari nei programmi di <i>private sponsorship</i> : la rilevanza della vulnerabilità.....	215
2.1. La selezione dei beneficiari nei corridoi umanitari.....	219
2.2. Il processo di selezione nei corridoi umanitari in Libano e in Etiopia.....	227
2.3. I progetti pilota “COMplementary pathways nETwork” e “EU-Passworld”	235
3. Conclusioni: i programmi di ammissione umanitaria come strumento di <i>governance</i> e le prospettive di armonizzazione nel processo di selezione dei beneficiari.....	248
BIBLIOGRAFIA.....	252

INTRODUZIONE

Il dibattito giuridico e politico sui percorsi legali e sicuri d'ingresso per i richiedenti asilo è tutt'altro che nuovo e può essere ricondotto sostanzialmente a due macro-temi ampiamente discussi: l'accesso al diritto di asilo nell'Unione europea e la condivisione delle responsabilità tra Stati membri nella protezione dei rifugiati. Infatti, la maggior parte dei canali di ingresso legale di questo tipo sono programmi nazionali originati dall'esigenza di garantire un ingresso legale e sicuro per persone bisognose di protezione internazionale che, spesso a causa delle loro vulnerabilità, sono bloccate nei campi profughi del Paese di primo asilo. Il presupposto alla base dell'implementazione di queste iniziative, quindi, è che gli Stati membri non prevedono un modo di accedere alla procedura di asilo senza che prima il richiedente giunga fisicamente alle frontiere dell'Unione europea e, parallelamente, il fatto che i Governi e le istituzioni UE portino avanti politiche volte ad arginare i flussi di richiedenti asilo. Per queste ragioni, il primo capitolo si pone l'obiettivo di capire quali sono i limiti dell'attuale ordinamento internazionale ed europeo nel regolare la condizione dei richiedenti asilo che arrivano alle frontiere UE e quali sono gli obblighi che vincolano l'Unione Europea e gli Stati membri nella predisposizione delle loro politiche, analizzando gli strumenti attuativi del diritto di asilo e del *non refoulement* in ambito internazionale ed europeo, e più in generale la normativa europea in materia di asilo. In particolare, si indagherà l'ambito di applicazione della Convenzione di Ginevra, che stabilisce i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato e il principio di *non refoulement*; della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della giurisprudenza CEDU in materia di divieto di respingimento in Paesi in cui si corre il rischio di subire trattamenti inumani o degradanti; della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che nel suo elenco di libertà riporta anche il diritto di asilo, il divieto di espulsioni collettive e il recepimento del divieto di respingimento per come inteso dalla Corte di Strasburgo.

Si noterà che il divieto di *refoulement* impone agli Stati obblighi di tutela a cui essi non possono sottrarsi giuridicamente: tale circostanza è stata affrontata nell'ordinamento dell'Unione europea tramite l'introduzione del principio di equa ripartizione delle responsabilità tra Stati in materia di asilo, la cui principale modalità di espressione consiste nell'equa distribuzione degli oneri finanziari e nel supporto organizzativo agli Stati, mentre

la ricollocazione dei richiedenti asilo, in quanto distribuzione “fisica” delle responsabilità, rimane residuale e ricade quindi sugli Stati che più di altri si trovano ad avere giurisdizione sui richiedenti asilo. Come è noto, infatti, lo strumento attuativo di tale principio è il Regolamento Dublino, che stabilisce una serie di criteri in ordine gerarchico per la determinazione dello Stato membro competente a esaminare una domanda di asilo e che è tuttora oggetto di ferventi dibattiti politici e tentativi di riforma a causa della sua presunta iniquità. Il Regolamento di Dublino, infatti, costituisce la lente tramite cui analizzare le politiche relative all’implementazione del principio di solidarietà e di equa suddivisione delle responsabilità tra Stati membri in materia di asilo. Pertanto, è parso utile ricordarne i tratti critici prima di ricostruire brevemente il quadro predisposto dai Trattati istitutivi UE e le misure di implementazione del *burden-sharing*, allo scopo di comprendere la relazione tra i canali di ingresso umanitari nell’Unione Europea e il suddetto principio e introducendo a questo proposito anche il concetto di Paese terzo sicuro. Si ripercorrerà quindi l’evoluzione di tale concetto nel corso dello sviluppo del Sistema europeo comune di asilo: all’analisi normativa si unirà quella sulla giurisprudenza in materia di allontanamento di richiedenti asilo verso Paesi che potrebbero altrimenti garantire la protezione richiesta, secondo gli standard previsti a livello internazionale.

Il secondo capitolo si concentra poi sui percorsi legali di ammissione umanitaria nell’Unione Europea. Infatti, per quanto riguarda la dimensione esterna della solidarietà, l’obiettivo principale è di rendere maggiormente equa la distribuzione delle persone bisognose di protezione tramite il trasferimento nel territorio UE di quote di rifugiati che si trovano nei principali Paesi di asilo o di transito e tale obiettivo si concretizza prevalentemente attraverso i programmi di reinsediamento e gli altri canali di ingresso legale e sicuro *refugee-related*. Si è ripercorsa quindi l’evoluzione normativa che ha portato all’attivazione di canali legali e sicuri di ingresso per fini umanitari, individuando le caratteristiche e le differenze tra le varie procedure di ammissione umanitaria, nonché i loro obiettivi. A questo proposito sono stati presi in considerazione: il visto umanitario, i programmi di reinsediamento e gli altri canali di accesso legale e sicuro nell’Unione europea per i richiedenti protezione internazionale, come le evacuazioni umanitarie e i programmi di *private sponsorship*, soffermandosi in particolare sui corridoi umanitari italiani. Si cercherà quindi di capire quali sono le origini e le espressioni della relazione tra i canali di ingresso legali e sicuri e le pratiche di esternalizzazione della responsabilità statale nei confronti dei rifugiati. Infatti, è stato più volte osservato come i programmi di

ammissione umanitaria, primo tra tutti il reinsediamento, siano stati utilizzati dagli Stati anche come strumento di controllo dei flussi di rifugiati, con il proposito di escludere la propria responsabilità nei confronti delle persone in arrivo alla frontiera (politiche di *non entrée*) e di esternalizzare la protezione dei rifugiati (politiche di *protection elsewhere*).

Nel terzo capitolo analizzeremo quindi alcuni casi esemplificativi al riguardo. In particolare, questo è ciò che accaduto nel caso della Dichiarazione UE-Turchia, che vincola il reinsediamento nell'UE dei rifugiati presenti in Turchia a un corrispondente rimpatrio di migranti irregolari che sono giunti dalla Turchia e a un efficace controllo della frontiera esterna. È anche il caso dell'ordinamento spagnolo, che prevede un canale di ingresso legale per i richiedenti asilo tramite la possibilità di presentare domande di asilo ai valichi di frontiera situati in Marocco o alle ambasciate spagnole, ma contempla anche una norma che prevede che gli stranieri che cerchino di superare irregolarmente la frontiera di Ceuta o Melilla possano essere respinti, appoggiandosi in questo senso agli accordi di cooperazione con il Marocco in materia di controllo delle frontiere. La sintesi tra queste due norme è stata effettuata nella sentenza della Corte EDU *N.D. e N.T. c. Spagna* che, secondo una certa lettura, permetterebbe di considerare legittimi i respingimenti di persone che attraversano il confine in modo irregolare, fintanto che esiste la possibilità di farlo regolarmente. Infine, e in maniera ancora più evidente, è il caso delle riforme dell'*Aliens Act* in Danimarca e Regno Unito, volte a consentire il trasferimento dei richiedenti asilo in un Paese terzo ai fini sia del trattamento della domanda che della concessione della protezione, tramite accordi di cooperazione che prevedono in cambio finanziamenti e posti per il reinsediamento dei rifugiati, evidenziando la circostanza per cui gli Stati garantiscono l'accesso legale e sicuro al territorio e alla protezione solo a patto che la valutazione sulla necessità di protezione della persona e, nel frattempo, la sua presa in carico siano effettuate fuori dal proprio territorio e sotto la responsabilità e a carico di altri enti, statali o privati. Nonostante un tale approccio sia stato ampiamente criticato, come vedremo, anche il Nuovo Patto sulla migrazione stabilisce un collegamento diretto tra le vie legali di protezione e l'implementazione della cooperazione internazionale per migliorare la gestione dei movimenti migratori verso l'Europa. Il risultato complessivo è un quadro politico e giuridico complesso guidato da obiettivi discordanti che generano incertezze in fase di attuazione e che conseguentemente influiscono sulle possibilità di armonizzazione dei percorsi giuridici di protezione.

La prospettiva del presente elaborato è quella di andare oltre l'analisi normativa e la regolamentazione delle varie esperienze riportate e cogliere il loro reale funzionamento. Infatti, si è sentita la necessità di sviluppare un approccio che includa oltre allo studio della normativa e della giurisprudenza anche un'analisi delle pratiche effettive delle autorità e delle organizzazioni preposte. Pertanto, nell'ultimo capitolo, si è scelto di concentrarsi sul procedimento di selezione dei beneficiari nei programmi di reinsediamento e nei programmi di *private sponsorship*. L'obiettivo è quello di capire qual è il livello effettivo di accessibilità a questi canali per il *target group* di riferimento e cioè se i programmi sono accessibili per le persone che si pongono l'obiettivo di proteggere, pur essendo rivolti ad un numero limitato di beneficiari. In particolare, si è cercato di comprendere il modo in cui le organizzazioni rendono operative le nozioni generiche che dovrebbero guidare le loro azioni sul campo, come l'obbligo di affrontare le specifiche esigenze di protezione dei migranti "vulnerabili". Inoltre, si cercherà di indagare il ruolo dei programmi di ammissione umanitaria come strumento di *governance* utilizzato per migliorare il controllo degli Stati nel campo della migrazione forzata, analizzando in che termini la procedura si configura come discriminatoria rispetto al resto della popolazione rifugiata che non viene selezionata al programma. Spesso, infatti, il prerequisito di accesso ai programmi consiste nell'essere riconosciuto come rifugiato sotto il mandato dell'UNHCR, in quanto gli Stati preferiscono accogliere persone che sono già state previamente selezionate dall'UNHCR, ma in aggiunta possono istituire dei criteri di selezione ulteriori in linea con le loro esigenze in materia di politica migratoria o di politiche sociali e del lavoro. Si è deciso quindi di mettere a confronto i dati e gli studi esistenti relativi ai programmi di reinsediamento con l'esperienza dei corridoi umanitari in Italia dal Libano e dall'Etiopia, per capire quali sono nel concreto le differenze tra i due programmi di ammissione umanitaria nel processo di selezione dei beneficiari vulnerabili e in ultima istanza come il requisito della vulnerabilità interagisce con i criteri fissati dagli Stati, che spesso privilegiano invece i rifugiati con alte possibilità di integrazione. Infine, si è scelto di riportare l'esperienza del progetto FAMI "COMplementary pathways nETwork Activity", che coinvolge 14 partner da 7 Stati membri ed è il primo progetto di questo tipo a livello UE, e del progetto "EU-Passworld", che in Italia ha sperimentato il modello dei cosiddetti "corridoi lavorativi". L'analisi è basata sui documenti messi a disposizione dai coordinatori dei progetti personalmente e di quelli presenti sui siti web di riferimento, sui resoconti di incontri, formazioni e momenti di preparazione e valutazione della metodologia da applicare a cui ho partecipato, oltre che su colloqui con gli operatori responsabili del processo di selezione, al fine di comprendere

quanto la percezione della vulnerabilità da parte loro influisca nelle possibilità di accesso ai programmi. Infine, per quanto riguarda l'aspetto delle possibilità di armonizzazione, si cercherà di comprendere se, nonostante le preesistenti differenze nel processo di selezione dei beneficiari vulnerabili tra gli Stati partner del progetto, questi progetti stanno creando le basi per un modello univoco di *assessment* e quali sono le sue caratteristiche.

I. IL QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO

1. Il diritto di asilo e il riconoscimento dello status di rifugiato, tra divieto di *refoulement* e condivisione delle responsabilità tra Stati nella protezione internazionale dei rifugiati

La Dichiarazione universale dei diritti umani approvata nel 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, solo pochi anni prima della Convenzione di Ginevra, non prevede il diritto di ottenere asilo, ma si limita a sancire il diritto di chiederlo e di godere dello status conseguente alla concessione della protezione¹. Tale libertà è menzionata solo nella Dichiarazione e non trova alcuna regolamentazione nelle Convenzioni vincolanti sul diritto dei rifugiati. Nella Convenzione di Ginevra, infatti, non è prevista alcuna norma circa le modalità di accesso all'asilo ma si stabiliscono semplicemente i parametri in base a cui sussiste l'obbligo di riconoscere lo status di rifugiato². Pertanto, è pacifico che il vero cardine del regime internazionale di tutela dei rifugiati sia rappresentato dal principio di *non refoulement*, cioè il divieto di allontanare un individuo verso un Paese in cui corre il rischio di subire gravi violazioni dei propri diritti fondamentali. Tra l'altro, l'interpretazione estensiva del principio di *non refoulement* ha consentito di comprendere tra le condotte vietate anche l'allontanamento dell'individuo verso un Paese in cui sussiste

¹ Art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti umani: "Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni". Cfr. anche art. 1 della Dichiarazione sull'asilo territoriale: "L'asilo è garantito da uno Stato, nell'esercizio della sua sovranità, alle persone che hanno il diritto di invocare l'articolo 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani".

² Tanto è vero che gli Stati possono prevedere procedure distinte per la concessione dell'asilo umanitario e per il riconoscimento dello status di rifugiato. Il rapporto tra diritto di asilo e status di rifugiato è efficacemente spiegato in A. Suprano, *Il sistema di accoglienza in Italia: Un cammino verso l'integrazione?*, ADIR- La Rivista, 2016, cap. 1, par. 4.: "Sebbene si presentino come due istituti strettamente connessi, il diritto d'asilo e il concetto di rifugiato si pongono tra loro in un rapporto di *genus e species*. Basti considerare che la categoria dei legittimati a richiedere asilo è notevolmente più ampia rispetto a quella di chi ha il diritto ad assumere lo status di rifugiato. Inoltre, distinzione chiave è quella rappresentata dalle fonti che disciplinano i due istituti. Quando ci si occupa dei rifugiati il riferimento normativo è alla Convenzione di Ginevra del 1951 e successive integrazioni. [...] Per tutti gli altri soggetti che richiedono protezione da parte di uno Stato diverso da quello d'origine e che si vedano esclusi dalla possibilità di ottenerla sulla base dei parametri stabiliti dalle Convenzioni di Ginevra, si adottano delle soluzioni *ad hoc*, basate su provvedimenti di carattere umanitario".

il rischio che venga poi rimandato in uno Stato dove potrebbe subire gravi violazioni dei suoi diritti (*refoulement* indiretto)³.

Come vedremo, il graduale rafforzamento del divieto di *refoulement* è stato determinato sia dall'espressa previsione di tale obbligo in diversi accordi internazionali sui diritti umani⁴, sia dall'operato della giurisprudenza, che lo ha riconosciuto quale presupposto necessario al rispetto di altri diritti fondamentali. Se interrogata sulla natura giuridica del principio, la dottrina maggioritaria considera il *non refoulement* un principio di diritto internazionale consuetudinario, che quindi vincola anche gli Stati non firmatari delle convenzioni che lo contemplano espressamente⁵. Si ricorda che per qualificarsi come norma di diritto internazionale consuetudinario il principio deve soddisfare due requisiti: una pratica degli Stati estensiva e uniforme e un generale riconoscimento circa la sua obbligatorietà⁶. La sussistenza di tali elementi può essere affermata con certezza per quanto riguarda il principio di *non refoulement* per come delineato dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra⁷. Diversamente, qualche dubbio può presentarsi rispetto all'obbligatorietà per gli Stati che non hanno aderito alla CEDU del principio di *non refoulement* per come interpretato dalla Corte di Strasburgo⁸ ma, in quanto norma di *jus cogens*, la dottrina ha sostenuto il carattere assoluto e inderogabile dell'obbligo di *non refoulement* così inteso:

³ Vedi *infra* paragrafo 1.2.

⁴ Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli o degradanti, il Patto sui diritti civili e politici, la Convenzione sui diritti dell'infanzia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Vedi: G.S. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The refugee in international law*, 3 ed., Oxford University Press, 2007, pp. 296-297.

⁵ G. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The Refugee in International Law*, cit., pp. 345 e ss.; K. Hailbronner, *Non-Refoulement and "Humanitarian" Refugees: Customary International Law or Wishful Legal Thinking?*, in D.A. Martin, (eds.), *The New Asylum Seekers: Refugee Law in the 1980s. International Studies in Human Rights*. Springer, 1988, pp. 132 e ss.; E. De Wet, *The Prohibition of Torture as an International Norm of jus cogens and Its Implications for National and Customary Law*, in "European Journal of International Law", Vol. 15, No. 1, pp. 97-121.

⁶ Cfr. International Court of Justice, NORTH SEA CONTINENTAL SHELF CASES, 20 February 1969, p. 43, par. 74.

⁷ Cfr. UNHCR, Declaration of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 12–13 December 2001, par. 4; 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 January 2007, par. 15.

⁸ Infatti, come vedremo approfonditamente nel paragrafo 1.2., esso garantisce una protezione più ampia: il dovere per gli Stati di astenersi dall'espellere non solo i rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra, ma *qualsiasi* straniero che in caso di rimpatrio rischi di subire una lesione dei propri diritti fondamentali.

assoluto in quanto prevale nel bilanciamento con qualsiasi altro interesse di carattere pubblico e cogente in quanto internazionalmente vincolante⁹.

L'altro aspetto che si è preso in considerazione in questa analisi, per i motivi esposti nell'introduzione all'elaborato, riguarda il principio del *burden-sharing* e il suo ruolo nelle politiche di asilo UE e nell'implementazione di canali di ingresso legali e sicuri negli Stati membri. Partiamo dal fatto che nell'ordinamento internazionale il *burden-sharing*, come declinazione del principio di solidarietà tra Stati, rappresenta più un principio ispiratore che un obbligo che grava sugli Stati nella predisposizione delle politiche di asilo, in quanto non è sostenuto da norme vincolanti che ne definiscano le modalità e l'ambito di applicazione¹⁰. Infatti, nonostante la solidarietà orizzontale tra Stati emerga come un elemento fondante del Preambolo della Convenzione del 1951¹¹ e sia stata richiamata anche nella Dichiarazione di New York del 2016¹² e successivamente nel *Global Compact on Refugees* del 2018¹³, il principale criterio per l'attribuzione degli oneri derivanti dal divieto di

⁹ Il carattere cogente del divieto di *refoulement* è definito da Lenzerini: "Posto che il divieto di tortura costituisce un principio di *jus cogens* e che il non-*refoulement* rappresenta una delle fattispecie in cui si scompone il divieto di tortura, la conclusione logica è quella per cui anche il non-*refoulement* assurge al livello di norma cogente". F. Lenzerini, *Il principio del non-refoulement dopo la sentenza Hirsi della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in "Rivista Diritto Internazionale", 3/2012, p. 732. Vedi anche il quarto rapporto sul tema «Peremptory norms of general international law (*Jus cogens*)» di D. Tladi, Relatore speciale della Commissione del diritto internazionale, UN Doc. A/CN.4/727, pp. 58-60, in cui il principio è definito norma emergente di natura cogente. Sul punto vedi anche: J. Allain, *The jus cogens Nature of non-refoulement*, in "International Journal of Refugee Law", Volume 13, Issue 4, October 2001, pp. 533-558.

¹⁰ Vedi *ex multis*: M. Gottwald, *Burden Sharing and Refugee Protection*, in E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, N. Sigona, *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, 2014, pp. 525-537; A. Klung, C. Inder, *Introductory Note to the Amman Summary Conclusions On International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities*, in "International Journal of Refugee Law", 2012, pp. 468-470; Thielemann, *Between Interests and Norms: Explaining Patterns of Burden-Sharing in Europe*, in "Journal of Refugee Studies", 2003, pp. 253-273; R. Wolfrum, *Solidarity*, in D. Shelton (ed), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, 2013, p. 401 e ss.

¹¹ Il quarto considerando del preambolo recita: "considerando che dalla concessione del diritto d'asilo possano risultare oneri eccezionalmente gravi per determinati paesi e che una soluzione soddisfacente dei problemi di cui l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha riconosciuto l'importanza e il carattere internazionali non può essere conseguita senza solidarietà internazionale".

¹² Par. 1.11: "We acknowledge a shared responsibility to manage large movements of refugees and migrants in a humane, sensitive, compassionate and people-centred manner. We will do so through international cooperation, while recognizing that there are varying capacities and resources to respond to these movements", New York Declaration for Refugees and Migrants, A/RES/71/1, 3 ottobre 2016, su cui vedi: E. Ruozi, *La Dichiarazione di New York sui rifugiati e sui migranti: verso un modello condiviso di gestione del fenomeno migratorio?*, in "Ordine internazionale e diritti umani", 2017, p. 24 e ss.

¹³ United Nations, *Global compact on refugees, Programme of action - Arrangements for burden and responsibility-sharing*, cap. III., sez. A, pp.14-48. Sul tema vedi: T. Gammeltoft-Hansen, *The Normative Impact of the Global Compact on Refugees*, in "International Journal of Refugee Law", Vol. 3, Iss. 4, 2018, p. 605 e ss.: "The formulation itself, however, presents an abstract principle with little, if any, normative specificity. In the remaining text, responsibility sharing is addressed through the establishment of a recurring pledging mechanism, the Global Refugee Forum, as well as country-specific or regional Support Platforms in cases of

respingimento è di fatto quello territoriale, in quanto la responsabilità grava sullo Stato che per primo viene raggiunto dal richiedente asilo, spesso Paesi geograficamente vicini a quelli di origine. In Europa, questa circostanza ha rappresentato un problema nell'effettivo funzionamento del sistema Ginevra appena gli esodi sono diventati più massicci di quelli che il “vecchio continente” aveva conosciuto in passato. Attualmente, il *gap* tra le esigenze di protezione dei diritti dei rifugiati e la scarsità di misure effettive di condivisione delle responsabilità in seno alla comunità internazionale è ancora più rilevante, se si tiene conto che i Paesi più colpiti dalle migrazioni forzate sono Paesi in via di sviluppo, con sistemi di accoglienza limitati¹⁴.

A questo proposito è interessante osservare che in ambito internazionale si era già tentato più volte di promuovere forme di collaborazione tra i Governi per porre rimedio all'assenza di obblighi di tutela per gli Stati che non si trovano ad esercitare alcuna giurisdizione sui richiedenti asilo (semplicemente perché il loro territorio non riesce ad essere raggiunto durante il percorso migratorio), ma dotati di maggiori capacità di accoglienza rispetto ai Paesi di primo asilo. In assenza di una struttura normativa vera e propria di riferimento, la cooperazione tra Paesi occidentali e Paesi di origine o di primo asilo si è limitata ad iniziative *ad hoc* finalizzate a risolvere situazioni di crisi in determinate aree geografiche. Sotto l'egida dell'UNHCR, infatti, si sono svolte varie conferenze internazionali in cui gli Stati di origine e di primo asilo hanno sottoscritto accordi multilaterali con i Paesi di reinsediamento, denominati “Comprehensive Plan of Action” (Piani di Azione Globale, CPA), in cui erano stabilite le responsabilità degli Stati contraenti per la risoluzione della situazione di crisi¹⁵. In seguito, l'UNHCR decise di lanciare

large-scale influx. The political value of such arrangements notwithstanding, neither entails any normative or predetermined commitments”.

¹⁴ Un esempio delle gravi conseguenze che comporta l'iniqua distribuzione tra gli Stati delle responsabilità inerenti alla protezione dei rifugiati è dato dagli sfollati provenienti dalla Siria: nel primo anno di guerra più di un milione di siriani sono infatti fuggiti verso il Libano, la Giordania, l'Iraq e l'Egitto, sottoponendo a pressioni sproporzionate le già instabili situazioni economiche e politiche di tali Paesi. H. Naufal, *Syrian Refugees in Lebanon: the Humanitarian Approach under Political Divisions*, Migration Policy Center Research Report, 2012; M. Olwan, A. Shyab, *Forced Migration of Syrians to Jordan: An Exploratory Study*, Migration Policy Center Research Report, 2012 (Retrieved from Cadmus, EUI Research Repository).

¹⁵ L'approccio globale, che ha caratterizzato tali accordi, ha consentito di agire su molteplici piani: l'avvio di processi diplomatici e politici, l'assistenza economica e tecnica ai paesi di primo asilo, i meccanismi di coordinamento e i programmi di evacuazione dei profughi, come è avvenuto nel caso famoso dei rifugiati indocinesi del 1978. Sul tema vedi approfonditamente: R. Towle, *Processes and Critiques of the Indo-Chinese Comprehensive Plan of Action: An Instrument of International Burden-Sharing?*, in “International Journal of Refugee Law”, 2006, pp. 537-570; A. Betts, UNHCR, *Comprehensive Plans of Action: Insights from CIREFCA and the Indochinese CPA*, Working Paper No. 120, January 2006.

un'iniziativa denominata "Convention Plus" e definita come: "an international effort initiated and coordinated by UNHCR. Its aim is to improve refugee protection worldwide and to facilitate the resolution of refugee problems through multilateral special agreements"¹⁶. In sostanza, l'obiettivo era la predisposizione di un *framework* normativo di riferimento, in aggiunta alla Convenzione di Ginevra - da qui il nome dell'iniziativa -, che implementasse il sistema internazionale di protezione dei rifugiati sotto il punto di vista della condivisione delle responsabilità tra Stati, rispetto ai loro obblighi di tutela¹⁷. Il processo di predisposizione di questi accordi speciali di cooperazione internazionale, finalizzati ad affrontare comunque situazioni specifiche come nel caso dei CPA, fu lanciato nel 2002 ma si arrestò dopo soli tre anni a causa del mancato consenso tra gli Stati sui criteri di ripartizione delle responsabilità, senza che un solo accordo sul *burden-sharing* fosse stato prodotto¹⁸.

Le iniziative dell'UNHCR appena citate sono rilevanti ai fini della nostra analisi anche perché ci mostrano la profonda interconnessione presente tra il dibattito giuridico e politico sul *burden-sharing* e i programmi di ammissione umanitaria, in fase di implementazione di questi ultimi. Non a caso, il progetto "Convention Plus" identifica come aspetto prioritario degli accordi il reinsediamento, definito, tra gli altri aspetti, come: "a tangible expression of international solidarity and a responsibility-sharing mechanism, allowing States to help alleviate each other's burdens and reduce problems that affect the country of first asylum"¹⁹. È pacifico quindi che i programmi di ammissione umanitaria non rispondano solo ad un intento di tutela nei confronti dei rifugiati, ma siano stati concepiti anche per rispondere ad un'esigenza di solidarietà interstatale nella condivisione degli oneri e di conseguenza strutturati in tal senso²⁰. Anche nell'ordinamento dell'Unione

¹⁶ Come riportato nelle prime parole del documento reperibile sul sito dell'UNHCR, *Convention Plus at a glance*, June 2005.

¹⁷ Lo strumento per realizzare gli obiettivi di Convention Plus fu identificato negli "accordi speciali" tra l'UNHCR e i Governi, previsti dall'art. 8 lett. b) dello Statuto dell'UNHCR, che dispone: "L'Alto Commissario assicurerà la protezione dei rifugiati che rientrano nelle competenze dell'Alto Commissariato [...] b) perseguendo, a mezzo di accordi particolari con i governi, la messa in opera di tutte quelle misure destinate a migliorare la sorte dei rifugiati e diminuire il numero di coloro che hanno bisogno di protezione".

¹⁸ Cfr. Chairman's Summary, High Commissioner's Forum, Geneva, 17 November 2005.

¹⁹ UNHCR, *Convention Plus: framework of understandings on resettlement*, Forum/CG/RES/03, November 2003.

²⁰ Sul principio di condivisione di responsabilità come declinazione del principio di solidarietà interstatale si vedano tra i tanti: R. Wolfrum, *Solidarity amongst States: An Emerging Structural Principle of International Law*, in "Direito ao Desenvolvimento", 2010, pp. 57-72; E. Thielemann, *Burden-Sharing*, in E. Jones, A. Menon, S. Weatherill (a cura di), *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford University Press,

Europea, come vedremo nel terzo paragrafo di questo capitolo, la solidarietà tra gli Stati membri appare un pilastro fondamentale, definito uno dei principi guida fin dalle prime fasi di elaborazione del SECA e consolidato poi dal Trattato di Lisbona²¹. Nonostante le norme programmatiche però, il *burden-sharing* non ha ancora trovato concreta espressione in atti di diritto derivato. Al contrario, le politiche finora adottate dall'Unione Europea rivelano una sua scarsissima implementazione e gli squilibri creati dal sistema Dublino fanno emergere con chiarezza che è ancora molta la strada da fare per sperare di vedere il principio di solidarietà interstatale tradotto in misure effettive, che non siano di sostegno meramente economico o di natura emergenziale.

Infine, dopo aver mostrato la stretta relazione che intercorre tra il diritto di asilo e il principio di *non refoulement* da una parte e il principio di equa ripartizione delle responsabilità tra Stati in materia di asilo dall'altra, passiamo a vedere nello specifico gli strumenti normativi che definiscono il contenuto e l'ambito di applicazione di questi principi. Il primo capitolo, quindi, si pone l'obiettivo di capire quali sono i limiti dell'attuale ordinamento internazionale ed europeo nel regolare la condizione dei richiedenti asilo che si trovano fuori dal territorio UE e quali sono gli obblighi che vincolano l'Unione Europea e gli Stati membri nella predisposizione delle loro politiche: analizzando gli strumenti attuativi del diritto di asilo e del *non refoulement* in ambito internazionale ed europeo, e più in generale la normativa europea in materia di asilo, si metteranno le basi necessarie per comprendere a fondo il contesto giuridico entro cui si sviluppano i diversi programmi di ammissione umanitaria nell'Unione Europea, che saranno analizzati nel secondo capitolo.

2015, in cui l'Autore riprende la categorizzazione di Noll in *Negotiating Asylum*, descrivendo il *burden-sharing* secondo la triplice funzione "sharing people, sharing policy, sharing money"; K. Wellens, *Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: Some Further Reflections*, in R. J. Macdonald, D. M. Johnston (a cura di), *Towards World Constitutionalism: Issues in the Legal Ordering of the World Community*, 2010, pp. 3-38, in cui l'Autore fa riferimento a tre estrinsecazioni del principio di solidarietà: l'assunzione da parte degli Stati di una responsabilità collettiva; l'equa distribuzione tra questi di obblighi differenziati (il *burden-sharing*); l'azione a beneficio di specifici Stati che, senza l'aiuto esterno, non sarebbero in grado di conseguire lo scopo condiviso.

²¹ Vedi *ex multis*: M. Ross, *Solidarity- A New Constitutional Paradigm for the EU?*, in M. Ross, Y. Borgmann-Prebil (a cura di), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford University Press, 2010, pp. 23-45; T. Russo, *La solidarietà come valore fondamentale dell'Unione europea: prospettive e problematiche*, in Triggiani, Cherubini, Ingravallo, Nalin, Virzo, *Dialoghi con Ugo Villani*, 2017, pp. 667-672; A. Sangiovanni, *Solidarity in the European Union*, in "Oxford Journal of Legal Studies", Vol. 33, Iss. 2, 2013, pp. 213-241; U. Villani, *Immigrazione e principio di solidarietà*, in "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies", n. 3, 2017, p. 1-5; A. Adinolfi, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 1994, pp. 521 e ss.

1.1. La Convenzione di Ginevra

Quando la portata degli esodi di massa provocati dalle guerre mondiali mostra l'inadeguatezza delle soluzioni adottate fino a quel momento dagli Stati, la comunità internazionale comincia a riconoscere la necessità di una risposta coordinata a livello globale per la gestione dei rifugiati. La crisi umanitaria che colpisce l'Europa, con un carico di milioni di profughi bisognosi di assistenza, funge così da catalizzatore per la creazione di un regime internazionale di protezione dei rifugiati, culminato a Ginevra con l'adozione della Convenzione relativa allo Status dei Rifugiati del 1951. Con questo trattato per la prima volta viene sancita una definizione generale di rifugiato, che stabilisce i criteri in base a cui individuare i beneficiari dello status. Di conseguenza, lo Stato in cui viene presentata la domanda ha l'obbligo di esaminare il caso specifico, al fine di verificare la sussistenza dei requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato e in tal caso fornire assistenza e protezione²². L'articolo 1 della Convenzione attribuisce la definizione di "rifugiato" a coloro che sono considerati rifugiati secondo i precedenti trattati internazionali in materia e a chiunque:

“per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi.”

Non sempre però chi rientra nei criteri previsti dall'art. 1, lettera A, della Convenzione di Ginevra ha il diritto di ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato. Infatti, l'art. 1, lettera C, D, E ed F elenca una serie di motivi tassativi che determinano l'esclusione o la cessazione della protezione internazionale. Le ipotesi previste dalle prime tre lettere prevedono sostanzialmente che la Convenzione non si applichi a coloro che beneficiano già di protezione o assistenza da parte di organi o agenzie delle Nazioni Unite diversi dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati o che, per diversi

²² Anche se la Convenzione non prevede un vero obbligo ad ammettere sul proprio territorio il rifugiato, gli Stati hanno da sempre interpretato l'art. 33 (principio di *non refoulement*) come un vincolo ad esaminare la domanda di asilo della persona che si trova fisicamente a richiedere il riconoscimento dello status entro i confini dello Stato contraente.

motivi, possono di nuovo avvalersi della protezione del Paese di cui hanno la cittadinanza o in cui sono domiciliati. Inoltre, la non applicabilità della Convenzione può conseguire dalla condotta del cittadino straniero, qualora vi sia motivo di ritenere che abbia commesso uno dei crimini indicati dalla lettera F²³.

Oltre alle cause di cessazione e di esclusione dallo status di rifugiato, la Convenzione conteneva ulteriori disposizioni che ne pregiudicavano il carattere universale: le limitazioni geografiche e temporali previste dalla definizione di rifugiato. Infatti, l'articolo 1 disponeva l'applicabilità della Convenzione solo ai rifugiati per fatti avvenuti anteriormente al 1° gennaio del 1951 in Europa²⁴. Tuttavia, i movimenti migratori successivi all'entrata in vigore della Convenzione, derivanti anche dal processo di decolonizzazione del continente africano, erano caratterizzati da nuove tipologie di profughi e hanno messo in luce in maniera radicale il problema delle migrazioni forzate²⁵. Al fine di estendere la protezione ai rifugiati originati dai mutamenti del contesto internazionale, gli Stati sottoscrissero nel 1967 il Protocollo di New York che, pur essendo un accordo indipendente a cui è possibile aderire senza aver adottato la Convenzione, prevede la riproposizione del nucleo principale della Convenzione di Ginevra del 1951 (articoli da 1 a 34) ma anche l'eliminazione della riserva temporale e geografica. Attualmente, la Convenzione di Ginevra e il Protocollo aggiuntivo di New York rappresentano gli unici strumenti vincolanti a carattere universale in materia di asilo, essendo stati adottati rispettivamente da 146 e 147 Paesi, su un totale di 193 Stati membri delle Nazioni Unite²⁶.

²³ Convenzione sullo statuto dei rifugiati, art. 1, lett. F: "Le disposizioni della presente Convenzione non si applicheranno a quelle persone nei confronti delle quali si hanno serie ragioni per ritenere: a) che abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, come definiti negli strumenti internazionali elaborati per stabilire disposizioni riguardo a questi crimini; b) che abbiano commesso un crimine grave di diritto comune al di fuori del Paese di accoglimento e prima di esservi ammesse in qualità di rifugiati; c) che si siano rese colpevoli di azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite".

²⁴ L'attuale formulazione dell'art. 1, lett. B (1) infatti precisa: "Ai fini della presente Convenzione, le parole "avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951", di cui all'articolo 1, sezione A, potranno essere interpretate nel senso di: a) "avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa", oppure nel senso di: b) "avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa o altrove [...]".

²⁵ S. E. Davies, *Redundant or Essential? How Politics Shaped the Outcome of the 1967 Protocol*, in "International Journal of Refugee Law", vol. 19, iss. 4, 2007, pp. 703-728.

²⁶ Gli Stati che hanno ratificato la Convenzione ma non il Protocollo, mantenendo quindi la riserva temporale e geografica, sono il Madagascar, Saint Kitts e Nevis. La Turchia invece ha mantenuto la riserva geografica, come specificato nel suo atto di ratifica del Protocollo di New York, pertanto lo applica solamente nei confronti dei rifugiati provenienti dall'Europa. Il Regno Unito invece ha stabilito di non applicare il

Come già sottolineato, la Convenzione di Ginevra prevede anche una limitazione al potere discrezionale degli Stati relativamente all'ammissione di cittadini stranieri sul proprio territorio, tramite l'enunciazione del divieto di *refoulement* all'articolo 33:

“Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere (*refouler*), in qualsiasi modo, un rifugiato verso le frontiere dei territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche”.

Da tale disposizione, a cui gli Stati contraenti non possono opporre riserva, discende il divieto di procedere al respingimento sommario di un cittadino di un Paese terzo, senza aver prima esaminato il suo caso specifico²⁷. Infatti, anche se la norma fa riferimento ai rifugiati, si deve ricordare che il riconoscimento dello status è di natura ricognitiva e non costitutiva ai sensi del diritto internazionale, pertanto l'art. 33 è applicabile anche ai rifugiati non formalmente riconosciuti, come i richiedenti asilo in attesa di una decisione definitiva in merito alla propria domanda²⁸. Ciò non significa che al divieto di *refoulement* corrisponda un obbligo di concedere asilo espresso in termini positivi, ma il principio comporta comunque l'obbligo a carico dello Stato di ammettere il cittadino straniero che vuole richiedere protezione, di garantire l'esame della domanda di asilo e il soggiorno nel proprio territorio in pendenza del procedimento²⁹.

Si noti poi che il paragrafo 2 della norma prevede una possibilità di deroga al divieto nei confronti di colui che possa rappresentare un pericolo per la sicurezza dello Stato di

Protocollo ai seguenti Stati: Jersey, Southern Rhodesia, Swaziland. Vedi: United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267, in “United Nations Treaty Collection”, Declarations and Reservations.

²⁷ Sul punto vedi: F. Lenzerini, *Asilo e diritti umani*, Giuffrè, 2009, pp. 335 e ss.

²⁸ Ciò significa che quella di rifugiato è una condizione soggettiva che si realizza prima del suo formale riconoscimento da parte dell'autorità competente e cioè prescinde da un riconoscimento formale, essendo sufficiente, per integrare la norma, la semplice manifestazione del timore di persecuzione. Cfr. UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, December 2011, par. 28: “A person is a refugee within the meaning of the 1951 Convention as soon as he fulfils the criteria contained in the definition. This would necessarily occur prior to the time at which his refugee status is formally determined. Recognition of his refugee status does not therefore make him a refugee but declares him to be one. He does not become a refugee because of recognition, but is recognized because he is a refugee”.

²⁹ Cfr. Executive Committee of the High Commissioner, *Determination of Refugee status No. 8 (XXVIII) - 1977*, United Nations General Assembly Document No. 12A (A/32/12/Add.1), punto (vii): “the applicant should be permitted to remain in the country pending a decision on his initial request by the competent authority [...] unless it has been established by that authority that his request is clearly abusive. He should also be permitted to remain in the country while an appeal to a higher administrative authority or to the courts is pending.”. Reperibile al link: <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6e4/determination-refugee-status.html>.

accoglienza o “costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività”. Inoltre, la protezione di cui al primo comma dell’art. 33 è limitata dalle clausole di esclusione di cui all’art. 1 (F), che rendono inapplicabili tutte le disposizioni della Convenzione per tre specifiche categorie di rifugiati³⁰. Nel testo della Convenzione, quindi, il principio di *non refoulement* viene costantemente bilanciato con altri valori attinenti all’esercizio della sovranità territoriale, soprattutto con l’esigenza di sicurezza nazionale, sebbene, a differenza del divieto di *refoulement*, essa non sia definibile a livello di diritto internazionale, proprio perché rientra nella sfera delle prerogative statali³¹. In conclusione, il principio di *non refoulement*, per come declinato dalla Convenzione di Ginevra, costituisce sì una garanzia di protezione assoluta ma il diritto di un rifugiato a non essere espulso rischia di essere compresso dalla discrezionalità esercitata dagli Stati aderenti nel definire e mettere in pratica le procedure per l’esame della domanda di riconoscimento dello status, sfruttando il fatto che la Convenzione non stabilisce i criteri procedurali, con il rischio anche che ci siano differenze a seconda del Paese che esamina la domanda. Inoltre, come vedremo più approfonditamente nel paragrafo sul concetto di Paese terzo sicuro, il principio di *non refoulement* per come concepito nella Convenzione non preclude in modo assoluto la possibilità di trasferire il rifugiato verso un altro Stato³².

³⁰ Vedi *supra* nota 23. In una recente pronuncia, la Corte di Giustizia dell’Unione Europea, esprimendosi sul conflitto tra l’art. 14 della Direttiva 2011/95/UE e l’art. 1 (F) della Convenzione di Ginevra, ha stabilito che la revoca dello status di rifugiato in applicazione delle norme di diritto nazionale e europeo non priva il richiedente dei diritti previsti dalla Convenzione che sono connessi alla qualità di rifugiato, se questa è soggettivamente sussistente. Vedi: CGUE, Grande Camera, *M c. Ministerstvo vnitra, X e X c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, 14 maggio 2019, par. 100: “le disposizioni dell’articolo 14, paragrafi da 4 a 6, della direttiva 2011/95 non possono essere interpretate nel senso che la revoca dello status di rifugiato o il diniego di concessione di detto status abbia l’effetto di privare il cittadino di un paese terzo o l’apolide interessato, il quale soddisfa i requisiti materiali [per essere considerato rifugiato], della qualità di rifugiato, ai sensi dell’articolo 1, sezione A, della Convenzione di Ginevra, e pertanto di escluderlo dalla protezione internazionale che l’articolo 18 della Carta impone di garantirgli nel rispetto di detta convenzione”.

³¹ M. Gigli, *Le politiche di Protection Elsewhere alla luce della Convenzione di Ginevra del 1951*, in “L’Altro Diritto. Rivista”, 2019, Vol. 3, pp. 21-22.

³² Vedi ancora: M. Gigli, *Le politiche di Protection Elsewhere alla luce della Convenzione di Ginevra del 1951*, cit., pp. 16-17. Il fatto che la Convenzione ammetta che un rifugiato possa ottenere protezione altrove si può ricavare da un’interpretazione *ratio legis* dell’art. 31 che stabilisce che le limitazioni alla libertà di movimento dei rifugiati cessano quando “lo statuto di questi rifugiati nel paese che li ospita sia stato regolato o essi siano riusciti a farsi ammettere in un altro paese”. L’Autore nota anche che più in generale molti Stati traggono un’implicita autorizzazione a trovare per il rifugiato protezione altrove dall’omissione di un esplicito divieto all’interno della Convenzione in questo senso, “anche laddove gli standard di tutela offerti dai paesi terzi siano inferiori a quelli convenzionali, purché comunque compatibili con il divieto di *refoulement*, unico limite esplicitato nel testo convenzionale, all’art. 33”.

1.2. La Convenzione Europea dei diritti dell'uomo

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo non prevede espressamente né il diritto di asilo né il divieto di *refoulement*. Tuttavia, si è sviluppata un'ampia giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulle misure adottate dagli Stati relative all'ingresso, al soggiorno e all'espulsione dello straniero, qualora esse configurino un pregiudizio ai diritti contemplati dalla CEDU³³. In sostanza, i Giudici hanno elaborato in via interpretativa una protezione complementare (protezione *par ricochet*), che rafforza le garanzie della Convenzione di Ginevra in materia di non respingimento, configurando una protezione pressoché assoluta nei confronti dei richiedenti asilo³⁴. In particolare, l'evoluzione giurisprudenziale ha consentito di estendere gli obblighi degli Stati contraenti derivanti dal divieto di tortura o trattamenti inumani o degradanti disposto dall'art. 3 CEDU³⁵. Infatti, la Corte ha esteso la responsabilità dello Stato anche ai casi di violazioni potenziali o indirette dell'art. 3, configurabili nell'espulsione, estradizione o respingimento dell'individuo verso un Paese in cui sussiste il rischio di essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti.

La protezione *par ricochet*, quindi, permette di tutelare diritti che, pur non essendo contemplati dalla Convenzione espressamente, sono indispensabili a garantire l'effettività dei diritti ivi previsti³⁶. Infatti, la sua applicazione non riguarda esclusivamente l'art. 3 ma è stata estesa per via giurisprudenziale a ulteriori casi in cui un provvedimento di allontanamento rischiava di causare un pregiudizio ad alcuni tra i diritti garantiti dalla

³³ Lo sviluppo di tale giurisprudenza è basato sull'art. 1 CEDU, che riconosce la titolarità dei diritti e delle libertà previsti nel Titolo I della Convenzione a qualsiasi persona sottoposta alla giurisdizione di uno Stato contraente, quindi anche agli stranieri e agli apolidi.

³⁴ Il graduale ampliamento dell'ambito di applicazione del principio di *non refoulement* è basato sul concetto che la CEDU costituisce uno strumento "vivente" e perciò deve essere interpretata alla luce delle condizioni di vita e degli standard di tutela dei diritti sussistenti al momento della decisione. Sul tema del diritto convenzionale come diritto vivente vedi: A. Esposito, *Le pene vietate nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in "Rassegna penitenziaria e criminologica", n. 3, 2012, p. 156.

³⁵ Art. 3 CEDU: "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pena o trattamento inumani o degradanti."

³⁶ Tale interpretazione è definita in maniera efficace come "teoria delle libertà implicite" in N. Foggetti, *La tutela delle persone con disabilità nel diritto internazionale*, Key editore, 2017, p. 183.

CEDU, come il diritto alla vita (art. 2)³⁷ e il diritto a un equo processo (art. 6)³⁸. In tutti questi casi, la Corte ha sostenuto che, nonostante lo Stato non sia direttamente responsabile del trattamento inumano e degradante, la sua condotta è rilevante in quanto si inserisce nel nesso causale che conduce alla violazione. Comunque, la principale operazione di estensione delle garanzie che la giurisprudenza ha svolto relativamente al principio di non respingimento attiene al carattere assoluto dell'art. 3 CEDU, in quanto il graduale ampliamento della portata del fondamento normativo ha avuto l'effetto di comprimere in modo notevole il margine di apprezzamento degli Stati in materia di ingresso e allontanamento degli stranieri dal proprio territorio. In questi termini, l'interpretazione della Corte di Strasburgo deriva direttamente dall'art. 15 CEDU³⁹, che contempla l'art. 3 tra i pochi casi in cui i diritti consacrati dalla norma non sono bilanciabili con la sicurezza nazionale. Inoltre, si osservi che la CEDU prevede come beneficiario dei diritti in essa garantiti "ogni persona" sottoposta alla giurisdizione degli Stati contraenti⁴⁰, a prescindere dalla qualificazione di rifugiato prevista dalla Convenzione di Ginevra. Senza dubbio si può quindi affermare che il principio di *non refoulement* per come delineato dalla giurisprudenza di Strasburgo è riuscito a superare i vuoti di tutela presenti nella formulazione del 1951, configurandosi come uno degli strumenti più efficaci nella tutela dei diritti fondamentali degli stranieri.

La prima sentenza⁴¹ in cui la Corte ha applicato la tecnica di protezione *par ricochet* è il caso *Soering*, relativo alla richiesta di estradizione avanzata dagli Stati Uniti al Regno

³⁷ Nel caso *Francis Gomes*, la Corte affermò che il provvedimento di espulsione verso il Bangladesh emesso dalle autorità svedesi violava l'art. 2 in combinato disposto con l'art. 1 del Protocollo addizionale n. 13, che abolisce la pena di morte. Vedi: Corte EDU, *Francis Gomes c. Svezia*, n. 34566/04, 12 ottobre 2004. Nello stesso senso anche: Corte EDU, *Bader e altri c. Svezia*, n. 13284/04, 8 novembre 2015.

³⁸ Corte EDU, *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito*, n. 8139/09, 17 gennaio 2012; *Maaouia c. Francia*, n. 39652/98, 5 ottobre 2000.

³⁹ Secondo cui: "in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione", salvo poi specificare alcune disposizioni convenzionali inderogabili che non possono essere bilanciate con altre misure a tutela della sicurezza pubblica: infatti, l'art. 15 "non autorizza alcuna deroga all'articolo 2, salvo il caso di decesso causato da legittimi atti di guerra, e agli articoli 3, 4 § 1 e 7".

⁴⁰ Vedi *supra* nota 33.

⁴¹ La "teoria delle libertà implicite" (vedi *supra* nota 36) in realtà era già stata applicata dalla giurisprudenza CEDU nel caso *X. c. Repubblica Federale Tedesca*, in cui la Commissione del Consiglio d'Europa aveva affermato: "l'espulsione o l'extradizione di un individuo può, in alcuni casi eccezionali, essere contraria alla Convenzione e in particolare all'articolo 3, quando ci sono serie ragioni di credere che quello sarà sottoposto nello Stato di destinazione a trattamenti proibiti da questo articolo". Tuttavia, la Commissione non ne fece derivare un principio di portata generale. Vedi: Commissione del Consiglio d'Europa, *X c. Repubblica Federale Tedesca*, n. 6315/73, 30 settembre 1974, p. 73.

Unito nei confronti di un cittadino tedesco, per processarlo per un duplice omicidio⁴². Nel caso di specie, non solo gli Stati Uniti ma anche la Repubblica federale tedesca richiese l'extradizione; tuttavia, le autorità britanniche dopo essersi rivolte all'amministrazione americana per avere garanzie sul fatto che in ogni caso la pena di morte non sarebbe stata eseguita, concessero l'extradizione verso gli Stati Uniti. La Corte rileva in questa decisione la violazione dell'art. 3, ritenendo sussistente il rischio di trattamenti inumani e degradanti nel caso di condanna alla pena capitale, a causa delle condizioni di permanenza nel braccio della morte, alle modalità con cui la pena verrebbe eventualmente inflitta e alla possibilità residuale di estradare il ricorrente in Germania⁴³. La Corte, quindi, ha affermato la responsabilità del Regno Unito poiché, concedendo l'extradizione, ha esposto una persona che era sotto la sua giurisdizione al rischio di subire trattamenti vietati dall'art. 3 CEDU, quando invece avrebbe potuto estradare il ricorrente in Germania senza incorrere in una violazione.

In sostanza, anche se la Convenzione non vieta espressamente alcuna misura di allontanamento degli stranieri ad eccezione delle espulsioni collettive⁴⁴, la giurisprudenza ha ricavato dall'articolo 3 un diritto a non essere estradati in determinate circostanze. Il diritto riconosciuto a Soering relativamente all'extradizione si è poi progressivamente esteso a tutti i provvedimenti di allontanamento di cittadini stranieri che si venissero a trovare nelle stesse circostanze, cioè a rischio di violazione di alcuni dei propri diritti fondamentali in caso di rimpatrio⁴⁵. I giudici di Strasburgo hanno avuto poi l'occasione di precisare il contenuto del principio di *non refoulement* derivante dall'art. 3 CEDU relativamente alla qualifica dei soggetti che pongono in atto la condotta, affermando che si può trattare anche di enti non statali o di soggetti privati⁴⁶. In tal caso, dovrà essere provata

⁴² Corte EDU, *Soering c. Regno Unito*, n. 14038/88, 7 luglio 1989.

⁴³ La pena di morte in quel momento era consentita dall'art. 2 CEDU se "esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena". La Corte però ha richiamato il Protocollo n. 6 alla CEDU sull'abolizione della pena di morte – approvato, ma non ancora in vigore a quel tempo – sostenendo che è necessario valutare caso per caso se sussiste un superamento della soglia di gravità, tale da integrare una violazione dell'art. 3 CEDU. Corte EDU, *Soering c. Regno Unito*, cit., par. 103-104.

⁴⁴ Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, Protocollo 4, art. 4.

⁴⁵ La sentenza *Cruz Varas c. Svezia* riguardava un provvedimento di espulsione di una cittadina guineana, ma i Giudici hanno ritenuto la protezione *par ricochet* applicabile anche alle decisioni di espulsione e alle espulsioni effettive. Corte EDU, *Cruz Varas e altri c. Svezia*, n. 15576/89, 20 marzo 1991, par. 70.

⁴⁶ Corte EDU, *H.L.R. c. Francia*, n. 24573/94, 29 aprile 1997, in cui il ricorrente aveva presentato ricorso contro un provvedimento di espulsione, ritenendo che la sua vita fosse minacciata dai narcotrafficanti del Cartello di cui aveva fatto parte. In questo caso la Corte respinse il ricorso, ma sostenne che il carattere

anche l'inadeguatezza o la mancanza di volontà dello Stato terzo nel fornire protezione al ricorrente. Inoltre, la Corte EDU ha esteso il divieto di *refoulement* anche ai casi in cui il rischio di trattamenti contrari all'art. 3 derivi dalle condizioni del Paese di rimpatrio⁴⁷: nel caso di una persona affetta da una grave patologia fisica o mentale, può costituire violazione dell'articolo 3 l'espulsione verso un Paese terzo in cui non sia possibile per il richiedente ottenere cure mediche adeguate se da ciò derivino estreme sofferenze o una ridotta aspettativa di vita⁴⁸.

La sentenza *Soering* è di importanza fondamentale anche perché conferma l'assolutezza dell'art. 3 CEDU, in quanto l'inderogabilità del divieto non permette alle autorità statali di bilanciare il diritto individuale a non subire atti contrari all'articolo 3 con l'interesse collettivo di tutela della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico⁴⁹. In sostanza, la Corte di Strasburgo ha ribadito che la condotta dell'individuo o il pericolo derivante dalla sua presenza sul territorio non possono attenuare la tutela disposta dalla norma convenzionale⁵⁰. Dopo il caso *Soering*, ulteriori sentenze consolidano questo orientamento giurisprudenziale: tra queste *Chahal c. Regno Unito*, in cui il governo inglese è stato condannato per essersi opposto all'assolutezza della norma in questione nei confronti dei ricorrenti, sospettati di terrorismo internazionale, sostenendo la necessità di fare un bilanciamento con il loro diritto alla protezione, che doveva essere temperato a

assoluto dell'art. 3 permetteva di applicarlo anche quando la minaccia era causata da persone o gruppi di soggetti privati, qualora lo Stato di rinvio non sia in grado di fornire protezione. (par. 40). Nello stesso senso anche: *N. c. Svezia*, n. 23505/09, 20 luglio 2010, che ha stabilito il divieto di allontanare il cittadino straniero in un Paese in cui rischia di subire violenze domestiche; *Ahmed c. Austria*, n. 25964/94, 17 dicembre 1996, in cui il ricorrente risultava minacciato da clan impegnati in una guerra civile.

⁴⁷ Corte EDU, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, n. 30696/09, 21 gennaio 2011. In questo caso si trattava di un respingimento in forza del Regolamento di Dublino verso lo Stato membro UE competente ad esaminare la domanda di asilo: la Grecia venne condannata per violazione diretta dell'art. 3 e il Belgio per violazione *par ricochet*, in virtù del provvedimento di trasferimento. Alla base della violazione vi erano le carenze sistemiche del sistema di accoglienza greco, di gravità tale da ribaltare la presunzione di sicurezza degli Stati membri dell'Unione Europea, che quindi hanno l'obbligo di assicurarsi che il richiedente asilo non subisca una violazione dei suoi diritti nel Paese competente.

⁴⁸ Corte EDU, *D. c. Regno Unito*, n. 30240/96, 2 maggio 1997, in cui il ricorso è stato accolto in virtù di una situazione oggettiva, cioè l'assenza nel Paese di rinvio di strutture idonee alla presa in carico di una persona affetta da HIV; Vedi anche: *N. c. Regno Unito*, n. 26565/05, 27 maggio 2008.

⁴⁹ Il divieto di tortura viene anche definito come uno dei valori fondamentali della società democratica, la cui compressione non sarebbe compatibile con lo Stato di diritto. Corte EDU, *Soering c. Regno Unito*, cit., par. 88.

⁵⁰ In realtà, il principio di assolutezza della norma era già stato affermato in passato nella sentenza *Irlanda c. Regno Unito*, in cui i Giudici avevano ricordato che la CEDU vieta la tortura in termini assoluti, a prescindere, appunto, dalla condotta della vittima o dalla situazione di emergenza pubblica, perciò qualsiasi deroga all'articolo 3 è da considerare inammissibile. Corte EDU, *Irlanda c. Regno Unito*, n. 5310/71, 18 gennaio 1978, par. 163.

causa della situazione di pericolo per la sicurezza pubblica. La Corte, pur riconoscendo la legittimità delle misure di contrasto al terrorismo, ha confermato che l'articolo 3 CEDU rappresenta uno dei valori fondanti della società democratica, pertanto in nessun caso è possibile mettere in dubbio la sua inderogabilità⁵¹.

Di conseguenza, il carattere assoluto e inderogabile della norma ha permesso di estendere la tutela del *non refoulement* anche a coloro che sono esclusi dal sistema di protezione della Convenzione di Ginevra⁵²: nel caso *Saadi c. Italia*, la Grande Camera si pronunciò sul caso di un cittadino tunisino accusato di terrorismo nel Paese d'origine e poi condannato in contumacia a venti anni di reclusione da un tribunale militare. A seguito della condanna, l'Italia, in cui il processo per terrorismo a carico del ricorrente era ancora in fase di appello, aveva emanato un decreto di espulsione e rigettato la domanda di asilo fondata sul timore di subire atti di tortura in caso di rimpatrio in Tunisia. Il ricorrente adiva allora la Corte di Strasburgo, ottenendo anche la sospensione dell'efficacia del decreto di espulsione in attesa della sentenza, emessa poi due anni dopo, a febbraio 2008, in cui i Giudici sostennero ancora una volta l'irrilevanza della gravità della condotta dell'individuo a fronte del rischio di violazione dell'art. 3 CEDU in caso di espulsione. Inoltre, la sentenza sottolinea che l'onere della prova relativo all'improbabilità che venga commessa la violazione nello Stato di rimpatrio grava sulle autorità dello Stato convenuto, fissando così un chiaro limite al principio di diritto consuetudinario secondo cui ogni Stato ha la facoltà di concedere o negare l'ingresso e il soggiorno ai cittadini di uno Stato terzo⁵³. La Corte specifica poi che le dichiarazioni di impegno da parte delle autorità dello Stato terzo relative al rispetto dei diritti del ricorrente dovevano soddisfare alcuni parametri standard, pertanto

⁵¹ Corte EDU, *Chahal c. Regno Unito*, n. 22414/93, 15 novembre 1996, par. 79, 96 e 151. Nello stesso senso anche *Labita c. Italia*, n. 26772/95, 6 aprile 2000, par. 119; *Selmouni c. Francia*, n. 25803/94, 28 luglio 1999, par. 95.

⁵² N. Plastina, *Lotta al terrorismo: la Corte di Strasburgo conferma la natura assoluta dell'obbligo di "non refoulement" in relazione all'art. 3 CEDU*, in "Cassazione Penale", 2009, pp. 3205-3215; A. Giannelli, *Il carattere assoluto dell'obbligo di non-refoulement: la sentenza Saadi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in "Rivista di diritto internazionale", 2008, pp. 449-456.

⁵³ Corte EDU, *Saadi c. Italia*, n. 37201/06, 28 febbraio 2008, par. 140. In questo senso, la Corte stabiliva che le assicurazioni fornite dallo Stato di destinazione non sono di per sé sufficienti a soddisfare l'onere della prova, ma costituiscono solo uno dei fattori da prendere in considerazione nella valutazione del rischio, affinando così il test di attendibilità delle assicurazioni diplomatiche. Vedi anche: S. Sileoni, *La CEDU e l'espulsione di immigrati stranieri: il caso Saadi c. Italia*, in "Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale", 3/2009, pp. 719-720. Le considerazioni sulle responsabilità dello Stato convenuto svolte per *Saadi* si ritrovano anche nelle sentenze sui ricorsi presentati da persone che hanno percorso la rotta balcanica e che sono state respinte a catena sulla base di accordi di riammissione tra Stati, posto che il trattamento a cui i richiedenti asilo venivano sottoposto era noto e verificabile (tra queste anche le sentenze riportate alla nota 64).

lo Stato convenuto avrebbe dovuto prendere in considerazione specifici fattori nella valutazione della credibilità, attingendo anche alle fonti prodotte da organizzazioni non governative o istituzioni internazionali⁵⁴.

Sulla stessa lunghezza d'onda si colloca anche la sentenza *Hirsi Jamaa*⁵⁵, che ribadisce come l'espulsione in uno Stato ritenuto sicuro richieda una verifica approfondita dell'effettiva tutela garantita in tale Paese, per quanto riguarda il rischio sia di subire trattamenti inumani o degradanti, che quello di venire respinti in Paesi in cui si potrebbero subire tali trattamenti: pertanto lo Stato non si può limitare al semplice riferimento agli accordi bilaterali stipulati con il Paese di rimpatrio o a generiche assicurazioni diplomatiche⁵⁶. La sentenza *Hirsi Jamaa c. Italia* è particolarmente rilevante anche per altri due aspetti emblematici: in primo luogo ha affermato che l'art. 3 CEDU si applica anche nell'ambito di operazioni di respingimento in alto mare⁵⁷, in secondo luogo ha stabilito che la violazione della norma va riscontrata anche in caso di *refoulement* indiretto, pertanto l'Italia viene ritenuta responsabile per il respingimento dei ricorrenti in Libia anche perché lì le autorità avrebbero potuto espellerli nei rispettivi Paesi d'origine. Infatti, la Corte ha precisato che il divieto in questione non si esaurisce nell'obbligo di astenersi dal rimpatrio nello Stato di provenienza se lì sussiste il rischio di essere sottoposti a trattamenti inumani

⁵⁴ Tra questi: effettività degli strumenti legislativi a tutela dei diritti fondamentali rispetto alla specifica situazione del cittadino espulso, la considerazione dell'effettiva competenza dell'organo che emette l'assicurazione e dell'imparzialità di quello preposto a controllarne il rispetto, la valutazione della sussistenza o meno di pratiche in violazione del divieto di tortura. Vedi: V. Moreno-Lax, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy or the Strasbourg Court versus Extraterritorial Migration control?*, *Human Rights Law Review*, 2012, pp. 574-598. Analogamente: Corte EDU, *Ben Khemais c. Italia*, n. 246/07, 24 febbraio 2009; *Sellem c. Italia*, n. 12584/08, 5 maggio 2009.

⁵⁵ Corte EDU, Grande Camera, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, n. 27765/09, 23 febbraio 2012, par. 128. Per un commento alla sentenza vedi: F. Lenzerini, *Il principio del non-refoulement dopo la sentenza Hirsi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in "Rivista di diritto internazionale", 2012, pp. 721-761; V. Moreno-Lax, *Hirsi Jamaa and Others v Italy or the Strasbourg Court versus Extraterritorial Migration control?*, in "Human Rights Law Review", 2012, pp. 574-598; M. Den Heijer, *Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the Hirsi Case*, in "International Journal of Refugee Law", 2013, pp. 265-290; B. Nascimbene, *Condanna senza appello della "politica dei respingimenti"? La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo Hirsi e altri c. Italia*, Istituto affari internazionali, Documenti IAI 12/02, marzo 2012.

⁵⁶ Su questo punto la pronuncia è particolarmente rilevante poiché, anche se riguardava il respingimento in un Paese terzo, ha gettato le basi per le successive decisioni in materia di trasferimenti in applicazione del Regolamento di Dublino. Già in passato la Corte aveva posto in discussione la legittimità di trasferire un richiedente asilo sulla base dell'allora Convenzione di Dublino: nel caso *T.I. c. Regno Unito*. Tuttavia, il ricorso venne dichiarato irricevibile, poiché la Corte, pur sostenendo un'eventuale responsabilità del Regno Unito qualora il trasferimento in Germania avesse comportato un *refoulement* indiretto, ha ritenuto che l'esistenza di un rischio reale di espulsione non fosse stato adeguatamente provato. Corte EDU, *T.I. c. Regno Unito*, n. 43844/98, 7 marzo 2000, su cui vedi: S. Lipparini, *Commento della decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 7.3.2000*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", n. 1, 2002, p. 83 e ss.

⁵⁷ Vedi *infra* p. 43.

o degradanti, ma comprende anche il dovere di tutelare la persona dal rischio di essere ulteriormente trasferita verso un Paese terzo in cui sussiste una tale minaccia⁵⁸. Inoltre, la Corte ha stabilito come il divieto di espulsioni collettive implichi l'obbligo per lo Stato di effettuare una valutazione individuale, caso per caso, delle esigenze di protezione internazionale, ritenendo quindi violato anche l'art. 4 del quarto Protocollo addizionale alla CEDU⁵⁹. Anche in questo caso, la Corte di Strasburgo esclude che l'onere della prova gravi sui ricorrenti; al contrario, sono le autorità statali che hanno il compito di assicurarsi dell'esistenza di garanzie effettive sul non respingimento, soprattutto perché nei confronti degli Stati terzi non opera il principio del mutuo affidamento come tra gli Stati parte della Convenzione.

I motivi alla base delle condanne degli Stati per i respingimenti verso Paesi terzi considerati sicuri riemergono in maniera analoga nelle condanne per i trasferimenti avvenuti tra Stati membri dell'Unione Europea⁶⁰. Al riguardo, si ricorda la sentenza *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, in cui la Corte appura l'esistenza di una prassi consolidata di rinvii automatici e indiscriminati dall'Italia alla Grecia, senza che essa trovi alcun fondamento normativo nel regolamento Dublino, facendo ampio riferimento alla giurisprudenza precedente in materia. In questo caso, i Giudici scelgono di condannare l'Italia per la violazione dell'art. 3 CEDU, poiché aveva disposto il respingimento in Grecia, un Paese che non poteva essere considerato sicuro, alla luce del fatto che alcuni dei ricorrenti erano stati sottoposti a detenzione amministrativa e che nessuno di essi aveva avuto accesso alla procedura di asilo, rendendo concreto il rischio di respingimento nel Paese di origine, circostanza che per alcuni si è effettivamente verificata⁶¹. In questa sentenza, quindi, si supera la presunzione di sicurezza degli Stati membri, basandosi sull'esistenza del rischio

⁵⁸ In questo caso, per altro, la condotta in violazione da parte dell'Italia era particolarmente evidente, perché “gli occupanti delle imbarcazioni intercettate furono trasferiti sulle navi militari italiane e ricondotti a Tripoli” (vedi par. 11 della sentenza), pertanto è fuori di dubbio che essi fossero sotto il pieno ed effettivo controllo delle autorità italiane e vittime di un respingimento a tutti gli effetti.

⁵⁹ Corte EDU, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, cit., par. 156 e 185.

⁶⁰ Si consenta di rimandare a: S. Archain, O. Cardini, *L'ineffettività del diritto d'asilo alla frontiera. Fra prassi informali e diritti negati*, in “L'Altro Diritto. Rivista”, 2021, Vol. 5, p. 36 e ss.

⁶¹ Le riammissioni avvenivano sulla base di un accordo bilaterale tra Italia e Grecia firmato nel 1999 e venivano attuate privando le persone interessate di qualsiasi possibilità effettiva di presentare una domanda di asilo, in barba anche al diritto internazionale. Secondo la Corte, infatti, le autorità “avrebbero dovuto procedere a un'analisi individualizzata della situazione di ciascuno di loro piuttosto che espellerli in blocco. Nessuna forma di respingimento collettivo e indiscriminato può essere giustificata in riferimento al sistema di Dublino, la cui applicazione deve avvenire, in ogni caso, in modo compatibile con la Convenzione”. Corte EDU, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, n. 16643/09, 21 ottobre 2014, in particolare par. 223 e 232.

concreto di un respingimento arbitrario da parte della Grecia verso l’Afghanistan, ai danni dei ricorrenti. Come già ricordato⁶², anche in *M.S.S. c. Belgio e Grecia* la Corte compie un’operazione di superamento della presunzione di sicurezza; questa volta, affermando che le carenze sistemiche del sistema di asilo greco e le condizioni a cui sono sottoposti i richiedenti asilo nei centri di accoglienza ribaltano tale presunzione, integrando a pieno titolo il concetto di trattamenti inumani e degradanti⁶³. Pertanto, anche il Belgio viene condannato per violazione dell’art. 3 CEDU, avendo operato un trasferimento *ex* Regolamento di Dublino in un Paese che operava in violazione diretta della norma⁶⁴. L’attenzione della giurisprudenza all’effettività delle garanzie richieste agli Stati di non operare *refoulement* indiretto viene successivamente confermata dalla sentenza *Tarakhel c. Svizzera*, in cui la Svizzera è chiamata a giustificare la decisione di trasferire una famiglia afghana in Italia ai sensi del Regolamento di Dublino. In questa pronuncia la Corte afferma che per non incorrere in una violazione dell’art. 3, la Svizzera deve richiedere all’Italia informazioni dettagliate e affidabili riguardo alle condizioni di accoglienza e al mantenimento dell’unità familiare, innalzando così il livello probatorio richiesto⁶⁵.

⁶² Vedi *supra* nota 47.

⁶³ Per un approfondimento sulla sentenza vedi: M. Marchegiani, *Regolamento “Dublino II” e Convenzione europea dei diritti umani: il caso M.S.S. c. Belgio e Grecia*, in “Studi sull’integrazione europea”, 2011; V. Moreno-Lax, *Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece*, in “European Journal of Migration and Law”, 2012.

⁶⁴ Tra le sentenze più recenti che hanno condannato gli Stati per violazione diretta dell’art. 3 CEDU ricordiamo anche il caso *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, in cui la Grande Camera si è pronunciata condannando l’Ungheria per il mancato rispetto delle garanzie procedurali sotto il profilo del divieto di *refoulement*, ritenendo che le autorità non avessero effettivamente compiuto una valutazione dei rischi ai quali i ricorrenti potevano essere esposti. Anche in questo caso, la Corte ha tenuto conto delle informazioni contenute nei report pubblicati dalle organizzazioni internazionali in riferimento agli ostacoli nell’accesso alla procedura di asilo in Serbia e al rischio di essere oggetto di respingimenti a catena. Corte EDU, Grande Camera, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, n. 47287/15, 14 marzo 2017, par. 133-141.

Più di recente, la Corte si è pronunciata nella sentenza *M.K. c. Polonia*, condannando la Polonia per violazione dell’art. 3 CEDU, violazione del divieto di espulsioni collettive (art. 4, Prot. 4) e violazione del diritto a un ricorso effettivo (art. 13 CEDU), relativamente all’art. 3 e all’art. 4, Prot. 4. Infatti, nonostante fosse chiara la volontà dei ricorrenti di chiedere asilo, le autorità polacche al confine avevano adottato un provvedimento di divieto di ingresso e li avevano subito allontanati in Bielorussia, sostenendo per altro di non aver eseguito allontanamenti in senso proprio, poiché tecnicamente non avevano ancora fatto ingresso in territorio polacco. Corte EDU, *M.K. e altri c. Polonia*, n. 40503/17, 23 luglio 2020, p. 5 e ss, su cui vedi: U. Brandl, *A human right to seek refuge at Europe’s external borders: The ECtHR adjusts its case law in M.K. vs Poland*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 11 settembre 2020.

⁶⁵ Corte EDU, Grande Camera, *Tarakhel c. Svizzera*, n. 29217/12, 4 novembre 2014, punto 2 del dispositivo: “[...] there would be a violation of Article 3 of the Convention if the applicants were to be returned to Italy without the Swiss authorities having first obtained individual guarantees from the Italian authorities that the applicants would be taken charge of in a manner adapted to the age of the children and that the family would be kept together”. Per un commento della sentenza vedi: M. Marchegiani, *Sistema di Dublino e tutela dei diritti fondamentali: il rilievo della clausola di sovranità nella giurisprudenza più recente*, in “Diritti umani e Diritto internazionale”, 2014, p. 159-182; C. Favilli, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell’Unione Europea*, in “Rivista di diritto

Tuttavia, a seguito della sentenza, l'amministrazione svizzera si è limitata ad autorizzare il trasferimento sulla base di una dichiarazione scritta di garanzie nei confronti della famiglia Tarakhel, che sono state verificate dall'autorità svizzera recatasi in loco nel febbraio 2015⁶⁶. Questa sentenza supera la giurisprudenza N.S. della Corte di Giustizia sul concetto di carenza sistemica⁶⁷ – che comunque è stata talmente importante da essere stata poi recepita nel Regolamento Dublino III – e risulta fondamentale ai fini della nostra analisi, perché fissa lo standard probatorio richiesto rispetto alle garanzie in materia di *non refoulement* da parte dello Stato considerato sicuro, stabilendo in maniera definitiva l'irrelevanza della formale aderenza alle Convenzioni e delle generiche assicurazioni diplomatiche.

1.3. *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*

La scelta dell'ordinamento comunitario di ampliare il raggio di azione della tutela a categorie di persone che non rientrano *stricto sensu* nella definizione di rifugiato è da ricollegare all'impatto dei trattati sui diritti umani⁶⁸ e alla necessità di adeguarsi alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo⁶⁹. Il Trattato di Maastricht si è conformato a tale giurisprudenza stabilendo che: “L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario”⁷⁰. Il Trattato CE, oltre a indicare la Convenzione di Ginevra come parametro

internazionale”, 2015, p. 701 e ss.; S. Bolognese, *Il ricorso a garanzie individuali nell'ambito dei cd. “trasferimento Dublino”*; ancora sul caso. *Tarakhel*, in “Diritti umani e diritto internazionale”, 2015, p. 233 e ss.

⁶⁶ Cfr. Dipartimento federale di giustizia e polizia, *Italia e svizzera concordano il modo di procedere per i rinvii Dublino*, 27 novembre 2014 (comunicato stampa reperibile online).

⁶⁷ Vedi *infra* p. 30.

⁶⁸ I principali strumenti pattizi sui diritti umani rilevanti per lo sviluppo del sistema di protezione dei rifugiati sono: la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli o degradanti; il Patto internazionale sui diritti civili e politici; il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali; la Convenzione sui diritti dell'infanzia; la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

⁶⁹ Sul tema vedi: N. Napolitano, *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in A. Caligiuri, G. Cataldi, N. Napolitano, (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa*, Cedam, 2010, pp. 3-50; S. Peers, *Immigration, Asylum and the European Union Charter of Fundamental Rights*, in E. Guild, P. Minderhoud (a cura di), *The first decade of EU Migration and Asylum Law*, 2011, pp. 437-468.

⁷⁰ Art. 6 par. 2 TUE (a sua volta ex art. F par. 2). Il testo attuale recita: “L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le

di riferimento per l'adozione di misure in materia di asilo, prevedeva l'adozione di forme di protezione complementari allo status di rifugiato⁷¹, ferma restando l'esclusione dalla competenza comunitaria delle politiche sul mantenimento dell'ordine pubblico e sulla salvaguardia della sicurezza interna degli Stati membri a norma dei trattati istitutivi⁷². In seguito, la riforma attuata dal Trattato di Lisbona ha stabilito la base giuridica della politica di asilo dell'Unione, secondo gli articoli 67, par. 2, 78 e 80 TFUE, in concomitanza con l'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione⁷³. Secondo tale articolato normativo l'UE mira a sviluppare una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessiti di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento, conformemente alla Convenzione di Ginevra e al Protocollo di New York⁷⁴. Infine, un ruolo fondamentale è svolto dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, promulgata nel 2000 a seguito della Conferenza intergovernativa di Nizza che, all'art. 18, annovera l'asilo tra i diritti fondamentali che

competenze dell'Unione definite nei trattati. 3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”.

⁷¹ Art. 63, par. 2, lett. a) TCE, attraverso “norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nel paese di origine e per le persone che *altrimenti* necessitano di protezione internazionale” (corsivo aggiunto).

⁷² Art. 64, par. 1, TCE, poi divenuto art. 33 TUE e attualmente art. 72 TFUE.

⁷³ La Parte Terza del TFUE comprende le “Politiche e azioni interne dell'Unione” e nel Titolo V si colloca lo “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, mentre il Capo 2 è dedicato alle “Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione”. Il Trattato di Lisbona nel chiarire la ripartizione delle competenze tra Stati Membri ed Unione europea relativamente alle materie contenute nello “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia” stabilisce che queste rientrano nella competenza concorrente dell'Unione (art. 4, par. 2, lett. j, TFUE), così definita poiché nei settori menzionati gli Stati membri possono esercitare la loro competenza solo qualora non la eserciti, non voglia, o cessi di esercitarla l'UE.

⁷⁴ Rispetto agli ex artt. 63-64 TCE, la formulazione relativa alla “politica comune” ha sostituito quella sul rispetto delle “norme minime”. Vedi: art. 67, par. 2, TFUE: “Essa [l'UE] garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi”; art. 78, par. 1, TFUE: “L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti”; art. 80 TFUE: “Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniquale volta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio” (su cui vedi più approfonditamente *infra* par. 3 di questo capitolo).

l'Unione si impegna a proteggere⁷⁵, mentre il successivo art. 19 stabilisce il divieto di espulsioni collettive e di *refoulement*⁷⁶, riferendosi rispettivamente all'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo sviluppatasi in riferimento all'art. 3 CEDU. Il Trattato di Lisbona, riconoscendo finalmente efficacia diretta alla Carta di Nizza, ha inciso in maniera rilevante sulla protezione dei diritti presenti nel catalogo: infatti, a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE, la Carta dei diritti fondamentali è diventata fonte vincolante di diritto primario dell'Unione Europea⁷⁷. Come abbiamo osservato, la Carta prevede sia il diritto di asilo che il divieto di *refoulement* ma in realtà l'art. 18 circoscrive la portata del concetto di asilo tramite un espresso rimando alla Convenzione di Ginevra e al Protocollo del 1967 e soprattutto vincolando il diritto di asilo al rispetto dei trattati UE che, come già detto, pongono chiari limiti alla competenza comunitaria in materia⁷⁸. Tuttavia, il contenuto del diritto di asilo nell'ordinamento internazionale è ancora molto discusso e finora la Corte di Giustizia non ha chiarito il suo ambito di applicazione a livello di ordinamento dell'Unione, omettendo di esprimersi in maniera specifica sull'art. 18 della Carta.

Infatti, nella storica causa *N.S.* il giudice del rinvio aveva chiesto alla CGUE di specificare se la protezione attribuita dagli artt. 18 e 19 della Carta comportasse l'obbligo in capo agli Stati membri di controllare il rispetto dei diritti fondamentali negli Stati in cui disponevano il trasferimento dei richiedenti asilo in applicazione del Regolamento di Dublino⁷⁹. In aggiunta, nel rinvio pregiudiziale la Court of Appeal inglese e la High Court

⁷⁵ Art. 18 CDFUE: "Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea."

⁷⁶ Art. 19 CDFUE: "1. Le espulsioni collettive sono vietate. 2. Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti".

⁷⁷ Si tenga conto che le disposizioni della Carta trovano applicazione esclusivamente nell'attuazione del diritto UE e, a parte il capitolo V dedicato alla cittadinanza, si riferiscono a tutti gli individui, siano essi cittadini dell'Unione o di Paesi terzi.

⁷⁸ M. den Heijer, *Article 18- Right to Asylum*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward, (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights, A commentary*, Hart, 2014, pp. 519-554.

⁷⁹ CGUE, cause riunite C-411 e 493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e altri c. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 dicembre 2011, par. 50 e ss. Anche nel caso *Halaf* una delle questioni pregiudiziali atteneva al contenuto del diritto di asilo *ex art. 18 CDFUE* e anche in questo caso la Corte ha evitato di pronunciarsi. CGUE, C-528/11, *Z. F. Halaf c. Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, 30 maggio 2013, par. 25 e 48.

A commento della sentenza vedi: G. Morgese, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in "Studi sull'integrazione europea", 2012, n. 1, pp. 147-162; L.M. Ravo, *La giurisprudenza N.S. e altri c. Regno Unito e il problema della solidarietà tra stati membri in materia di asilo*, in S. Amadeo (a cura di), *Le garanzie fondamentali*

irlandese chiedevano alla Corte di Giustizia di chiarire se le autorità del Paese dove il richiedente asilo si trova siano obbligate ad esaminare la sua domanda, qualora emergesse che lo Stato competente non rispetta i diritti fondamentali, risolvendo definitivamente la tensione tra il principio di mutua fiducia tra gli Stati membri⁸⁰ e il rispetto dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo. La Corte non si esprime direttamente sull'ambito di applicazione degli articoli della Carta richiamati⁸¹ ma stabilisce soltanto che la presunzione di sicurezza è superabile quando le “carenze sistemiche”⁸² nel sistema di asilo dello Stato di trasferimento sono tali da far supporre che il richiedente possa incorrere in un serio rischio di subire trattamenti inumani o degradanti, in violazione degli articoli della CDFUE richiamati nel rinvio pregiudiziale⁸³. Tuttavia, la sentenza *N.S.* si limita ad obbligare lo Stato membro ad astenersi dal trasferire il richiedente solo quando sia impossibile ignorare una situazione di carenza sistemica nel sistema di asilo dello Stato di destinazione⁸⁴, ma

dell'immigrato in Europa, Giappichelli, 2015, p. 245-290; G. Mellon, *The Charter of Fundamental Rights and the Dublin Convention: An Analysis of N.S. v. Secretary of State for the Home Department (C-411/10)*, in “European Public Law”, 2012, pp. 655-663.

⁸⁰ Secondo il diritto primario e derivato dell'Unione Europea gli Stati membri si considerano tutti “Paesi sicuri” ai fini delle domande di asilo presentate dai cittadini di Paesi terzi. In questi termini si pronunciano sia il Regolamento di Dublino che il Protocollo n. 24 al TUE e al TFUE, che stabilisce sulle domande di asilo presentate dai cittadini degli Stati membri dell'Unione: “dato il livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali da essi garantito, si considerano reciprocamente paesi d'origine sicuri a tutti i fini giuridici e pratici connessi a questioni inerenti l'asilo”. La Corte ha sottolineato che tale principio costituisce il fondamento del sistema europeo comune di asilo e il suo mancato rispetto pregiudicherebbe non solo la sua effettività ma anche la ragion d'essere dell'Unione e la realizzazione dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia (par. 83 della sentenza).

⁸¹ Artt. 1, 4, 18, 19, n. 2, e 47 della Carta. Più risolutive in questo senso sono le Conclusioni dell'Avvocato Generale Trstenjak, secondo cui il rinvio esplicito dell'art. 18 alla Convenzione di Ginevra ha l'effetto di circoscrivere il diritto di asilo alla “protezione da trasferimenti incompatibili con la convenzione di Ginevra sui rifugiati”. Conclusioni dell'Avvocato Generale Trstenjak, C-411/10, *N. S. c. Secretary of State for the Home Department*, 22 settembre 2011, par. 154.

⁸² Lo scopo è da un lato di evitare che qualsiasi violazione di un diritto fondamentale permetta di derogare ai criteri del sistema Dublino, dall'altro stabilire una soglia di gravità che una volta raggiunta costituisce un motivo sufficiente al divieto del trasferimento, pertanto non è necessario che il ricorrente provi di essere esposto individualmente al rischio di violazione.

⁸³ A questo proposito è bene sottolineare che già nella sentenza *M.S.S.* si riconosceva la condivisione dell'onere della prova tra ricorrente e autorità esaminante nell'ambito della procedura di determinazione dello Stato competente per la richiesta di asilo. Secondo la Corte di Strasburgo, infatti, le autorità esaminanti sono tenute ad acquisire d'ufficio le informazioni sulla situazione generale del Paese competente e a prendere in considerazione gli eventuali elementi probatori avversi alla presunzione di sicurezza di tale Stato. Qualora le informazioni acquisite dall'autorità esaminante attestino carenze generalizzate nel sistema di asilo del Paese competente sorge, in capo allo Stato inviante, un obbligo specifico di vigilanza sulla conformità alla Convenzione del comportamento del Paese ricevente (Corte EDU, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, cit., par. 346). Con il caso *N.S.* si precisa che in caso di carenza sistemica si verifica un'inversione della presunzione di sicurezza, per cui l'onere della prova grava sullo Stato che effettua il trasferimento.

⁸⁴ Par. 106: “Gli Stati membri sono tenuti a non trasferire un richiedente asilo verso lo «Stato membro competente» ai sensi del regolamento n. 343/2003 quando non possono ignorare che le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro

non attribuisce agli Stati Membri un obbligo specifico di vigilanza sul rispetto dei diritti del richiedente asilo nel Paese di destinazione, come previsto invece nella sentenza *M.S.S.* La Corte di Lussemburgo quindi conferma la linea della giurisprudenza CEDU, secondo cui la tutela dei diritti del richiedente asilo da parte dello Stato membro non può intendersi come una presunzione assoluta e nel farlo ha richiamato il concetto di Paese terzo sicuro, secondo cui uno Stato terzo può essere considerato sicuro se, oltre ad aver aderito alla Convenzione di Ginevra e alla CEDU, ne rispetta effettivamente le disposizioni; ammettendo quindi la prova contraria, rappresentata dalla violazione dei diritti tutelati dal diritto internazionale⁸⁵.

Tra le sentenze della Corte di Giustizia in materia è utile richiamare anche il caso *Abubacarr Jawo*, in cui si ricorda che l'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea preclude il trasferimento del richiedente in applicazione del Regolamento di Dublino, anche in assenza di carenza sistemica del sistema di asilo, qualora risulti sulla base di "elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati" che in caso di trasferimento si verrebbe a trovare "indipendentemente dalla sua volontà e dalle sue scelte personali, in una situazione di estrema deprivazione materiale che non le consenta di far fronte ai suoi bisogni più elementari quali, segnatamente, nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio, e che pregiudichi la sua salute fisica o psichica o che la ponga in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana"⁸⁶. Anche la sentenza *C.K., H.F., A.S.* del 16 febbraio 2017⁸⁷ aveva già disposto nel senso del superamento del concetto di carenza sistemica: infatti, in questo caso non si contestava né la presenza di un sistema di asilo affetto da carenze particolari, né la violazione dei diritti individuali della persona nello Stato di accoglienza, ma si osservava invece che il semplice fatto di effettuare un

costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi di tale disposizione."

⁸⁵ Previsto allora dalla direttiva 2005/85, art. 36 n. 2, lett. a) e c).

⁸⁶ CGUE, Grande Sezione, *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, Causa C-163/17, 19 marzo 2019, par. 92. La sentenza segue la linea della giurisprudenza CEDU nella già analizzata sentenza *Tarakhel*.

⁸⁷ CGUE, *C.K., H.F., A.S. c. Republika Slovenija*, causa C-578/16, 16 febbraio 2017, riguardante appunto il caso di due cittadini stranieri provenienti dalla Siria con un visto di ingresso rilasciato dalla Croazia, che si erano poi spostati in Slovenia e lì avevano richiesto asilo. Per un commento alla sentenza vedi: V. Petralia, *La presunzione di sicurezza degli Stati dell'Unione europea nel sistema di Dublino: recenti sviluppi*, in "Federalismi.it", 12 luglio 2017, p. 12 ss.; G. Caggiano, *Are You Syrius? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione*, in "Freedom, Security & Justice", vol. 2, pp. 7-25; R. La Rosa, *La Corte di giustizia si pronuncia, nel contesto del "Regolamento Dublino III", sul trasferimento di un richiedente asilo in uno Stato membro in cui sono assenti carenze sistemiche nel sistema di asilo. Necessità di considerare lo stato di salute del richiedente prima di procedere al trasferimento*, in "Ordine internazionale e diritti umani", 2017, p. 316 e ss.

trasferimento avrebbe messo a rischio in modo irrimediabile la salute della ricorrente, assumendo così a pieno titolo le caratteristiche di trattamento inumano e degradante. Pertanto, il rispetto dell'articolo 4 della Carta di Nizza comporta il divieto di trasferimento non solo in caso di carenze sistemiche del sistema di asilo dello Stato membro competente, ma in generale quando il trasferimento causa il verificarsi di qualsiasi circostanza implicante un rischio concreto per il richiedente di subire un trattamento inumano e degradante.

Infine, merita ricordare anche le sentenze della CGUE intervenute su strumenti normativi diversi dal Regolamento Dublino, che hanno ulteriormente contribuito ad una riduzione del margine discrezionale degli Stati Membri in materia di allontanamenti. Infatti, anche se l'art. 21, rubricato "Protezione dal respingimento", paragrafi 2 e 3, della direttiva 2011/95/UE (Direttiva Qualifiche) consente ai Paesi UE di respingere un rifugiato, indipendentemente dal suo status giuridico, "qualora vi siano ragionevoli motivi per considerare che rappresenti un pericolo per la sicurezza" oppure se "costituisce un pericolo per la comunità di tale Stato membro", a seguito di condanna definitiva per un reato di particolare gravità, la sentenza *H.T.* della Corte di Giustizia è intervenuta per ribadire i limiti all'applicazione della norma: il respingimento del rifugiato "costituisce l'*extrema ratio* a cui uno Stato membro può ricorrere quando nessun'altra misura è possibile o sufficiente per eliminare il pericolo alla sicurezza della comunità derivante dalla presenza del cittadino straniero sul territorio"⁸⁸. I Giudici di Lussemburgo adottano quindi un'interpretazione restrittiva del potere di deroga al principio di *non refoulement* basata sugli artt. 18 e 19 par. 2 della Carta europea dei diritti fondamentali e in linea con lo scopo perseguito dalla Direttiva Qualifiche di garantire tutela alle persone bisognose di protezione internazionale, che però non rientrano negli standard previsti dalla Convenzione di Ginevra per la qualifica di rifugiato⁸⁹. A tal proposito, la Corte di Giustizia aveva già confermato l'autonomia dell'istituto dell'asilo stabilito dagli ordinamenti giuridici nazionali rispetto allo status di rifugiato, evidenziando il suo più ampio campo di applicazione. In particolare, nelle cause riunite *B & D*, la Corte ha avuto l'occasione di chiarire che la concessione dell'asilo a una persona su cui pende una causa di esclusione dallo status di rifugiato è pienamente conforme al diritto europeo. Il caso in questione riguardava due cittadini turchi

⁸⁸ CGUE, *H.T. c. Land Baden-Württemberg*, C-373/13, 24 giugno 2015, par. 71. La sentenza si riferiva alla direttiva 2004/83/CE, ma il testo dell'art. 21 è rimasto invariato.

⁸⁹ Par. 62-65 della sentenza.

di etnia curda a cui la Germania aveva negato lo status di rifugiato in applicazione della clausola di esclusione stabilita dalla Convenzione di Ginevra e recepita dalla Direttiva Qualifiche, in quanto membri di organizzazioni ritenute coinvolte in atti terroristici. La Corte ha affermato che la sussistenza della causa di esclusione non implica necessariamente l'adozione di un provvedimento di allontanamento, visto che gli Stati Membri possono "riconoscere un diritto d'asilo in forza del loro diritto nazionale [...] purché quest'altro tipo di protezione non comporti un rischio di confusione con lo status di rifugiato"⁹⁰. Ciò significa che il diritto di asilo così considerato vincola gli Stati UE a garantire una protezione disciplinata dall'ordinamento giuridico nazionale per le persone che non rientrano nella tutela prevista dall'ordinamento UE e dalle convenzioni internazionali (status di rifugiato o protezione sussidiaria prevista dalla Direttiva Qualifiche) ma che rischiano una violazione di alcuni diritti fondamentali se rimpatriate, proprio in osservanza del principio di non respingimento a cui gli Stati sono vincolati da queste stesse fonti di diritto⁹¹.

Un'altra sentenza della Corte di Giustizia di particolare importanza per la nostra analisi che è intervenuta sulla normativa europea con ripercussioni sulla possibilità per gli Stati di rimpatriare i richiedenti asilo è stata la sentenza *Elgafaji*⁹². In questo caso, la Corte era stata chiamata a specificare il significato preciso del dettato dell'art. 15, lett. c) della Direttiva Qualifiche, che prevede la concessione della protezione sussidiaria in caso di minaccia grave e *individuale* alla vita del richiedente, derivante da una situazione di violenza *indiscriminata* presente nel Paese di origine: due espressioni apparentemente in contrasto tra loro⁹³. La questione non è di poco conto, in quanto prima che la Corte si

⁹⁰ CGUE, Cause riunite, C 57/09 e C 101/09, *Bundesrepublik Deutschland v. B & D*, 9 novembre 2010, par. 121.

⁹¹ Su questo tema vedi: G. Di Federico, *Fundamental rights in the EU: legal pluralism and multi-level protection after the Lisbon Treaty*, in G. Di Federico (a cura di), *The EU Charter of fundamental rights: from declaration to binding instrument*, Springer, 2011, pp. 15-54.

⁹² CGUE, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, 17 febbraio 2009. A commento della sentenza vedi: F. Giustiniani, *Protezione sussidiaria ed esigenze di protezione in situazioni di violenza indiscriminata. La corte di giustizia si pronuncia sulla c.d. direttiva qualifiche*, in "Studi sull'integrazione europea", 2009, pp. 779-792; H. Lambert, *The Next Frontier: Expanding Protection in Europe for Victims of Armed Conflict and Indiscriminate Violence*, in "International Journal of Refugee Law", 2013, pp. 207-234; P. Castellaneta, *Basta l'esistenza di una violenza indiscriminata per dimostrare il pericolo in caso di rimpatrio, commento alla causa C-465/07, Elgafaji*, in "Guida al Diritto", 2009, pp. 84-86; H. Gorter, *La protezione sussidiaria dopo la sentenza C-465/07 della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", 2009, pp. 98-111.

⁹³ Vedi par. 30 della sentenza: "A seguito di tali osservazioni preliminari e in considerazione delle circostanze della causa principale, il giudice del rinvio chiede, essenzialmente, se l'art. 15, lett. c), della direttiva, in combinato disposto con il suo art. 2, lett. e), debba essere interpretato nel senso che l'esistenza di minaccia

pronunciasse su come questo duplice requisito dovesse essere interpretato in termini di onere della prova, molti cittadini stranieri provenienti da situazioni di conflitto, non riuscendo a provare la minaccia individuale, si vedevano rigettata la domanda di asilo e di conseguenza venivano poi rimpatriati nel Paese di origine. I Giudici concludono che la sussistenza di una minaccia grave e individuale “può essere considerata, in via eccezionale, provata, qualora il grado di violenza indiscriminata, che caratterizza il conflitto armato in corso, raggiunga un livello così elevato” che la mera presenza della persona sul territorio rappresenta un rischio effettivo di subire tale minaccia⁹⁴.

In conclusione, il maggiore impatto della giurisprudenza della Corte di Giustizia in un’ottica di garanzia del principio di *non refoulement* si è avuto nell’ambito dei ricorsi contro i trasferimenti dei richiedenti asilo ai sensi del Regolamento di Dublino: i Giudici di Lussemburgo si sono espressi in molteplici circostanze e hanno sempre ribadito che il limite all’operatività di tale meccanismo è costituito dall’obbligo di tutela dei diritti fondamentali del richiedente asilo⁹⁵. Parallelamente, l’analisi della giurisprudenza in questione evidenzia l’incoerenza di fondo del sistema di asilo dell’Unione Europea, consistente nel presupposto errato secondo cui gli Stati membri sono effettivamente in grado di adeguarsi alle condizioni previste nelle direttive di armonizzazione per un adeguato ed omogeneo livello di tutela per i richiedenti asilo e rifugiati, in virtù della mera esistenza di questi strumenti. Come abbiamo visto, infatti, le sentenze che hanno sancito la crisi della presunzione di sicurezza e del principio di mutua fiducia sono quelle che hanno riscontrato la violazione dell’art. 3 CEDU per due ordini di ragioni: l’inadeguatezza strutturale del sistema di asilo e il compimento di respingimenti ai danni dei ricorrenti. Pertanto, il principio di non respingimento, delineato dalla giurisprudenza CEDU e CGUE con un così ampio raggio d’azione, si presenta necessariamente come uno degli strumenti

grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente la protezione sussidiaria sia subordinata alla condizione che quest’ultimo fornisca la prova che egli è interessato in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione. In caso di risposta negativa, il detto giudice intende sapere sulla base di quale criterio si possa ritenere dimostrata l’esistenza di una siffatta minaccia.”

⁹⁴ Vedi par. 45 della sentenza. Si noti che l’interpretazione adottata nel caso *Elgafaji* è in parte assimilabile alla sentenza *N.S.*, infatti anche nell’art. 3, comma 2, del Regolamento Dublino III una situazione generale (carenze sistemiche) è abbinata ad un requisito individuale (rischio di trattamento inumano o degradante). In entrambi i casi, quindi, la presenza di un’eccezionale situazione di rischio generalizzato, che sia dovuta a violenza indiscriminata o a carenze sistemiche, solleva il singolo dall’onere di provare di essere esposto ad una minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona (*Elgafaji*), oppure al rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti (sentenza *N.S.*), a causa della sua situazione personale.

⁹⁵ CGUE, *Zuheyr Frayeh Halaf c. Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, C-528/11, 30 maggio 2013; CGUE, *Shamso Abdullahi c. Bundesasylamt*, C-394/1210, dicembre 2013; CGUE, Grande Sezione, *Bundesrepublik Deutschland c. Kaveh Puid*, C-4/11, 14 novembre 2013.

più utili nella tutela dei diritti fondamentali dei cittadini stranieri esposti al rischio di essere trasferiti in un altro Paese, mentre i vuoti di tutela lasciati dalla Convenzione di Ginevra, come già osservato, permettevano alle autorità statali di aggirare il divieto di respingimento stabilito dall'articolo 33.

2. Il concetto di *jurisdiction* e l'extraterritorialità nel diritto di asilo: i parametri stabiliti dall'ordinamento internazionale ed europeo sulla protezione dei diritti umani a livello extraterritoriale

Nonostante la dimensione extraterritoriale e universale del diritto di asilo e del divieto di respingimento e l'assolutezza delle garanzie che essi offrono, bisogna tenere conto che la loro effettiva applicazione è in sostanza variabile a seconda del rapporto intercorrente tra il titolare di questi diritti e l'autorità statale interessata. Si tenga conto, infatti, che in conseguenza diretta della sua sovranità lo Stato stesso è parzialmente in grado di influenzare tale circostanza, determinando così se una persona sia sottoposta o meno alla sua giurisdizione⁹⁶. Inoltre, mentre è fuori di dubbio che la relazione tra uno Stato e il suo cittadino determina la giurisdizione dello Stato anche oltre i confini territoriali (*personal jurisdiction*), più difficile è stabilire i criteri per una giurisdizione *de facto*, basata sull'autorità e sul controllo effettivo da parte dell'autorità statale nei confronti di una persona che si trova oltre i suoi confini⁹⁷. Pertanto, è fondamentale determinare se gli obblighi internazionali che tutelano i cittadini stranieri dal respingimento hanno la stessa portata a livello territoriale ed extraterritoriale e quale deve essere la natura della relazione tra lo Stato interessato e la persona per far scattare questi obblighi.

Lo studio delle fonti rivela che le tutele derivanti dal diritto internazionale in materia di diritti umani si sono notevolmente sviluppate in termini di applicazione extraterritoriale

⁹⁶ In altre parole, se un rifugiato ricade sotto la giurisdizione di uno Stato esso non può fare a meno di riconoscere il suo status, però può adoperarsi affinché il richiedente non rientri sotto la propria sotto giurisdizione, ad esempio delegando il controllo delle frontiere a Paesi terzi. Vedi: M. Den Heijer, *Europe and Extraterritorial Asylum*, Oxford Portland: Hart, 2012, p. 25 e ss.

⁹⁷ M. Gavouneli, *Functional Jurisdiction in the Law of the Sea*, Vol. 62, Publications on Ocean Development, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p. 29 e ss.; T. Gammeltoft-Hansen, *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge University Press, 2011, pp.100-157; D. Hanschel, *Humanitarian Admission Under Universal Human Rights Law: Some Observations Regarding the International Covenants*, in L. Leboeuf, M. Foblets (a cura di), *Humanitarian Admission to Europe*, cit., p. 57.

e che al centro di questo sviluppo c'è la nozione di giurisdizione. La giurisdizione, infatti, costituisce il criterio standard per l'attivazione degli obblighi in materia di diritti umani: poiché i trattati spesso non definiscono l'esatta portata territoriale o personale della protezione che contemplano, tale nozione diventa centrale per definire nei confronti di chi e in quali situazioni gli Stati sono vincolati dagli obblighi pattizi. Per quanto attiene all'interpretazione del concetto di giurisdizione per come inteso nel diritto internazionale, sostanzialmente è previsto che la giurisdizione sia principalmente territoriale e che i casi di extraterritorialità siano eccezionali e richiedano una base specifica nel diritto internazionale⁹⁸. Di conseguenza, il principio di non respingimento può essere applicato agli atti extraterritoriali degli Stati se in linea con l'applicazione extraterritoriale dei trattati internazionali o regionali sui diritti umani o, in altre parole, gli obblighi derivanti dai trattati sui diritti umani si applicano a tutti gli atti extraterritoriali degli Stati, a condizione che questi atti costituiscano una forma di esercizio della giurisdizione da parte dell'autorità⁹⁹.

La Convenzione di Ginevra non contiene una disposizione generale che ne delinea l'applicabilità territoriale, ma piuttosto definisce la portata dei diritti in essa contenuti in base al livello di legame tra lo Stato e l'individuo. Mentre la maggior parte dei diritti contenuti nella Convenzione sui rifugiati si riferisce specificamente a qualche tipo di connessione territoriale (es: "present in their territory", "lawfully staying"), alcuni diritti fondamentali si applicano a tutti i rifugiati, tra cui il diritto enunciato all'art. 33 che dovrebbe pertanto ritenersi applicabile ogni qualvolta lo Stato eserciti la propria giurisdizione. Per quanto riguarda l'ambito *ratione loci* di questa disposizione, che comunque si rivolge solo agli individui che si trovano al di fuori del loro Paese d'origine o del Paese in cui risiedono abitualmente, la risposta su quale debba essere l'interpretazione corretta è ancora ambigua e dipende in larga misura dai metodi di interpretazione a cui si dà adito.

⁹⁸ Anche nella sentenza *Hirsi Jamaa* la Corte di Strasburgo ha ribadito che la giurisdizione degli Stati di diritto internazionale è essenzialmente territoriale e che solo in casi eccezionali "gli atti degli Stati contraenti compiuti, o che producono effetti, al di fuori del loro territorio possono costituire un esercizio di giurisdizione da parte loro ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione". Vedi: Corte EDU, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, n. 27765/09, 23 febbraio 2012, par. 71-72.

⁹⁹ Ad esempio, nel caso *Bankovic* la Corte ha respinto l'idea che il controllo dello spazio aereo equivalga a un esercizio di giurisdizione ai sensi dell'articolo 1 della CEDU e quindi il ricorso è stato dichiarato irricevibile. La decisione riguardava il bombardamento da parte della NATO dei locali della radio e della televisione serba a Belgrado durante la campagna del Kosovo nell'aprile 1999, in cui morirono più di trenta persone. Vedi: Corte EDU, *Bankovic e altri c. Belgio e altri*, n. 52207/99, 19 dicembre 2001.

L'approccio di coloro che sostengono una lettura inclusiva della norma e che sono a favore della sua applicazione extraterritoriale si basa essenzialmente sull'oggetto e lo scopo specifico della Convenzione sui rifugiati ed è stato sposato anche dall'UNHCR, che si è espressa nel merito con un Parere del 2007:

“Nel determinare se gli obblighi di uno Stato sui diritti umani sussistono nei confronti di una determinata persona, il criterio decisivo non è se quella persona si trovi sul territorio nazionale di quello Stato, o all'interno di un territorio che sia de jure sotto il controllo sovrano dello Stato, quanto piuttosto se egli o ella sia o meno soggetto all'effettiva autorità di quello Stato”¹⁰⁰.

Diversamente, chi è a favore di un'interpretazione restrittiva e sostiene una lettura essenzialmente territoriale della norma può trovare argomentazioni a sostegno della propria tesi nella decisione della Corte Suprema degli Stati Uniti sul caso *Sale*. Il caso riguardava l'intercettazione e il rimpatrio da parte della guardia costiera americana di un'imbarcazione con richiedenti asilo provenienti da Haiti. La Corte Suprema degli Stati Uniti ha concluso che l'art. 33 non era applicabile in quelle circostanze, in quanto ha ritenuto che uno Stato non poteva rimpatriare o espellere una persona senza che questa si trovasse prima nel suo territorio, favorendo così l'interpretazione letterale del testo, secondo cui il termine francese *refouler* ha un significato simile a “deportare”. Pertanto, la Corte ha concluso che l'art. 33 si applica solo ai richiedenti asilo e ai rifugiati che si trovano già nel territorio di uno Stato¹⁰¹.

Per fare chiarezza, può essere utile anche riferirsi al concetto di giurisdizione presente in altri strumenti pattizi internazionali di tutela dei diritti umani. In questo senso, può venirci in aiuto il commento della Commissione ONU sui diritti umani (HRC) sull'art. 2 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici del 1966¹⁰²:

¹⁰⁰ 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, par. 25. Vedi anche par. 27: “È difficile concepire che queste parole siano limitate ai rifugiati che sono già entrati nel territorio di uno Stato contraente. Il significato comune dei termini “rinviare” e “respingere” (*refouler*) non sostiene alcuna interpretazione che avrebbe il risultato di restringere il suo ambito di applicazione all'interno del territorio dello Stato interessato, né vi è alcuna indicazione che tali termini fossero intesi dagli autori della Convenzione del 1951 per essere limitati in questa maniera”. Si noti che un'interpretazione in questi termini sostanzialmente equipara l'ambito di applicazione dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra a quello della CEDU per come espressamente indicato all'art. 1.

¹⁰¹ United States Supreme Court, *Sale v. Haitian Centers Council*, app. n. 92-344, 21 giugno 1993, par. 180-181.

¹⁰² Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, art. 2, par. 1: “Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction

“States Parties are required by article 2, paragraph 1, to respect and to ensure the Covenant rights to all persons who may be within their territory and to all persons subject to their jurisdiction. This means that a State party must respect and ensure the rights laid down in the Covenant to anyone within the power or effective control of that State Party, even if not situated within the territory of the State Party”¹⁰³.

L’interpretazione dell’articolo 2(1) da parte dell’HRC è stata confermata dalla Corte Internazionale di Giustizia nel parere consultivo sulle conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati: la Corte ha concluso che la Convenzione internazionale sui diritti civili e politici “è applicabile agli atti compiuti da uno Stato nell’esercizio della sua giurisdizione al di fuori del proprio territorio”, specificando che “la giurisdizione degli Stati è principalmente territoriale, ma a volte può essere esercitata al di fuori del territorio nazionale”¹⁰⁴.

Anche i Principi di Maastricht sugli obblighi extraterritoriali degli Stati nell’area dei diritti economici, sociali e culturali del 2011 si esprimono in questa direzione:

“A State has obligations to respect, protect and fulfil economic, social and cultural rights in any of the following: a) situations over which it exercises authority or effective control, whether or not such control is exercised in accordance with international law; b) situations over which State acts or omissions bring about foreseeable effects on the enjoyment of economic, social and cultural rights, whether within or outside its territory; [...]”¹⁰⁵.

Come la Convenzione di Ginevra, anche la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 1984 non definisce l’ambito *ratione loci* del trattato in un’unica disposizione,

the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”

¹⁰³ UN Human Rights Committee, General Comment No. 31 [80], *The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, 29 March 2004, par. 10. Diversamente, gli Stati Uniti, l’Australia e Israele si oppongono a questa interpretazione sottolineando la storia negoziale della Convenzione, nonché il significato letterale delle parole, al fine di promuovere una concezione territoriale della norma. Gli Stati Uniti, che sostengono un’interpretazione restrittiva dell’articolo 2, paragrafo 1, in particolare in relazione alla loro struttura detentiva di Guantanamo, rifiutano inoltre la competenza della HRC a fornire interpretazioni autorevoli del testo. Vedi: K. Da Costa, *The Extraterritorial Application of Selected Human Rights Treaties*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013, pp. 66-76.

¹⁰⁴ ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, ICJ Rep 136, 2004, par. 108-111.

¹⁰⁵ *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights*, 28 settembre 2011, art. 9.

ma prevede ambiti di applicazione diversi a seconda degli articoli¹⁰⁶. Il Comitato ONU contro la tortura, organo responsabile dell'effettiva attuazione del patto, è stato quindi piuttosto esplicito sull'ambito *ratione loci* della Convenzione, estendendolo a situazioni in cui uno Stato esercita una giurisdizione *de jure e de facto*, sottolineando che il riferimento non è solo alle situazioni di occupazione, ma anche agli atti esercitati in territorio straniero o presso ambasciate e consolati¹⁰⁷. In questi casi, l'esercizio della giurisdizione, ovunque si verifichi, fa scattare gli obblighi della Convenzione per lo Stato che agisce.

Per quanto attiene all'interpretazione del concetto di giurisdizione nella CEDU, invece, la norma di riferimento è l'articolo 1, secondo cui: "Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo I della presente Convenzione". Alla luce di quanto finora esposto, possiamo dire che il disposto della norma non significa soltanto che gli Stati devono garantire tali diritti e libertà a chi fisicamente si trova sul proprio territorio, ma anche che un'eventuale violazione della Convenzione comporta la responsabilità dello Stato a cui è attribuibile tale azione¹⁰⁸. In particolare, nella già citata sentenza *Hirsi Jamaa*, la Corte EDU ha stabilito che l'art. 3 si applica anche nell'ambito delle operazioni di respingimento in alto mare e che perciò è fatto divieto di rinviare le persone intercettate verso un Paese in cui corrono il rischio di essere sottoposte a tortura o a trattamenti inumani o degradanti. In questo caso, la violazione dell'art. 3 consisteva nel fatto di aver riconsegnato nelle mani delle autorità libiche, dopo averli riportati a Tripoli a bordo di navi militari, un gruppo di migranti somali ed eritrei intercettati al largo delle coste italiane, sulla base di un accordo bilaterale stipulato con la Libia il 4 febbraio 2009. Il governo italiano aveva negato nella sua difesa di avere giurisdizione sui ricorrenti, poiché l'operazione di salvataggio era avvenuta in zona SAR

¹⁰⁶ Mentre l'articolo 3 relativo al principio di non respingimento non contiene alcun riferimento all'ambito di applicazione territoriale, alcuni articoli contengono espressioni quali: "qualsiasi territorio sotto la sua giurisdizione" (artt. 2(1), 5(1)(a), 5(2), 11, 12, 13 e 16) e "territorio sotto la cui giurisdizione" nell'art. 7(1).

¹⁰⁷ CAT, *J.H.A v. Spain*, comm. No. 323/2007, 10 Novembre 2008, par. 8.2. In questo caso la Commissione aveva stabilito che la Spagna stava esercitando la sua giurisdizione sui rifugiati salvati in mare, con il risultato di far scattare l'obbligo di non respingimento. Infatti, la Spagna ha esercitato un costante controllo *de facto* sui migranti soccorsi in mare dal momento del salvataggio dell'imbarcazione e per tutto il processo di identificazione e rimpatrio in Mauritania, in virtù di un accordo diplomatico concluso con tale Stato.

¹⁰⁸ T. Gammeltoft-Hansen, *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, cit., pp. 245.247, secondo cui la concezione di giurisdizione, tradizionalmente legata a quella di "frontiera" in virtù del principio di sovranità statale, se esaminata nel contesto della tutela dei diritti umani, assume una connotazione non più territoriale ma funzionale.

libica e pertanto al di fuori della nostra giurisdizione¹⁰⁹. La Corte rigetta invece questa posizione, applicando appunto il concetto di giurisdizione funzionale e, una volta stabilito che le autorità italiane avevano giurisdizione nei confronti dei ricorrenti, ha confermato che la loro azione si era tradotta in una violazione sia diretta che indiretta dell'art. 3, in quanto non erano state considerate sufficienti le garanzie fornite in merito dalla Libia¹¹⁰. Un altro aspetto importante della sentenza in tema di extraterritorialità è la riscontrata violazione dell'art. 4 del Protocollo addizionale alla CEDU n. 4, che vieta le espulsioni collettive. Secondo la difesa, il termine "espulsione" non si applica alla circostanza oggetto della sentenza in quanto i ricorrenti non si trovavano in territorio italiano (sebbene fossero stati trasferiti su navi militari italiane) e pertanto non si era propriamente trattato di un'espulsione. Si tenga conto che a differenza del divieto di espulsione dei cittadini contenuto nell'art. 3 dello stesso Protocollo¹¹¹ o delle garanzie procedurali relative all'espulsione individuale degli stranieri *ex art. 1 del Protocollo 7*¹¹², il divieto di espulsione collettiva non fa esplicito riferimento al territorio dello Stato interessato. Dal punto di vista giuridico, un approccio basato sulla sussistenza di questa differenziazione porterebbe a una disparità di trattamento tra i migranti che viaggiano in mare e quelli che arrivano via terra che sarebbe difficile da giustificare, pertanto, facendo ricorso ad un'interpretazione evolutiva della disposizione, la Corte ha stabilito l'applicabilità extraterritoriale del divieto in questione¹¹³. Inoltre, la Corte ha riconosciuto la sussistenza di una connessione diretta tra le espulsioni collettive e la violazione del diritto ad un ricorso effettivo garantito dall'art. 13 CEDU, dato che un respingimento sommario implica l'impossibilità per i ricorrenti di avere accesso alla tutela giurisdizionale e impugnare l'eventuale provvedimento di

¹⁰⁹ Corte EDU, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, cit., par. 65.

¹¹⁰ Corte EDU, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, cit., par. 81. La violazione diretta era causata dall'impossibilità di accedere alla procedura di asilo da una parte e quella indiretta dal rischio di essere nuovamente respinti nei Paesi d'origine.

¹¹¹ Articolo 3 - Divieto di espellere i cittadini: 1. Nessuno può essere espulso a seguito di una misura individuale o collettiva, dal territorio dello Stato di cui è cittadino. 2. Nessuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino.

¹¹² Articolo 1 - Garanzie processuali in ordine all'espulsione di stranieri: 1. Uno straniero legalmente residente nel territorio di uno Stato non ne può essere espulso, se non a seguito di un provvedimento adottato ai sensi di legge [...].

¹¹³ Corte EDU, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, cit., par. 175. Inoltre, la Corte ha precisato che le azioni di respingimento devono essere precedute dall'esame della situazione di ogni individuo destinatario della misura di espulsione, prendendo in considerazione tutti gli elementi che possono diversificare la posizione del singolo rispetto a quella del gruppo.

espulsione¹¹⁴. Infine, i Giudici hanno precisato che il divieto di *refoulement* indiretto comporta che il rinvio della persona in uno Stato ritenuto sicuro sia preceduto da una verifica approfondita dell'effettiva tutela concessa al richiedente asilo nel Paese in questione, che deve fornire adeguate garanzie sul fatto che il ricorrente non sarà poi respinto in uno Stato in cui rischia di subire trattamenti inumani o degradanti¹¹⁵. Al riguardo, la Corte ha contestato che gli accordi bilaterali fra Italia e Libia del 2007 e del 2009 potessero in qualche modo legittimare il respingimento dei migranti intercettati e ha rigettato la presunzione di sicurezza basata solo sulla presenza di una legislazione domestica in materia e sulla ratifica da parte della Libia di Convenzioni internazionali sui diritti umani, poiché tali fattori non rappresentano garanzie effettive a fronte di un contesto in cui sistematicamente si verificano violazioni dei diritti fondamentali¹¹⁶. Nonostante tali considerazioni, al fine di dare esecuzione alla sentenza secondo l'art. 46 CEDU, i Giudici si limitano a indicare allo Stato italiano di “intraprendere tutte le attività possibili per ottenere dalle autorità libiche l'assicurazione che i ricorrenti non saranno né sottoposti a trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione né rimpatriati arbitrariamente”¹¹⁷: in sostanza un'indicazione formale, che permette al governo di continuare a offrire semplici assicurazioni diplomatiche, magari più dettagliate nei termini, ma sostanzialmente utilizzando lo stesso strumento rivelatosi fino a quel momento inefficace¹¹⁸.

Anche in casi precedenti la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva confermato che la giurisdizione degli Stati su cittadini stranieri all'estero può essere stabilita a causa di circostanze di fatto¹¹⁹. Uno dei casi più importanti, che ha ampliato in modo significativo

¹¹⁴ Corte EDU, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, cit., par. 368-400.

¹¹⁵ Corte EDU, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, cit., par. 133.

¹¹⁶ Il ragionamento della Corte si fonda sui rapporti delle organizzazioni internazionali, da cui risulta evidente che la Libia non rappresenta un Paese sicuro per i migranti irregolari e richiedenti asilo (par. 125-130).

¹¹⁷ Corte EDU, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, cit., par. 211.

¹¹⁸ La soluzione intermedia scelta dai Giudici ha permesso quindi alla Corte di dichiarare l'illegittimità dei respingimenti dei migranti in alto mare da una parte e lasciare un margine di tolleranza alle strategie di *protection elsewhere* coordinata con gli Stati terzi dall'altra. Vedi: M. Gigli, *Le politiche di Protection Elsewhere alla luce della Convenzione di Ginevra del 1951*, cit., pp. 38-39. Si noti che le stesse considerazioni erano già state svolte riguardo al caso *Soering*, in cui il Regno Unito si era limitato a richiedere la garanzia che gli Stati Uniti non avrebbero eseguito la pena capitale comminata, potendo invece scegliere la via intermedia di estradare il ricorrente in Germania (vedi *supra* pp. 21-22).

¹¹⁹ Corte EDU, *Isaak e altri c. Turchia*, app. no. 44587/98, 28 settembre 2006, par. 20, in cui rigettando il ragionamento della difesa secondo cui la Turchia non aveva giurisdizione nella zona cuscinetto, la Corte stabilì che: “even if the acts complained of took place in the neutral UN buffer zone, the Court considers that the deceased was under the authority and/or effective control of the respondent State through its agents”; Corte EDU, *Xhavara and others v. Italy and Albania*, app. no. 39473/98, 11 gennaio 2001, riguardante il caso

la nozione di giurisdizione ai sensi della CEDU, è la sentenza della Grande Camera *Al-Skeini* del 2011. In questo caso la Corte ha formulato un'estensione del concetto di giurisdizione, che derivava dall'esercizio del potere fisico e dal controllo sulle persone da parte delle autorità pubbliche, affermando che “ogniqualevolta lo Stato, attraverso i suoi agenti, esercita il controllo e l'autorità su un individuo, e quindi la giurisdizione, lo Stato ha l'obbligo, ai sensi dell'articolo 1, di garantire a tale individuo i diritti e le libertà previsti dalla Sezione I [...]”¹²⁰. Quindi, se ne può dedurre che l'autorità o il controllo sulle persone costituiscono atti di giurisdizione *de facto* sugli individui interessati, in quanto fanno scattare obblighi in materia di diritti umani in capo agli Stati. Tuttavia, esiste una certa ambiguità sulla misura del controllo o dell'autorità di fatto che uno Stato deve avere nei confronti di una persona in territorio straniero, prima che questa diventi soggetta alla sua giurisdizione. In alcuni casi, ad esempio, la giurisdizione è stata riconosciuta anche se non c'era un controllo fisico vero e proprio sulle persone, ma è stato riconosciuto che lo Stato, attraverso i suoi agenti, avesse impattato sui diritti umani dei ricorrenti¹²¹. Nel caso *Hirsi*, poi, il fatto che i migranti intercettati fossero stati trasbordati sulle navi militari italiane ha reso meno necessaria la prova relativa all'esercizio del potere fisico da parte delle autorità¹²². La Corte, infatti, ha riconosciuto che l'Italia aveva giurisdizione sia di diritto che di fatto. In primo luogo, si trattava di un caso di giurisdizione *de jure*, in quanto la nave

di una nave della marina militare italiana che, nel tentativo di fermare un'imbarcazione albanese sospettata di avere a bordo migranti irregolari, provocò un incidente in cui morirono più di ottanta persone. Il ricorso fu dichiarato inammissibile *ratione temporis*, ma la Corte ritenne che l'Italia avesse agito nell'esercizio della propria giurisdizione, anche se l'incidente era accaduto in acque internazionali e la nave italiana aveva agito nel quadro di un accordo bilaterale stipulato con l'Albania. Cfr anche: Commissione EDU, *Cyprus v. Turkey*, app. no. 6780/74, 6950/75, 26 maggio 1975, p. 135, par. 8: “[...]authorised agents of a State, including diplomatic or consular agents and armed forces, not only remain under its jurisdiction when abroad but bring any persons or property ‘within the jurisdiction’ of that State, to the extent that they exercise authority over such persons or property. Insofar as, by their acts or omissions, they affect such persons or property, the responsibility of the State is engaged”.

¹²⁰ Corte EDU, Grande Camera, *Al-Skeini And Others v. The United Kingdom*, app. n. 55721/07, 7 luglio 2011, par. 136.

¹²¹ Cfr. Corte EDU, *Andreou c. Turchia*, app. no. 45653/99, 27 ottobre 2009, in cui le truppe turco-cipriote avevano aperto il fuoco sui manifestanti in territorio greco-cipriota. La Corte ha affermato che, sebbene la Turchia non esercitasse alcun controllo sul territorio in cui i manifestanti avevano riportato le ferite, l'apertura del fuoco sulla folla da distanza ravvicinata, che è stata la causa diretta e immediata di tali ferite, era tale che la ricorrente deve essere considerata “sotto la giurisdizione” della Turchia ai sensi dell'art. 1 e che la responsabilità dello Stato convenuto ai sensi della Convenzione è di conseguenza fondata; Corte EDU, *Pad and Others v. Turkey*, app. no. 60167/00, 28 giugno 2007, par. 54-55, in cui la Corte ha ritenuto che sette iraniani uccisi da un elicottero militare turco in territorio iraniano fossero sotto la giurisdizione della Turchia.

¹²² Vedi *supra* nota 58.

batteva bandiera italiana in alto mare¹²³. In secondo luogo, gli individui erano sotto il controllo *de facto* delle autorità italiane dal momento dell'imbarco, in quanto gli equipaggi "erano composti esclusivamente da personale militare italiano"¹²⁴. Inoltre, nella sua *concurring opinion*, il Giudice Pinto de Albuquerque suggerisce che la giurisdizione assoggetterebbe alla CEDU tutte le attività ufficiali di controllo delle frontiere, indipendentemente dal luogo o dalla persona che le ha svolte, compreso il rifiuto dell'ingresso nelle acque territoriali e il rifiuto del visto. Il messaggio di fondo del parere concordante è che nessuno Stato può eludere i propri obblighi derivanti dai trattati nei confronti dei rifugiati utilizzando l'espedito di cambiare il luogo di determinazione del loro status¹²⁵. Si può quindi pacificamente concludere che il concetto di giurisdizione applicato alla tutela dei diritti umani deve essere inteso in senso funzionale e che una concezione meramente territoriale del principio di non respingimento derivante dall'art. 3 CEDU è insostenibile, pertanto il divieto è applicabile non appena il richiedente asilo "entra in contatto" con lo Stato, quindi anche nelle zone di frontiera e fuori dai confini territoriali¹²⁶.

Giunti a questo punto dell'analisi, la questione principale ai fini della nostra ricerca è stabilire se il principio di non respingimento si può applicare ai richiedenti asilo presso le sedi diplomatiche ed è connessa al più grande interrogativo se si possa ritenere o meno che gli Stati assumano la giurisdizione su tali richiedenti¹²⁷. Quali siano le azioni che

¹²³ Per un approfondimento in materia di obblighi degli Stati in caso di operazioni di salvataggio in alto mare si consenta di rimandare a: O. Cardini, *The Mediterranean in the era of Covid-19: between closed ports and quarantine ships, which is the right route for migrants?*, in AA.VV., *Freedom v. Risk? Social Control and the Idea of Law Face to Covid-19 Emergencies*, Legal Dimension, Vol. 2, Giappichelli, 2022, p. 61 e ss. e bibliografia correlata.

¹²⁴ Corte EDU, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, cit., par. 77-81.

¹²⁵ Separate opinion Judge Pinto de Albuquerque, p. 76.

¹²⁶ Vedi ancora: M. Gigli, *Le politiche di Protection Elsewhere alla luce della Convenzione di Ginevra del 1951*, cit., p. 49: "ai fini dell'imputazione della responsabilità statale ciò che rileva non è il luogo dell'avvenuta violazione, ma la relazione intercorrente fra l'individuo e lo Stato con riguardo alla suddetta violazione. Altrimenti si lascerebbe il destino dei diritti umani in balia del potere degli stati di negoziare la propria responsabilità internazionale con partner strategici".

¹²⁷ La Corte internazionale di giustizia dell'Aia nella sentenza *Asylum Case* ha stabilito che non esiste alcuna norma generale di diritto internazionale che consenta agli Stati di concedere asilo diplomatico e che una base giuridica doveva essere stabilita in ogni caso particolare. Vedi: International Court of Justice, *ASYLUM CASE (COLOMBIA/PERU)*, Judgment of November 20th, 1950. Tale sentenza, scaturita dalla vicenda di Victor Raúl Haya de la Torre, leader del movimento APRA peruviano, che cercò rifugio nell'ambasciata colombiana a Lima, ha portato successivamente all'adozione da parte dei Paesi americani della Convenzione sull'asilo diplomatico, firmata a Caracas nel 1954 (vedi *infra* nota 358). Diversamente, l'istituto dell'asilo diplomatico non è presente nell'ordinamento UE, come confermato dall'art. 3, par. 2, della Direttiva 2013/32/UE. Pertanto, le considerazioni svolte in questo paragrafo riguardano non la richiesta di asilo

corrispondono ad un esercizio della giurisdizione tali da far scattare gli obblighi in materia di diritti umani è infatti una questione complessa e molto controversa, tuttavia, grazie all'estensione del principio di *non refoulement*, il fatto che gli Stati siano vincolati dagli obblighi in materia di diritti umani quando esercitano forme di controllo extraterritoriale dei flussi migratori è ormai un punto di vista accettato e condiviso. Poiché la regolamentazione dei visti rientra tra le modalità di controllo extraterritoriale dell'immigrazione poste in essere dagli Stati, è importante esaminare quando tali attività di controllo sono state considerate atti di giurisdizione sulle persone interessate, tali da far scattare l'obbligo di non respingimento nei loro confronti. Nella sentenza *Hirsi Jamaa*, i casi di giurisdizione extraterritoriale sono stati classificati sotto tre diverse voci: controllo effettivo su un'area al di fuori del territorio nazionale, controllo e autorità su un individuo all'estero e "altri casi" che coinvolgono le attività di agenti diplomatici e altri funzionari a bordo di imbarcazioni e navi registrate o battenti bandiera dello Stato interessato, in conformità al diritto consuetudinario, stabilendo inoltre: "dal momento che vi è controllo su altri, si tratta in questi casi di un controllo *de jure* esercitato dallo Stato in questione sugli individui interessati"¹²⁸.

In conclusione, studiando l'applicabilità extraterritoriale della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e della Convenzione sui rifugiati si desume che la protezione contro il respingimento in esse contenuta scatta ogni volta che uno Stato esercita la propria giurisdizione, anche in ambito extraterritoriale. Nello specifico, lo studio delle fonti ha rivelato che gli obblighi in materia di diritti umani possono essere estesi a casi di giurisdizione extraterritoriale *de jure*, che rispecchiano il concetto tradizionale di giurisdizione nel diritto internazionale, così

extraterritoriale presso un'ambasciata ma la domanda di un visto di ingresso nel relativo Paese da parte di una persona che rischia una violazione dei diritti protetti (perlomeno) dall'art. 3 CEDU. Sul punto vedi più approfonditamente *infra* capitolo II, par. 3.

¹²⁸ Corte EDU, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, cit., par. 75-77. Vedi anche: Corte EDU, Grande Camera, *Al-Skeini And Others v. The United Kingdom*, cit., par. 131: "in questi casi è decisivo l'esercizio del potere fisico o del controllo sulla persona in questione". Il controllo fisico era essenziale anche in *Medvedyev*: in questo caso il "Winner", nave battente bandiera cambogiana in alto mare sospettata di essere coinvolta nel traffico illecito di droga, era stata abbordata e il suo equipaggio era stato posto sotto il diretto controllo di personale militare francese, portando la Corte a concludere che vi era un "controllo di fatto" continuo e ininterrotto dal momento dell'intercettazione (Corte EDU, *Medvedyev e altri c. Francia*, n. 3394/03, 10 luglio 2008, par. 66-67). Sembra quindi che quanto più alto è il livello di autorità *de jure* esercitato all'estero da una Parte contraente, minore è la necessità di dimostrare il livello di autorità *de facto*. In questo senso vedi: V. Moreno-Lax, *Hirsi Jamaa and Others v Italy or the Strasbourg Court versus Extraterritorial Migration control?*, cit., p. 582.

come a casi di giurisdizione extraterritoriale *de facto*, che riflettono invece l'evoluzione interpretativa degli ultimi venti anni in materia di tutela extraterritoriale dei diritti umani. Infine, applicando il divieto di respingimento alle circostanze rilevanti, è emerso che il principio impedisce agli Stati di esporre gli individui sotto la loro giurisdizione al rischio di violazioni dei diritti umani o di persecuzioni, e che ciò potrebbe potenzialmente impedire alle rappresentanze diplomatiche di negare l'accesso a un richiedente asilo nello Stato che rappresentano, anche se la giurisprudenza più rilevante si è espressa in senso contrario, come vedremo nel prossimo capitolo.

Nonostante quanto sinora detto, è inevitabile osservare che gli Stati continuano a sviluppare politiche con lo scopo di evitare gli obblighi nei confronti dei richiedenti asilo. Ciò accade anche perché, seppure gli Stati siano vincolati dal divieto di *refoulement* ogni volta che entrano in contatto con essi a prescindere dalla zona territoriale di intervento, è altamente improbabile che un'eventuale violazione messa in atto a livello extraterritoriale venga rilevata¹²⁹. Infatti, la difficoltà di monitorare gli spostamenti e le vicende di un richiedente asilo rinvio in un altro Paese fa sì che molto spesso la violazione del principio di non respingimento in ambito extraterritoriale sia impossibile da verificare¹³⁰. Duole quindi osservare che niente ha potuto impedire agli Stati di predisporre meccanismi per esternalizzare o delegare il controllo migratorio, con lo scopo di sottrarsi ai propri obblighi di tutela.

3. La condivisione delle responsabilità tra Stati membri nella protezione dei rifugiati: l'art. 80 TFUE e le misure attuative

¹²⁹ Nel caso *Hussun*, l'impossibilità di reperire i ricorrenti venne considerata addirittura una mancanza di interesse a ricorrere, in quanto per questo motivo venne disposta la cancellazione della causa dal ruolo ai sensi dell'art. 37, comma 1, lettera c), CEDU. Corte EDU, *Hussun e altri c. Italia*, app. no. 10171/05, 10601/05, 11593/05 e 17165/05, 19 gennaio 2010, par. 48-50.

¹³⁰ Cfr. S. Archain, O. Cardini, *L'ineffettività del diritto d'asilo alla frontiera. Fra prassi informali e diritti negati*, cit., p. 54: "L'applicazione del paradigma della *governance* alle politiche migratorie, infatti, fa sì che l'esercizio del potere di controllo si frammenti, non solo fra soggetti istituzionali nazionali e internazionali, ma anche fra soggetti pubblici e privati. Tale frammentazione non fa venir meno però gli obblighi degli Stati che, ad ogni livello e fase di controllo delle frontiere, sono comunque tenuti a garantire i diritti fondamentali degli stranieri e a rispettare il sistema di procedure e garanzie previste per i richiedenti protezione internazionale".

Il quadro normativo fin qui ricostruito non affronta la questione della distribuzione della responsabilità collettiva nella tutela dei rifugiati e dei relativi obblighi per gli Stati, lasciando di fatto una significativa lacuna normativa nella misura in cui non prevede meccanismi permanenti di distribuzione delle responsabilità. Infatti, abbiamo visto che il principale criterio di attribuzione degli obblighi di tutela rimane quello territoriale, in base a cui la responsabilità ricade sul primo Stato che il richiedente asilo riesce a raggiungere o comunque su quello che ha giurisdizione su di lui. Se ne deduce che tali obblighi gravano soprattutto sui Paesi geograficamente più vicini a quelli di origine dei rifugiati, in quanto la condivisione degli oneri da parte degli altri Stati è solamente volontaria. Sebbene l'Unione europea si sia mostrata sempre consapevole della necessità di dare attuazione al principio di solidarietà in materia di tutela dei rifugiati, allo stato attuale la sua implementazione dipende in toto dalla discrezionalità degli Stati. Al contrario, lo Stato di primo arrivo o che comunque prende in carico per primo la domanda di asilo è vincolato dalla Convenzione di Ginevra e dal principio di *non refoulement*, a prescindere dalle capacità di recepimento del suo sistema di asilo. Questa circostanza chiarisce l'interdipendenza sul piano giuridico tra il principio di *non refoulement* e quello di *burden sharing* a livello strutturale, poiché è erroneo ritenere che gli squilibri si verifichino solo in situazioni emergenziali. Come abbiamo visto, gli strumenti normativi in vigore non sono adeguati alle caratteristiche attuali dei movimenti migratori e mettono costantemente in crisi il funzionamento del sistema di asilo predisposto in Europa sin dai tempi della Convenzione di Ginevra, come rivelano anche i diversi tentativi di riforma del Sistema Europeo Comune di Asilo degli ultimi anni. Abbiamo già delineato brevemente nel primo paragrafo le iniziative a livello internazionale in materia di *burden sharing*¹³¹, diversamente in questa sede si desidera concentrarsi sul ruolo che il principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità ricoprono nel SECA, così da poter introdurre i canali di ingresso legali e sicuri nell'Unione Europea ai fini dell'ammissione umanitaria, che saranno analizzati nel prossimo capitolo.

Innanzitutto, se si vuole intraprendere una riflessione sul principio di solidarietà nell'UE in materia di asilo non si può prescindere dal prendere in considerazione il sistema Dublino. Come è noto, il Regolamento di Dublino¹³² stabilisce una serie di criteri in ordine

¹³¹ Vedi *supra* pp. 13-14.

¹³² Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di

gerarchico per la determinazione dello Stato membro competente a esaminare una domanda di asilo ed è da molti additato come la causa principale del malfunzionamento del SECA, dato che tende ad attribuire la maggior parte delle domande di asilo agli Stati di primo ingresso, con le conseguenti responsabilità e relative ripercussioni sui sistemi di asilo nazionali. L'iniqua distribuzione delle responsabilità è inoltre aggravata dal fatto che i rifugiati hanno diritto di circolazione e soggiorno solo nel territorio del Paese che gli ha riconosciuto lo status¹³³, quindi lo Stato competente non deve solo decidere nel merito della domanda ma anche farsi carico degli oneri connessi alla concessione o al diniego della protezione, cioè in sostanza all'accoglienza o al rimpatrio del richiedente asilo¹³⁴. Non si intende qui indagare le ragioni storiche che hanno portato alla predisposizione di un tale sistema di attribuzione e al suo mantenimento inalterato fino ai giorni nostri, nonostante le numerose critiche e le palesi disfunzioni che esso comporta¹³⁵. Tuttavia, a opinione di chi scrive, il Regolamento di Dublino costituisce la lente tramite cui analizzare le politiche

protezione internazionale presentata in uno degli Stati membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

¹³³ Sul tema si sono espressi diversi Autori: I. Boccardi, *Towards an EU Asylum Policy*, Kluwer Law International, 2002, p. 46; N. Blake, *The Dublin Convention and Rights of Asylum Seekers in the European Union*, in E. Guid, C. Harlow (a cura di), *Implementing Amsterdam*, Hart, 2001, p. 106, che sostiene che l'intenzione degli Stati contraenti di impedire al richiedente la libera scelta del Paese in cui chiedere protezione rientra nella logica del contrasto all'abuso del diritto d'asilo. Più recentemente vedi: S. Peers, *Transfer of International Protection and European Union Law*, in "International Journal of Refugee Law", 2012, p. 527 ss.; C. Favilli, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, in "Rivista di diritto internazionale", 2015, pp.701-747; M. Di Filippo, *Considerazioni critiche in tema di sistema di asilo dell'UE e condivisione degli oneri*, in "I diritti dell'uomo", n. 1, 2015, pp. 47-60; ECRE, *Mutual recognition of positive asylum decisions and the transfer of international protection status within the EU*, novembre 2014, p. 14; V. Mitsilegas, *Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition*, in "Maastricht Journal of European and Comparative Law", vol. 4, iss. 5, 2017, pp. 721-739, in cui gli Autori propongono di introdurre il mutuo riconoscimento delle decisioni positive come correttivo al malfunzionamento del sistema Dublino.

¹³⁴ Si segnala che un elemento positivo contenuto nel Patto riguarda la possibile estensione della libertà di circolazione dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, inclusi i beneficiari di protezione internazionale: gli anni necessari per l'ottenimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo per i beneficiari della protezione internazionale vengono ridotti a tre, rispetto agli attuali cinque (Commissione UE, COM(2020) 609 final, cit., p. 7).

¹³⁵ Giova qui ricordare che il Regolamento è sopravvissuto a tutti i tentativi di riforma, poiché la proposta di regolamento sulla gestione della migrazione e dell'asilo contenuta nel nuovo Patto lo mantiene inalterato nella sostanza. Stracciando quanto approvato dal Parlamento europeo nel 2017 (vedi *infra* nota 220), la Commissione riconferma il criterio dello Stato di primo ingresso irregolare. Le innovazioni più rilevanti, alcune già contenute nella proposta del 2016 "Dublino IV", riguardano la presenza in uno Stato membro dei fratelli e sorelle del richiedente e la presenza di rapporti familiari nati durante il percorso migratorio, oltre all'introduzione del criterio dell'aver ottenuto un diploma in uno Stato membro. Inoltre, viene ridotta la possibilità di fare ricorso alla clausola di sovranità, secondo cui uno Stato può dichiararsi competente in deroga ai criteri ordinari (ad esempio per motivi umanitari), che dovrebbe essere esercitata solo per motivi familiari. Vedi: F. Maiani, *A "Fresh Start" or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 20 ottobre 2020.

relative all'implementazione del principio di solidarietà e di equa suddivisione delle responsabilità tra Stati membri in materia di asilo. Pertanto, è parso utile ricordarne i tratti critici prima di ricostruire brevemente il quadro predisposto dai Trattati istitutivi UE e le misure di implementazione del *burden-sharing*, punto di partenza fondamentale per comprendere la relazione tra i canali di ingresso umanitari nell'Unione Europea e il suddetto principio. Infatti, come vedremo, il sistema iniquo di distribuzione delle responsabilità creato dal sistema Dublino viene compensato solo tramite misure *ad hoc*, riproponendo in ambito europeo le stesse contraddizioni che si verificano a livello internazionale e lasciando sostanzialmente inapplicato il principio di solidarietà, a cui pure gli Stati membri sarebbero vincolati.

Storicamente è dal momento dell'adozione del Trattato di Maastricht nel 1992 che l'Unione europea acquisisce competenza in materia di controllo delle frontiere, immigrazione e asilo, anche se prima questi settori erano inseriti nel Terzo Pilastro "Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni"¹³⁶. Nonostante l'iniziale assenza nell'ordinamento originario dell'UE di norme relative al *burden-sharing* in materia di asilo, il Consiglio aveva adottato una serie di atti volti a favorire un'equa distribuzione degli oneri tra gli Stati membri in caso di esodi massicci¹³⁷. La crisi in Kosovo fu il motore e il principale trampolino di lancio per questi provvedimenti: anche se venne avviata la procedura di urgenza prevista, gli Stati membri non riuscirono però a raggiungere un accordo sulla quota di persone da attribuirsi¹³⁸. In sostanza, quindi, le criticità emerse in

¹³⁶ Tale competenza sarà successivamente comunitarizzata grazie al Trattato di Amsterdam del 1997 (all'art. 63, par. 3, TCE, si parla infatti di "politica di immigrazione"). Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, tali materie vengono esplicitamente attribuite a una competenza concorrente dell'UE. Per approfondire vedi: Parlamento europeo, Direzione Generale Politiche Interne, *Ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e i suoi Stati membri in materia di immigrazione*, 2011.

¹³⁷ Consiglio UE, *Risoluzione del 25 settembre 1995 relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati*, 95/C 262/01. Secondo la Risoluzione, le due categorie di fattori su cui basare la distribuzione delle responsabilità sono piuttosto generici: il contributo che ciascuno Stato membro ha apportato per la soluzione e prevenzione della crisi, inclusa la partecipazione agli interventi militari; e le circostanze politiche, economiche e sociali, che influenzano la capacità dello Stato membro di accogliere gli sfollati; *Decisione del Consiglio del 4 marzo 1996 su una procedura di allarme e di emergenza relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati*, 96/198/GAI, secondo cui un Comitato di Coordinamento avrebbe dovuto elaborare una proposta di ripartizione degli oneri da sottoporre ad una decisione del Consiglio in caso di situazioni emergenziali, anche in base alle disponibilità fornite dagli Stati membri, che non erano quindi obbligati.

¹³⁸ Per approfondimenti vedi: M. Barutckski, A. Suhrke, *Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden-Sharing*, in D. Joly, (eds.) *Global Changes in Asylum Regimes. Migration, Minorities and Citizenship*, Palgrave Macmillan, 2002, pp.79-104; J. McAdam, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford University Press, 2007, p. 20 ss.

seno alla Comunità europea fin dai primi tentativi di attuazione del principio di *burden-sharing* rivelano le persistenti divergenze tra gli Stati rispetto ai criteri su cui basare la ripartizione delle responsabilità e alle modalità attuative. Ciò non significa che non ci fosse la consapevolezza della necessità di prendere una decisione in questo senso, anzi, sin dalla prima fase del processo di armonizzazione delle politiche di asilo, la Comunità Europea aveva richiesto una maggiore equità nella condivisione delle responsabilità verso i rifugiati ai fini di garantire il funzionamento del sistema europeo comune di asilo. Tuttavia, il consenso raggiunto dagli Stati membri sul tema veniva meno al momento di tradurre in provvedimenti concreti il principio di *burden-sharing*, individuando meccanismi e criteri con cui stabilire la capacità di accoglienza per ogni Stato membro. L'esempio forse più significativo di questa dinamica è dato dalla direttiva sulla protezione temporanea. Un anno dopo l'istituzione del Fondo Europeo per i Rifugiati¹³⁹, infatti, il Consiglio adottò la direttiva 2001/55/CE sulle “norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi”, che al considerando 9 esplicita appunto la correlazione esistente tra principio di solidarietà interstatale ed efficace gestione degli esodi migratori¹⁴⁰. Tale direttiva è stata utilizzata per la prima volta a più di vent'anni dalla sua promulgazione in occasione della guerra in Ucraina¹⁴¹, nonostante alcuni Paesi ne avessero più volte invocato l'attivazione¹⁴².

¹³⁹ Decisione del Consiglio 2000/596/CE del 28 settembre 2000 che istituisce un Fondo europeo per i rifugiati. Il fondo si occupava di sovvenzionare gli Stati in relazione alle attività di integrazione, accoglienza e rimpatrio ed era considerato una misura di solidarietà finanziaria tra Stati membri, che stabiliva la ripartizione dei fondi in maniera proporzionata agli oneri gravanti su di essi (vedi considerando 11).

¹⁴⁰ Consiglio europeo, direttiva 2001/55/CE, 20 luglio 2001, considerando 9: “Tali norme e misure sono correlate e interdipendenti sotto il profilo dell'efficacia, della coerenza e della solidarietà ed in riferimento all'esigenza, in particolare, di prevenire i movimenti secondari. Appare pertanto opportuno adottarle nell'ambito di uno stesso atto giuridico.” La direttiva prevede una procedura di carattere eccezionale volta a garantire una tutela immediata e temporanea qualora la dimensione dell'esodo e le condizioni di urgenza compromettano l'efficacia del sistema di asilo. Il Consiglio, con decisione adottata a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, deve stabilire l'esistenza di un flusso massiccio di sfollati e individuare il gruppo specifico di persone cui concedere la protezione temporanea (art. 5).

¹⁴¹ Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del consiglio del 4 marzo 2022 che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea.

¹⁴² La prima volta è stata proposta in seguito alle guerre in Afghanistan e in Iraq, ma non fu raggiunta la maggioranza qualificata all'interno del Consiglio. In seguito la richiesta fu presentata da Italia e Malta durante le Primavere arabe del 2011, ma la Commissione e il Consiglio ritennero che le condizioni per attivare la procedura non si fossero verificate. Vedi: B. Nascimbene, A. Di Pascale, *The “Arab Spring” and the extraordinary influx of people who arrived in Italy from North Africa*, in “European Journal of Migration and Law”, 2011, pp. 341-360 (soprattutto 346-347); M. Ineli-Ciger, *Has the Temporary Protection Directive become obsolete? An examination of the Directive and its lack of implementation in view of the recent asylum crisis*

In seguito, quindi, il Trattato di Lisbona cercò di rafforzare l'operatività del principio introducendo una norma apposita, il "principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati Membri". Mentre il concetto di solidarietà è spesso richiamato in diverse fonti di diritto derivato, l'art. 80 TFUE è l'unica norma dei Trattati istitutivi che stabilisce il principio di condivisione delle responsabilità, declinazione del più ampio principio di solidarietà tra Stati¹⁴³. Tale principio acquisisce così il valore di norma generale fondante e si applica orizzontalmente alle politiche di immigrazione e asilo, superando i limiti del precedente art. 63, par. 2, lett. b) del TCE, che prevedeva la "promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri" solo in riferimento all'accoglienza dei rifugiati e degli sfollati¹⁴⁴.

La norma ha assunto nel tempo un ruolo preminente nel dibattito sugli sviluppi delle politiche comuni europee in materia di asilo ed immigrazione e viene sempre più spesso menzionata come base giuridica in riferimento alle proposte di istituzione di canali di accesso legali e sicuri nell'Unione Europea. Infatti, l'art. 80 non si limita a richiamare un principio ispiratore fondante dell'ordinamento ma, in lettura congiunta con gli artt. 77-79 TFUE, costituisce la base giuridica per l'emanazione di strumenti normativi attuativi del principio in questione nei settori dell'asilo, dell'immigrazione e dei controlli alle frontiere esterne¹⁴⁵. Tuttavia, poiché la disposizione ha come destinatari le istituzioni UE – a cui

in Mediterranean, in C. Bauloz, M. Ineli-Ciger, S. Singer, V. Stoyanova (eds.), *Seeking Asylum in the European Union: Selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common European Asylum System*, Brill, 2015, pp. 225-247 (soprattutto 233-234). Mentre in riferimento alla crisi siriana, la Commissione ha sempre fatto sapere di essere riluttante. Vedi: Risposta di Dimitris Avramopoulos a nome della Commissione all'interrogazione parlamentare E-008507/2014 (ASW), 28 gennaio 2015.

¹⁴³ Sull'argomento vedi *ex multis*: H. Gray, *Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System*, in "Liverpool Law Review", vol. 34, 2013, pp. 175-193; G. Morgese, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Giappichelli, 2014, p. 365 ss.; S. Morano-Foadi, *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, in "European Journal of Migration and Law", vol. 19, iss. 3, 2017, pp. 223-254.

¹⁴⁴ Sul principio di solidarietà tra Stati membri in materia di immigrazione e di asilo vedi *ex multis*: M. Gestri, *La politica europea dell'immigrazione: solidarietà tra Stati membri e misure nazionali di regolarizzazione*, in A. Ligustro, G. Sacerdoti (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 895-925; T. Russo, *La solidarietà come valore fondamentale dell'Unione europea: prospettive e problematiche*, in E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin, R. Virzo (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci, 2017, pp. 667-672; D. Thym, E. Tsourdi, *Searching for solidarity in the EU asylum and border policies: Constitutional and operational dimensions*, in "Maastricht Journal of European and Comparative Law", vol. 24, iss. 5, 2017, pp. 605-621; F. Casolari, *EU Loyalty after Lisbon: an expectation gap to be filled*, in L.S. Rossi, F. Casolari (eds.), *The EU after Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties*, Springer, 2014, pp. 93-133.

¹⁴⁵ Si tenga conto che tali materie rientrano nelle competenze concorrenti dell'UE e degli Stati Membri (vedi *supra* nota 77), pertanto le misure attuative dell'art. 80 TFUE devono rispettare il principio di sussidiarietà e

viene per altro lasciato un ampio margine di discrezionalità¹⁴⁶ – non è possibile sostenere che abbia effetti diretti, in quanto richiede necessariamente di essere attuata tramite atti di diritto derivato¹⁴⁷. Di conseguenza, l’effettività del principio di equa condivisione delle responsabilità è subordinata all’azione delle istituzioni europee, non potendo semplicemente rilevare una loro omissione nell’adozione di tali atti. L’assenza di effetti diretti non impedisce però ipoteticamente alla Corte di Giustizia di operare un controllo di legittimità sugli atti di diritto derivato in riferimento al rispetto dell’art. 80. Tuttavia, difficilmente ciò potrebbe portare all’invalidità dell’atto, proprio a causa della già ricordata discrezionalità concessa dalla norma programmatica¹⁴⁸. Pertanto, il principio di solidarietà tra gli Stati membri è rilevante più che altro in virtù della sua funzione ermeneutica: in caso

di proporzionalità; occorre quindi in primo luogo verificare se sia necessaria l’adozione di atti da parte dell’Unione, in quanto gli obiettivi stabiliti dal capo 2 titolo V TFUE non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri. Vedi: Parlamento Europeo, Direzione generale politiche interne, *L’attuazione dell’articolo 80 del TFUE sul principio di solidarietà e equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri nel settore dei controlli alle frontiere, dell’asilo e dell’immigrazione*, 15 aprile 2011, p. 41.

¹⁴⁶ La formulazione dell’art. 80 TFUE è piuttosto vaga relativamente ai tempi e alle modalità di attuazione del principio, stabilendo che “ogniquale volta necessario” gli atti adottati dall’Unione in materia di immigrazione e asilo “contengono misure appropriate ai fini dell’applicazione di tale principio”. Vedi: G. Noll, *Failure by Design? On the Constitution of EU Solidarity*, in “Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies- A Collection of Short Papers following the Odysseus Network’s First Annual Policy Conference”, 26-27 February 2016, Université libre de Bruxelles, p. 3, secondo cui l’eccessiva astrazione della norma comporta che non sia produttiva di effetti giuridici obbligatori.

¹⁴⁷ Alcuni Autori hanno sottolineato però il ruolo preventivo dell’art. 80: E. Brouwer, C. Rijken, R. Severijns, *Sharing responsibility: A proposal for a European Asylum System based on solidarity*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 17 febbraio 2016; E. Tsourdi, *Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System*, in “Maastricht Journal of European and Comparative Law”, 2017, vol. 24, iss. 5, pp. 667-686, secondo cui il principio richiede che le misure attuative siano predisposte in modo da impedire il verificarsi di situazioni di disequilibrio nella futura ripartizione delle responsabilità.

¹⁴⁸ L’utilizzo di aggettivi quali “necessario” e “appropriato” implicano valutazioni politiche che sono difficilmente contestabili dalla Corte di Giustizia, pertanto essa si limiterà a poter rilevare i vizi relativi a errore manifesto o sviamento di potere. Non ci sono dubbi invece sulla sussistenza di un obbligo in capo agli Stati membri di recepire gli atti di diritto derivato in attuazione del principio di solidarietà. Ciò è deducibile sia dal dovere di leale cooperazione (art. 4, par. 3, TUE), sia dall’art. 80 TFUE, che si applica non solo alla predisposizione ma anche all’attuazione delle politiche al capo 2, Titolo V, TFUE. Vedi: J. Farcy, *Desperately searching for solidarity: the EU asylum saga continues*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 1 aprile 2016, secondo cui nei confronti degli Stati grava sia un obbligo di mezzi (impegnarsi con gli altri Stati) che di risultato (raggiungere un risultato equo), per cui ne discende la possibilità di procedere per inadempimento contro i Paesi che si sottraggono a tali obblighi; P. De Bruycker, E. Tsourdi, *Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension*, in V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (eds.), *Reforming the Common European Asylum System*, Brill, 2016, p. 511, in cui si osserva la difficoltà nel distinguere tra impossibilità ad adempiere e rifiuto o riluttanza ad adempiere, perché manca un sistema generale di valutazione delle capacità di accoglienza di uno Stato.

di dubbio interpretativo si deve interpretare la disposizione normativa in maniera conforme¹⁴⁹.

Alla luce del nuovo quadro normativo, il Programma di Stoccolma e il relativo Piano d'azione della Commissione si sono focalizzati sul rafforzamento della solidarietà e dell'equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri, puntando principalmente su meccanismi correttivi di ripartizione degli oneri, senza andare a toccare il sistema Dublino¹⁵⁰. Nell'ambito della solidarietà interna, quindi, la principale modalità di espressione del principio consiste nell'equa distribuzione degli oneri finanziari e nel supporto organizzativo agli Stati, mentre la ricollocazione dei richiedenti asilo, in quanto distribuzione "fisica" delle responsabilità, rimane residuale¹⁵¹. Qualche anno dopo, infatti, anche l'Agenda sulla migrazione ha inserito tra le misure necessarie a dare attuazione all'art. 80 TFUE il meccanismo temporaneo di ricollocazione e "l'approccio hotspot"¹⁵²:

¹⁴⁹ I. Goldner Lang, *Towards 'Judicial Passivism' in EU Migration and Asylum Law? Preliminary Thoughts for the Final Plenary Session of the 2018 Odysseus Conference*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 24 gennaio 2018, sostiene però che la CGUE si mostra ancora restia a orientare in senso solidaristico l'interpretazione degli atti dell'UE e delle prassi statali.

¹⁵⁰ Consiglio dell'Unione Europea, *Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, 17024/09, 2 dicembre 2009, Gazzetta ufficiale C 115 del 4.5.2010; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 20 aprile 2010, *Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei – Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma*, COM(2010)171 def., su cui vedi: G. Morgese, *Gli sviluppi della politica dell'Unione europea in materia di asilo in base al Programma di Stoccolma*, in "Gli Stranieri", 1/2011, pp. 155-166. Sul precedente Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 2008 vedi invece: E. Guild, S. Carrera, *The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs Europeanisation? Security vs Rights?*, in "CEPS", 2008.

¹⁵¹ Nel 2009 è stato adottato il primo programma di ricollocazione "EUREMA", un progetto pilota che ha permesso il trasferimento di 227 rifugiati da Malta in sei Stati membri. Vedi: EASO, *Fact Finding Report on Intra-EU Relocation Activities from Malta*, 2012; Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo- *Un programma dell'UE per una migliore ripartizione delle responsabilità e maggiore fiducia reciproca*, COM(2011) 835 def., 2 dicembre 2011, secondo cui la solidarietà tra Stati doveva realizzarsi tramite: cooperazione pratica; burden-sharing finanziario; potenziamento del sistema di ricollocazione dei rifugiati (e non di richiedenti asilo); burden-sharing in caso di afflussi massicci; Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 settembre 2012 sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo (2012/2032(INI)), in cui il Parlamento esprime sostegno alle proposte della Commissione e si rammarica del fatto che "EUREMA" non abbia avuto il successo atteso a causa della riluttanza degli Stati membri a parteciparvi (par. 46).

¹⁵² Vedi *infra* nota 204. Come le misure di ricollocazione, l'hotspot rientra tra le "azioni immediate" previste dell'Agenda per aiutare i Paesi in prima linea nella gestione dei flussi migratori: è presentata quindi come una misura di solidarietà consistente nel sostegno finanziario e nel supporto tecnico e operativo fornito dalle Agenzie europee. Tale strumento di solidarietà è stato reso più incisivo attraverso l'introduzione nel 2014 del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (vedi: Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio).

ancora una volta il ricorso alla solidarietà interstatale in materia di asilo segue un approccio prevalentemente emergenziale e si privilegia una condivisione delle responsabilità di tipo organizzativo ed economico a una distribuzione delle responsabilità nella presa in carico effettiva dei richiedenti asilo. Tale impostazione è confermata dalle decisioni del Consiglio del 2015 sul meccanismo temporaneo di ricollocazione di 160.000 richiedenti asilo “in evidente bisogno di protezione internazionale” da Italia e Grecia verso gli altri Stati membri¹⁵³: una misura *ad hoc* che deroga temporaneamente ai criteri di attribuzione delle responsabilità, in virtù di una situazione considerata emergenziale¹⁵⁴. Oltre alla scelta di attivare per la prima volta la procedura semplificata prevista dall’art. 78, par. 3, TFUE, il principale elemento innovativo è la natura vincolante delle quote per ogni Stato membro prevista dalla seconda decisione, che stabilisce una serie di criteri oggettivi per la determinazione delle suddette quote. L’impatto che questo ha avuto nelle relazioni tra gli Stati membri è ben sintetizzato dalla scelta di Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia e Romania di votare contro l’adozione delle Decisioni¹⁵⁵, nonostante i lunghi e complessi

¹⁵³ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell’Italia e della Grecia; Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell’Italia e della Grecia. All’art. 3, par. 2, è specificato che le “persone in evidente bisogno di protezione internazionale” sono coloro di nazionalità per cui il tasso di riconoscimento in prima istanza della protezione internazionale nell’UE è pari o superiore al 75%, in base agli ultimi dati medi trimestrali Eurostat.

¹⁵⁴ Le decisioni 2015/1523 e 2015/1601 sono state adottate, previa consultazione con il Parlamento, sulla base dell’art. 78, par. 3, TFUE, che prevede la possibilità di adottare misure temporanee a beneficio degli Stati membri che debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi. Vedi: 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, pp. 33-60; Nicolosi, *Emerging Challenges of the Temporary Relocation Measures under European Union Asylum Law*, in “European Law Review”, vol. 41, iss. 3, 2016, pp. 338-360; P. Mori, *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in “Il Diritto dell’Unione Europea”, 30 settembre 2015; M. Borraccetti, “*To quota*” or “*not to quota*”? *the EU facing effective solidarity in its asylum policy*, in “Eurojus”, 31 luglio 2015.

¹⁵⁵ Particolarmente significativo è il rifiuto dell’Ungheria, che in tal modo ha scelto di non beneficiare della ricollocazione di 55.000 richiedenti asilo stabilita dalla Decisione 2015/1601/EU. Vedi: Decisione (UE) 2016/1754 del Consiglio del 29 settembre 2016 che modifica la decisione (UE) 2015/1601 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell’Italia e della Grecia 2016/1754, che ha stabilito che la quota che spettava all’Ungheria rimanesse a disposizione dell’Italia e della Grecia. Inoltre, la Svezia ha notificato il 16 dicembre 2015 la domanda di sospensione della sua partecipazione, sulla base dell’art. 9 di ambedue le Decisioni e l’Austria si è avvalsa dell’art. 4, par. 5, della Decisione 2015/1601, ottenendo la proroga di un anno del 30% della sua quota. Vedi: Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Sweden in accordance with Article 9 of Council Decision (EU) 2015/1523 and Article 9 of Council Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece; Strasbourg, 15.12.2015, COM(2015) 677 final; Proposal for a Council implementing decision on the temporary suspension of the relocation of 30% of applicants allocated to Austria under Council Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece; Brussels, 10.2.2016 COM(2016) 80 final 2016/0045 (NLE). Infine, Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca

negoziati¹⁵⁶, ma soprattutto dai ricorsi presentati alla Corte di Giustizia da Ungheria e Slovacchia, che hanno impugnato la Decisione 2015/1601/EU chiedendone l'annullamento¹⁵⁷. Da quel momento in avanti è stato ben chiaro che l'unico modello di solidarietà interstatale realizzabile era quella provvisoria e su base volontaria¹⁵⁸, pertanto gli strumenti maggiormente utilizzati sono stati gli accordi inerenti alle ricollocazioni in occasione degli sbarchi dei migranti soccorsi nel Mediterraneo con il coordinamento della Commissione europea, oltre ad altri accordi amministrativi tra Stati¹⁵⁹. La Commissione, infatti, ritiene le ricollocazioni una soluzione immediata "in attesa" della riforma del sistema Dublino e ne ha fatto oramai un ampio ricorso¹⁶⁰. Per questo motivo, Italia, Francia,

hanno ricollocato solo poche unità di richiedenti, violando le quote previste e pertanto sono state sottoposte a una procedura di infrazione per mancata o incompleta attuazione del diritto UE e dichiarate definitivamente inadempienti dalla Corte di Giustizia nel 2020 (CGUE, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17 Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica ceca, 2 aprile 2020). Vedi: J. Bornemann, *Coming to terms with relocation: the infringement case against Poland, Hungary and the Czech Republic*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 17 aprile 2020. Nonostante le varie difficoltà, nel 2018 la Commissione ha comunicato che il 96% dei richiedenti era stato effettivamente trasferito (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione*, COM(2018)250, 14 marzo 2018, p.19).

¹⁵⁶ Vedi: Conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015, doc. EUCO 22/15, in cui si trova un accordo sulla ricollocazione ma si rinvia il problema della distribuzione; Risoluzione del 22 luglio 2015 doc. 1131/15, in cui viene raggiunto il compromesso.

¹⁵⁷ Ricorso proposto il 3 dicembre 2015, Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea, C-647/15; Ricorso proposto il 2 dicembre 2015, Repubblica slovacca c. Consiglio dell'Unione europea, C-643/15. Vedi: S. Peers, *Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy*, in "EU Law Analysis", 24 settembre 2015, secondo cui le critiche di questi Stati concernono due fatti: che la durata di 24 mesi eccede il carattere temporaneo delle misure ex art. 78, par. 3, TFUE e che l'afflusso fosse prevedibile e non improvviso. La Corte europea di Giustizia ha respinto il ricorso, stabilendo il meccanismo previsto dalle decisioni contribuisce effettivamente e in modo proporzionato a far fronte alla crisi migratoria del 2015 (CGUE, Grande Sezione, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-643/15 e C-647/15, 6 settembre 2017, su Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 374/4, 6.11.2017). Sul punto vedi: S. Peers, *A Pyrrhic victory? The ECJ upholds the EU law on relocation of asylum-seekers*, in "Eu Law Analysis", 8 settembre 2017; S. Penasa, *La relocation delle persone richiedenti asilo: un sistema legittimo, giustificato e... inattuato? Brevi riflessioni sulla sentenza Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in "DPCE Online", 3 ottobre 2017; H. Labayle, *Solidarity is not a value: Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council)*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 11 settembre 2017; M. Messina, *La Corte di giustizia afferma la validità giuridica del meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale. A quando la volontà politica di alcuni Stati membri UE di ottemperarvi?*, in "Ordine internazionale e diritti umani", 2017, pp. 603 e ss; B. De Witte, E. Tsourdi, *Confrontation on relocation - The Court of Justice endorses the emergency scheme for compulsory relocation of asylum seekers within the European Union: Slovak Republic and Hungary v. Council*, in "Common Market Law Review", 2018, p. 1457 ss.

¹⁵⁸ Si ricorda che la Commissione aveva provato a presentare una proposta che introduceva un meccanismo permanente di ricollocazione di crisi per evitare le decisioni *ad hoc*: COM(2015)450 final (vedi *infra* nota 216).

¹⁵⁹ S. Poularakis, *The Case of the Administrative Arrangement on Asylum-Seekers between Greece and Germany: A tale of "paraDublin activity"?*, in "EU Law Analysis", 8 novembre 2018.

¹⁶⁰ Comunicazione del 4 dicembre 2018, COM (2018) 798 final.

Germania, Malta e Finlandia, durante il meeting di Malta nel settembre 2019, hanno proposto un progetto pilota: un meccanismo solidaristico, a carattere volontario e temporaneo, che assicurasse l'assegnazione di un porto sicuro e la presa in carico delle persone salvate che altrimenti, durante i negoziati tra Stati, rimanevano in alto mare per giorni¹⁶¹. Anche il nuovo Patto prevede un sistema di solidarietà basato principalmente sulla ricollocazione o sui rimpatri sponsorizzati, ma la Commissione ci tiene a sottolineare che “gli Stati membri avranno la flessibilità di decidere se e in quale misura ripartire il proprio impegno tra i due tipi di misure”¹⁶². Per quanto riguarda la ricollocazione, la Commissione prevede che gli Stati membri comunichino annualmente la misura in cui sono in grado di contribuire, sulla base delle “proiezioni a breve termine della Commissione per gli sbarchi previsti su tutte le rotte e per i gruppi vulnerabili che si prevede abbiano bisogno di ricollocazione”. Inoltre, è presente una proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, che preveda misure temporanee e straordinarie necessarie in questi casi¹⁶³. In sostanza, la proposta introduce norme specifiche relative all'applicazione in situazioni di crisi del suddetto meccanismo di solidarietà definito nella proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione e prevede misure obbligatorie di ricollocazione o di rimpatri sponsorizzati, ampliandone peraltro l'ambito di applicazione. La proposta conferisce infatti alla Commissione il potere di adottare atti d'esecuzione ai sensi dell'art. 291 TFUE per l'attivazione della misura non solo nei confronti dei richiedenti protezione internazionale, ma anche dei migranti irregolari e delle persone cui viene concessa la protezione

¹⁶¹ Joint Declaration of Intent on a Controlled Emergency Procedure – Voluntary Commitments by Member States for a Predictable Temporary Solidarity Mechanism, 23 settembre 2019. Su cui vedi: E. Frasca, F. Gatta, *The Malta Declaration on search & rescue, disembarkation and relocation: Much Ado about Nothing*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 3 marzo 2020. Tuttavia, il Consiglio giustizia e affari interni decise di mettere la proposta da parte (Conclusioni del Consiglio Giustizia e Affari interni del 7 e 8 ottobre 2019, 12837/19, p. 23).

¹⁶² Commissione europea, COM(2020) 609 final, cit., par. 2.2., che aggiunge: “Vi sarebbe anche la possibilità di contribuire attraverso altre forme di solidarietà, quali lo sviluppo di capacità, il sostegno operativo, le competenze tecniche e operative nonché il sostegno agli aspetti esterni della migrazione”.

¹⁶³ Commissione europea, Proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, COM (2020) 613, 23 settembre 2020. Vedi anche: Raccomandazione della Commissione su un meccanismo dell'UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione e loro gestione (Programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione), C(2020) 6469, 23 settembre 2020, su un nuovo programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione, “che sarà istituito allo scopo di favorire il passaggio da una modalità reattiva a una modalità basata sulla preparazione e sull'anticipazione. Il programma riunirà tutti gli strumenti di gestione delle crisi esistenti e definirà le misure e i protocolli istituzionali, operativi e finanziari fondamentali che sono necessari per garantire la preparazione a livello sia dell'UE che nazionale”.

immediata¹⁶⁴. Inoltre, la procedura per l'attuazione delle misure di solidarietà viene svolta entro termini più brevi rispetto a quelli ordinari¹⁶⁵. Sebbene sia improbabile che queste proposte siano approvate entro la fine della legislatura, è fondamentale averne contezza per capire le potenzialità di attuazione dell'art. 80 TFUE nel contesto odierno. A conferma di quanto sinora sostenuto, è notizia recente l'intesa avvenuta sui ricollocamenti dei migranti che sbarcano sulle coste dei Paesi del Mediterraneo: il 10 giugno 2022, a Lussemburgo, il Consiglio Affari Interni ha approvato una sorta di riedizione corretta del Patto di Malta, per la durata di un anno, che prevede ricollocamenti volontari di circa 10.000 richiedenti asilo da parte dei Paesi che hanno aderito, mentre per gli altri è previsto un contributo obbligatorio in termini finanziari¹⁶⁶. Un altro passo verso una solidarietà volontaria e occasionale, nel solco di un approccio intergovernativo più che comunitario. Si noti per altro che non tutti i Paesi hanno votato a favore: Ungheria e Polonia si sono opposte, mentre Bulgaria, Lituania, Malta e Slovacchia si sono astenute. In ogni caso, la proposta del Consiglio rappresenta solo il mandato negoziale con cui i ministri si presenteranno davanti al Parlamento europeo per cominciare una trattativa sul Regolamento per la gestione dell'asilo e della migrazione e sul Regolamento sulle procedure di asilo¹⁶⁷.

Se queste sono le sorti della solidarietà interna, figuriamoci di quella esterna. Infatti, per quanto riguarda la dimensione esterna della solidarietà, l'obiettivo principale è di rendere maggiormente equa la distribuzione delle persone bisognose di protezione tramite il trasferimento nel territorio UE di quote di rifugiati che si trovano nei principali Paesi di asilo o di transito e si concretizza prevalentemente attraverso i programmi di reinsediamento e gli altri canali di ingresso legale e sicuro. Tuttavia, come vedremo nei

¹⁶⁴ Commissione europea, COM (2020) 613, cit., par. 5.2. Si ricorda che la proposta di regolamento introduce anche un nuovo status di protezione immediata, per le persone che fuggono da conflitti armati in una crisi (art. 10).

¹⁶⁵ È così previsto che gli Stati membri debbano presentare “un piano di risposta di solidarietà per le situazioni di crisi, e questo entro una settimana dalla conclusione della valutazione dell'esistenza di una situazione di crisi nello Stato membro interessato e dopo la convocazione del Forum sulla solidarietà da parte della Commissione. Successivamente, entro una settimana, la Commissione adotterà l'atto d'esecuzione che definisce le misure di solidarietà per ciascuno Stato membro. L'atto d'esecuzione definirà il numero di persone da ricollocare e/o soggette a rimpatrio sponsorizzato dallo Stato membro che si trova in situazione di crisi, e stabilirà la ripartizione di tali persone fra gli Stati membri secondo una chiave di distribuzione basata per il 50 % sulla popolazione e per il 50 % sul PIL come definito nella proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione” (par. 5.2.).

¹⁶⁶ Vedi: ANSA, *Migranti: Italia saluta “primo passo concreto” ricollocazione*, 9 agosto 2022.

¹⁶⁷ A tal proposito, si ricorda che per adesso l'accordo politico rispetto agli strumenti contenuti nel Patto è stato raggiunto solo sulla Direttiva accoglienza, sul Regolamento sul nuovo quadro di reinsediamento e sul Regolamento qualifiche.

prossimi capitoli, tali iniziative rappresentano molto spesso l'altra faccia delle politiche di esternalizzazione, in quanto seguono la stessa dinamica: gli Stati garantiscono l'accesso al territorio e alla protezione solo a patto che la valutazione sulla necessità di protezione della persona e, nel frattempo, la sua presa in carico siano effettuate fuori dal proprio territorio e sotto la responsabilità e a carico di altri enti, statali o privati¹⁶⁸. Al di fuori di questi schemi, gli Stati continuano a indirizzare le proprie energie su misure finalizzate a impedire il raggiungimento del territorio dell'Unione Europea da parte dei richiedenti (quali le restrizioni in materia di visti, l'imposizione di sanzioni nei confronti dei vettori di trasporto e la conclusione di accordi con i Paesi di origine o di transito per il controllo delle frontiere) e i richiedenti asilo non hanno altra alternativa che arrivare alle frontiere europee in condizioni di fortuna, poiché l'ordinamento non prevede canali di ingresso legali. Inoltre, qualora lo straniero riesca ad accedere alla giurisdizione di uno Stato membro, come vedremo nel prossimo paragrafo, non è neanche detto che esso sia competente relativamente all'obbligo di fornirgli tutela, a causa dell'applicazione del concetto di "Paese terzo sicuro".

4. L'evoluzione normativa del concetto di Paese terzo sicuro

Tra le strategie normative che gli Stati hanno messo in atto per aggirare i limiti posti dal principio di *non refoulement* troviamo le legislazioni basate sul concetto di "Paese sicuro", che permettono in alcuni casi l'allontanamento di migranti irregolari e richiedenti asilo verso Paesi che potrebbero altrimenti garantire la protezione richiesta, secondo gli standard previsti a livello internazionale.

In realtà, la Convenzione di Ginevra contempla già la possibilità di valutare le condizioni di sicurezza dei Paesi di transito, come risulta evidente dalla lettura congiunta dell'art. 31, primo comma e 33, primo comma¹⁶⁹. Pertanto, si può affermare che implicitamente ammette pratiche di trasferimento degli obblighi di protezione a Paesi considerati sicuri, con riferimento alla situazione specifica della persona trasferita. Inoltre, la giurisprudenza finora analizzata ci indica come i criteri di valutazione e gli oneri

¹⁶⁸ Si pensi al caso dei corridoi umanitari in cui a farsi carico dell'accoglienza e della fase di selezione sono associazioni della società civile.

¹⁶⁹ Vedi *supra* nota 32.

probatori necessari per l'accertamento della sicurezza dello Stato competente all'esame della domanda di asilo siano in linea con quelli previsti in materia di Paesi terzi sicuri. Al pari della normativa basata su tale nozione, il Regolamento Dublino rappresenta uno strumento di attuazione delle politiche di "protezione altrove", dal punto di vista degli Stati membri, dato che permette allo Stato che riceve la domanda di asilo di non esaminarla nel merito, sulla base della presunzione di sicurezza dello Stato membro individuato come competente¹⁷⁰. Nello stesso modo, si possono esternalizzare verso un Paese terzo le responsabilità relative alla procedura di asilo e alla tutela dei rifugiati, senza violare formalmente il divieto di respingimento. I numerosi casi portati davanti alle Corti aventi ad oggetto provvedimenti di allontanamento emessi sulla base della normativa sul concetto di "Paese sicuro" hanno tuttavia rivelato l'effetto disastroso che tali politiche possono avere sulla tutela dei diritti dei richiedenti asilo. La giurisprudenza ha quindi avuto il ruolo di arginare questa deriva, valutando per ogni situazione la sussistenza effettiva nello Stato di trasferimento di garanzie in merito agli standard di protezione per quello specifico richiedente asilo ricorrente¹⁷¹. Analogamente, come abbiamo visto, le Corti di Strasburgo e di Lussemburgo hanno valutato rigorosamente la legittimità dei trasferimenti di richiedenti asilo ai sensi del Regolamento Dublino, stabilendo il carattere relativo della presunzione di sicurezza dello Stato membro competente all'esame della domanda.

¹⁷⁰ Vedi: Protocollo n. 24 sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea. Il Protocollo n. 24, introdotto con il Trattato di Amsterdam nel 1997, stabilisce che gli Stati membri si considerano reciprocamente Paesi di origine sicuri, in base agli standard di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali da essi garantiti. Dalla presunzione di sicurezza reciproca deriva che la domanda di asilo presentata da un cittadino UE in altro Stato membro sia inammissibile. La presunzione è superabile solo in caso di ipotesi tassative: a) l'applicazione dell'art. 7 TUE nei confronti dello Stato di cittadinanza del richiedente asilo (clausola di sospensione, che prevede la possibilità di sospendere i diritti di adesione all'UE in caso di violazione grave e persistente da parte di un Paese membro dei principi su cui poggia l'UE); b) l'esercizio del diritto di derogare agli obblighi sanciti dalla CEDU da parte del Paese in questione (art. 15 CEDU, "Deroga in caso di stato d'urgenza"). In sostanza si può affermare che il Protocollo n. 24 abbia introdotto una restrizione all'ambito di applicazione *ratione personae* della Convenzione di Ginevra del 1951, strumento di riferimento per il SECA, suscitando molti dubbi rispetto alla sua compatibilità con il diritto internazionale. Sul punto vedi: N. Lavranos, *Protecting European Law from International Law*, in "European Foreign Affairs Review", vol. 15, iss. 2, 2010, pp. 265-282; R. Allveri, *EU Accession to the ECHR and the stumbling block of asylum protocol no. 24*, in "Ankara Law Review", 2012, pp. 175-194; A. Arnull, *The principle of effective judicial protection in EU law: an unruly horse?*, in "European law review", 2011, pp. 51-70. Le suddette criticità infatti hanno portato il Belgio ad allegare al Protocollo n. 24 una dichiarazione unilaterale, in cui afferma che procederà sempre all'esame delle richieste di asilo dei cittadini di Stati UE (*Dichiarazione del Belgio sul protocollo sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea*, in GUCE C340 del 10 novembre 1997, p. 144).

¹⁷¹ Per un approfondimento sulla giurisprudenza relativa alle disposizioni della Direttiva Procedure sul concetto di "Paese sicuro" vedi: M. Reneman, *Speedy Asylum Procedures in the EU: Striking a Fair Balance Between the Need to Process Asylum Cases Efficiently and the Asylum Applicant's EU Right to an Effective Remedy*, in "International Journal of Refugee Law", 2014, pp. 717-748.

Per risalire all'origine del concetto di "Paese sicuro", bisogna guardare al periodo in cui comincia la cooperazione intergovernativa in materia di asilo. Infatti, per far sì che il sistema di attribuzione delle competenze previsto dalla Convenzione di Dublino funzionasse, si rese necessario avviare un processo di armonizzazione delle normative degli Stati membri in materia di asilo. Per quanto riguarda la disciplina europea sulle procedure di esame della domanda, uno degli obiettivi principali era quello di evitare "l'abuso" del diritto d'asilo da parte di migranti per ragioni economiche¹⁷² tramite l'introduzione di disposizioni che consentivano di abbreviare i tempi di valutazione della domanda di asilo, in caso di manifesta infondatezza. Nel 1992, i Ministri degli Stati membri competenti per l'immigrazione adottarono le Risoluzioni di Londra, con lo scopo di ridurre la pressione sui sistemi di asilo nazionali, permettendo il rinvio dei richiedenti asilo oltre i confini europei, senza dover necessariamente esaminare nel merito la domanda¹⁷³. Tra le ipotesi di domande di protezione che potevano essere valutate con una procedura accelerata, vi è anche quella presentata da una persona proveniente da un "Paese di origine sicuro", cioè uno Stato in cui generalmente non esiste la possibilità di un serio rischio di persecuzione. Tali strumenti, anche se non vincolanti, hanno avuto un'importanza significativa nel processo di armonizzazione, poiché hanno gettato le basi di alcuni tra gli elementi più controversi su cui si fonderà poi il Sistema Europeo Comune di Asilo. Le conclusioni specificavano infatti, al paragrafo 4, gli elementi che gli Stati devono tenere in conto nella fase di valutazione sulla presenza di un generale rischio di persecuzione in un determinato Paese: il grado di riconoscimento dello status di rifugiato a persone di tale nazionalità; il rispetto effettivo dei diritti umani; la presenza di istituzioni democratiche; la stabilità sociale e politica. Un'altra disposizione che consentiva l'esame accelerato della domanda di asilo è quella che prevedeva l'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro. Tale

¹⁷² Presidenza del Consiglio europeo di Londra, 5-6 dicembre 1986, in "Bollettino delle Comunità europee", n. 12/1986, p. 11, par. 1.1.16: "I capi di Stato e di governo sono [...] concordi nel riconoscere che il diritto d'asilo non deve essere concesso per ragioni economiche e finanziarie e che è necessario adottare provvedimenti per combattere gli abusi. Hanno invitato i Ministri competenti a concertare un'azione al fine di assicurarsi che non vi siano abusi del diritto d'asilo".

¹⁷³ European Union: Council of the European Union, *Council Resolution of 30 November 1992 on Manifestly Unfounded Applications for Asylum ("London Resolution")*, 30 November 1992; European Union: Council of the European Union, *Council Resolution of 30 November 1992 on a Harmonized Approach to Questions Concerning Host Third Countries ("London Resolution")*, 30 November 1992; European Union, *Conclusions on Countries in Which There is Generally No Serious Risk of Persecution ("London Resolution")*, 30 November 1992, par. 2: "2. The aim of developing this concept is to assist in establishing a harmonized approach to applications from countries which give rise to a high proportion of clearly unfounded applications and to reduce pressure on asylum determination systems that are at present excessively burdened with such applications".

nozione sta a indicare non lo Stato di origine del cittadino straniero, ma lo Stato terzo dove il richiedente asilo ha transitato prima di raggiungere i confini degli Stati membri e in cui ha già ottenuto o comunque potrebbe richiedere una forma di protezione. L'art. 2 della seconda Risoluzione di Londra indicava quindi i requisiti secondo cui uno Stato terzo può essere considerato sicuro: l'assenza di una minaccia alla vita o alla libertà del richiedente e che non sarà sottoposto a torture o trattamenti inumani o degradanti; la garanzia che il richiedente asilo sarà ammesso sul territorio del Paese in questione; un'effettiva protezione contro il *refoulement* ai sensi della Convenzione di Ginevra. Anche in questo caso, se le autorità accertano che il richiedente ha attraversato un Paese terzo sicuro, dovrebbero trasferirlo senza effettuare una valutazione nel merito dell'istanza¹⁷⁴.

La legittimità del concetto di Paese terzo sicuro nell'ambito del regime di protezione dei rifugiati è ancora molto discussa: sebbene non sia stato previsto nella Convenzione di Ginevra, la sua compatibilità con essa si fonda su un'interpretazione estensiva dell'art. 31, che vieta l'imposizione di sanzioni penali per l'entrata o il soggiorno illegali dei "rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o libertà erano minacciate". Sulla base dell'espressione "direttamente", si è sostenuto che le tutele convenzionali non si applicano ai rifugiati che, prima di giungere nel Paese di asilo, hanno attraversato uno o più Stati terzi sicuri¹⁷⁵. Il problema è che né la Convenzione di Ginevra né altri trattati sancivano un obbligo dello Stato terzo individuato di accogliere il richiedente respinto in applicazione di tale normativa e che comunque i requisiti di base del concetto erano piuttosto blandi, tali da non costituire un'effettiva garanzia di tutela per il richiedente asilo trasferito¹⁷⁶. Come vedremo meglio nel prossimo capitolo, i Paesi della Comunità europea

¹⁷⁴ In sostanza, quindi, la prima Risoluzione stabiliva che bisogna dichiarare manifestamente infondata la domanda di asilo presentata dallo straniero che prima di raggiungere i confini di uno Stato membro avesse attraversato un "Paese terzo sicuro". La seconda Risoluzione offriva una definizione comune di "Paese terzo sicuro", richiedendo agli Stati che la utilizzassero di tenere in considerazione le prassi degli Stati in questione e di rispettare comunque il divieto di *refoulement*. Le Conclusioni formulavano il concetto "Paese di origine sicuro", basato sulla necessità di prevenire l'abuso del diritto di asilo ed evitare così che i "rifugiati autentici" dovessero attendere per periodi troppo lunghi di essere presi in carico dall'accoglienza.

¹⁷⁵ Sul dibattito in materia vedi *ex multis*: M. Foster, *Responsibility Sharing or Shifting? "Safe" Third Countries and International Law*, in "Revue canadienne sur les réfugiés", 2008, pp. 64-78; B. Leimsidor, *The concept of "safe third country" in asylum legislation, regulation and practice: political, humanitarian and practical considerations*, in L. Zagato, *Verso una disciplina comune europea del diritto d'asilo*, Cedam, 2006, p. 39; C. Engelmann, *Convergence against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in EU Member States (1990-2013)*, in "European Journal of Migration and Law", 2014, pp. 277- 302. Tra le opinioni contrarie alla suddetta interpretazione, in virtù del carattere umanitario della Convenzione, si segnala quella dell'UNHCR (*Note on international protection*, 4 giugno 1999).

¹⁷⁶ Si noti infatti che solo per quanto riguarda il requisito dell'ammissibilità sul territorio è richiesta una "clear evidence", tutti gli altri criteri risultano piuttosto vaghi in quanto alla verifica della loro effettività. Sul punto

hanno fatto quindi ricorso ad accordi di riammissione degli stranieri entrati irregolarmente, stipulati direttamente con i Paesi terzi. Tuttavia, la prima generazione di accordi di riammissione non prevedeva il dovere per il Paese terzo di garantire un'equa procedura di esame della domanda e un'effettiva protezione dal *refoulement*, rappresentando così una sorta di delega in bianco alla protezione dei richiedenti trasferiti¹⁷⁷. In ogni caso, poiché la giurisprudenza che abbiamo esaminato non ha evidentemente intaccato la tendenza delle istituzioni europee a emanare atti che comprendono presunzioni di sicurezza *ex lege*, è assolutamente imprescindibile, ai fini della nostra analisi, tenere conto degli strumenti normativi elaborati durante il lungo arco temporale in cui si è sviluppato il Sistema Europeo Comune di Asilo. Tale analisi sarà svolta per capire qual è il quadro entro cui sono possibili procedure di esternalizzazione delle responsabilità in materia di asilo da parte degli Stati membri, dato che possibilità di esternalizzazione e presunzione di sicurezza dello Stato a cui si delegano le responsabilità, come vedremo meglio anche in seguito, sono due concetti profondamente collegati.

4.1. Le prime fasi del Sistema Europeo Comune di Asilo

La prima fase di armonizzazione della disciplina sull'asilo in ambito europeo si è verificata con la promulgazione di tre direttive, recanti norme minime per la disciplina sull'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, sull'attribuzione e il contenuto della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale e sulle procedure ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato¹⁷⁸. I negoziati relativi a tale ultimo aspetto furono particolarmente complessi, in quanto condizionati dagli attentati dell'11 settembre a Ground Zero, che posero al centro del dibattito la lotta al terrorismo e la difesa delle frontiere esterne in ottica prevalentemente securitaria. Infatti, durarono quasi cinque anni, tra il 2001 e il 2005, culminando con l'adozione della "Direttiva procedure", che andava così a completare la prima fase del

si espresse infatti l'UNHCR, indicando che lo Stato di rinvio deve essere parte contraente della Convenzione di Ginevra (*Considerations on the "Safe Third Country" Concept*, July 1996).

¹⁷⁷ UNHCR, *Overview of readmission agreements in Central Europe*, 30 settembre 1993. Vedi anche: D. Bouteillet-Paquet, *Passing the Buck: A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and Its Member States*, in "European Journal of Migration and Law", 5, 2003, pp.359-377.

¹⁷⁸ Direttive 2003/9, 2004/83, 2005/85.

SECA¹⁷⁹. Lo scopo del processo di armonizzazione, oltre a garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra e della CEDU, era quello di arginare i movimenti secondari dei richiedenti asilo tra gli Stati membri, in ragione della differenziazione tra i sistemi di asilo nazionali¹⁸⁰. Pertanto, il primo passo del processo di comunitarizzazione è stato quello di stabilire livelli minimi di tutela ai cui gli Stati non potessero derogare *in peius*, ma consentendo comunque di adottare una legislazione domestica più favorevole.

La direttiva di nostro interesse è la 2005/85 (Direttiva Procedure), emanata in applicazione di uno degli obiettivi stabiliti dal programma di Tampere, cioè definire “norme comuni per una procedura di asilo equa ed efficace”¹⁸¹. La direttiva prevede un elenco di situazioni in cui la domanda deve essere esaminata con procedura accelerata in deroga agli standard e alle garanzie previste con la procedura ordinaria, recependo molte delle indicazioni presenti nelle Risoluzioni di Londra¹⁸². In particolare, molto criticato è stato il concetto di provenienza da un Paese sicuro tra le opzioni in cui una domanda viene considerata inammissibile o infondata, senza eseguire un esame nel merito¹⁸³. I criteri su

¹⁷⁹ G. Pizzolante, *Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione Europea*, Cacucci, 2012, pp. 27-29. Vedi anche: C. Costello, *The Asylum Procedures Directive and the Proliferation Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?*, in “European Journal of Migration and Law”, 2005, pp. 35-69.

¹⁸⁰ Commissione delle Comunità Europee, *Libro Verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, COM(2007)302, p. 11. Secondo la Commissione, il completamento del SECA avrebbe l'effetto di limitare i movimenti secondari dovuti alle diversità normative e nelle prassi nazionali.

¹⁸¹ Il programma di Tampere, redatto dal Consiglio Europeo durante la riunione del 15 e 16 ottobre 1999, dà inizio alla prima fase della politica europea sull'asilo. L'obiettivo è la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, tramite un processo di comunitarizzazione delle politiche. In altre parole, le istituzioni europee erano chiamate ad elaborare politiche comuni in materia di asilo e immigrazione, al fine di porre al centro della normativa il rispetto degli obblighi di protezione dei rifugiati derivanti dal diritto internazionale e abbandonare l'approccio securitario della fase intergovernativa. Il Programma di Tampere ha introdotto così il Sistema Europeo Comune di Asilo, stabilendo le tappe fondamentali per la sua realizzazione: nel breve periodo si richiedeva l'adozione delle misure necessarie per armonizzare le legislazioni nazionali degli Stati membri sulla base di norme minime, mentre nel lungo periodo l'obiettivo era giungere ad una “procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme, valido in tutta l'Unione, per coloro che hanno ottenuto l'asilo”. Vedi: Conclusioni della presidenza, Consiglio Europeo di Tampere, 15 e 16 Ottobre 1999, par. 14-15. Sul tema vedi anche: F. Pastore, *Verso una politica migratoria comune? Le prospettive di applicazione del nuovo titolo IV TCE tra interessi nazionali ed interesse comune europeo*, Rapporto per il CeSpi, 1999; S. Masiello, S. Sonnino, *Politiche europee sull'asilo e i rifugiati*, in “Gli Stranieri”, 2005, pp. 113-134.

¹⁸² Artt. 23-35.

¹⁸³ C. Costello, *The asylum procedures directive in legal context: equivocal standards meet general principles*, in A. Baldaccini, E. Guild, H. Toner, *Whose Freedom, Security and Justice?*, Hart, 2007, pp. 151-193. Anche l'UNHCR, segnalò il rischio che la Direttiva (non ancora approvata) portasse ad un abbassamento degli standard procedurali, esponendo l'autorità esaminante al rischio di errori di valutazione rispetto alla necessità di protezione del richiedente asilo (UNHCR Press Release, *Lubbers calls for EU asylum laws not to contravene international law*, 29 marzo 2004).

cui si fonda la sicurezza di uno Stato terzo sono minimi, pertanto lasciano un ampio margine di discrezionalità agli Stati: ai sensi dell'art. 26, il concetto di "Paese di primo asilo" è applicabile qualora il richiedente possa ottenere in quel Paese lo status di rifugiato o un'altra forma di protezione "sufficiente", che includa quindi la tutela dal *refoulement*. L'uso del termine "sufficiente" porta a ritenere che la disposizione consenta una tutela inferiore rispetto al concetto di protezione effettiva, che si è sviluppato poi in ambito giurisprudenziale nei casi in cui il trasferimento di un richiedente asilo è stato ritenuto illegittimo. L'accertamento dell'effettività della tutela non è richiesto nemmeno tra i requisiti sanciti dall'art. 27 per gli Stati terzi sicuri, dato che il parametro riguardante la sussistenza della "possibilità di chiedere lo status di rifugiato e di ottenere protezione in conformità alla Convenzione di Ginevra" non è accompagnato dall'obbligo di verifica delle prassi statali o dal dovere di assicurarsi che la procedura di asilo nello Stato in questione sia concretamente accessibile per il richiedente che si vuole trasferire. Infine, alcune disposizioni della Direttiva, poi annullate dalla Corte di Giustizia per vizi procedurali¹⁸⁴, permettevano l'elaborazione di una lista comune di Paesi terzi europei sicuri e Paesi di origine sicuri. Tale possibilità inizialmente prevista dalla Direttiva del 2005 è poi venuta meno nella riforma del 2013, ma è ricomparsa nella proposta di Regolamento del 2016¹⁸⁵. Nel frattempo, è fatta salva la possibilità di mantenere in vigore le normative nazionali che consentono di adottare liste di Paesi sicuri.

Con l'adozione del Trattato di Lisbona inizia la seconda fase di realizzazione del Sistema Europeo Comune di Asilo. L'art. 78 TFUE definisce gli obiettivi da raggiungere in questa area, stabilendo che "l'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea" tramite atti normativi che definiscano un livello di protezione uniforme per i rifugiati e i beneficiari della protezione sussidiaria, nonché procedure comuni per l'ottenimento e la revoca dello status. Quindi, mentre nella prima fase del SECA l'armonizzazione ha riguardato i livelli minimi comuni di tutela che

¹⁸⁴ Corte di Giustizia, C-133/06, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, 6 maggio 2008.

¹⁸⁵ Prima ancora anche in: Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune di Paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE*, COM(2015) 452 final., 9 settembre 2015. La proposta ivi contenuta è stata poi accantonata in ragione della sua integrazione nella proposta di un nuovo regolamento di armonizzazione delle procedure di protezione internazionale: Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, COM(2016) 467 final., 13 luglio 2016, par. 48.

dovevano essere garantiti dagli Stati Membri, nella seconda fase si richiedeva un processo legislativo più articolato, volto ad assicurare un grado di armonizzazione ancora maggiore¹⁸⁶. Il raggiungimento di tale obiettivo è favorito dall'introduzione della procedura legislativa ordinaria per l'adozione delle misure in questione, come specifica ancora l'art. 78 TFUE, oltre che dall'ampliamento della giurisdizione della Corte di Giustizia in tale ambito, attraverso la rimozione della struttura in tre "pilastri" introdotta dal Trattato di Maastricht¹⁸⁷. Nonostante la Commissione avesse presentato le sue proposte già nel 2008, i negoziati sono andati avanti lentamente, pertanto la seconda fase del SECA si è conclusa nel 2013, con la rifusione di tutti gli atti adottati nella prima fase, ad eccezione della Direttiva sulla protezione temporanea (2001/55/CE)¹⁸⁸. Tuttavia, le divergenze ancora presenti tra i sistemi di asilo degli Stati Membri, emerse anche grazie all'operato della giurisprudenza, rivelano che lo scopo stabilito dal Programma di Tampere non è stato pienamente raggiunto.

Per quanto di nostro interesse, la Direttiva sulle procedure di determinazione dello status di rifugiato, approvata nel 2013 in sostituzione di quella del 2005, lascia inalterata la nozione di "Paese sicuro"¹⁸⁹. Infatti, in base all'art. 35 è ritenuto "Paese di primo asilo" lo Stato in cui il richiedente è stato riconosciuto come rifugiato e che può avvalersi di tale protezione oppure che goda di protezione altrimenti sufficiente, cioè comprensiva della

¹⁸⁶ Sulla seconda fase del SECA vedi *ex multis*: V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (a cura di), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Brill, 2016; G. Morgese, *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", 2013, n. 4, p. 15 ss; A. Adinolfi, *La "politica comune dell'immigrazione" a cinque anni dal Trattato di Lisbona: linee di sviluppo e questioni aperte*, in S. Amedeo, F. Spitaleri (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Giappichelli, 2015, pp. 3-28.

¹⁸⁷ Il trattato di Lisbona prevede la completa integrazione di questi tre "pilastri" (Comunità europee, Politica estera e di sicurezza comune, Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale) nel titolo V del TFUE che raggruppa le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, alla cooperazione giudiziaria in materia civile, alla cooperazione in materia penale e alla cooperazione di polizia. Pertanto, la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea si estende al diritto dell'Unione europea, salvo che i Trattati non dispongano diversamente (art. 19 TUE). Inoltre, come già ricordato a p. 28, la riforma attuata dal Trattato di Lisbona ha inciso in maniera rilevante sulla protezione dei diritti fondamentali, in quanto ha riconosciuto la Carta di Nizza come fonte primaria di diritto dell'Unione Europea.

¹⁸⁸ Vedi: Parlamento Europeo, Note tematiche sull'Unione Europea, *Politica di asilo*, p. 3 e ss. Uno dei motivi che ha rallentato il processo di armonizzazione è l'ampio margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri concesso dalle direttive, sia per la natura dello strumento normativo che, talvolta, per la formulazione generica di alcune disposizioni, frutto di compromesso in sede di negoziato. Si tenga anche conto che il momento di recepimento delle direttive da parte degli Stati ha peraltro più o meno coinciso con la "crisi" migratoria del 2015.

¹⁸⁹ L'art. 33, par. 2, consente di dichiarare inammissibile la domanda di protezione internazionale qualora sia individuabile un "Paese di primo asilo" o un "Paese terzo sicuro" e l'art. 39 permette alle autorità di evitare l'esame della domanda nel caso in cui si accerti che il richiedente proviene da un "Paese terzo europeo sicuro".

tutela prevista dal principio di *non refoulement*, a condizione che tale Stato lo riammetta sul proprio territorio¹⁹⁰. Gli articoli 36 e 37 si riferiscono invece al concetto di “Paese di origine sicuro”, stabilendo i criteri in base a cui gli Stati possono eventualmente ricomprendere determinati Paesi terzi in una lista di Paesi sicuri, ai fini dell’esame delle domande di asilo¹⁹¹. Tali criteri sono elencati nell’allegato I alla direttiva e impongono di tenere di conto non solo della normativa in vigore in quel determinato Paese, ma anche delle prassi applicative. In particolare, si prevede che un Paese di origine possa essere ritenuto sicuro se “si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni [...] né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale”. Un Paese di origine può essere considerato sicuro per un determinato richiedente solo se questi ne ha la cittadinanza ovvero è un apolide che prima vi soggiornava abitualmente e se “non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel Paese non sia un Paese di origine sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova”¹⁹². Si noti che la Direttiva prevede semplicemente la possibilità di “invocare” la sussistenza di tali motivi per evitare il rimpatrio ma l’espressione è comunque generica e ciò ha comportato che le modalità con cui gli Stati membri hanno recepito la disciplina non sempre sono state conformi agli standard previsti dalla Direttiva, che prevede che l’onere della prova rimanga in capo allo Stato che intende espellere lo straniero¹⁹³.

Mentre la provenienza da un Paese di origine sicuro comporta l’applicabilità della procedura accelerata¹⁹⁴, la designazione di un Paese terzo come “sicuro” (cioè, come già detto, né il Paese di origine del richiedente né il Paese che procede all’esame della

¹⁹⁰ Il concetto di protezione altrimenti sufficiente è specificato dalla norma con un esplicito richiamo al successivo art. 38, par. 1 (su cui vedi *infra* alla pagina successiva): “Nell’applicare il concetto di paese di primo asilo alle circostanze particolari di un richiedente gli Stati membri possono tener conto dell’articolo 38, paragrafo 1.”

¹⁹¹ La designazione deve basarsi su una serie di fonti di informazione qualificate, tra cui quelle prodotte da EASO, UNHCR, Consiglio d’Europa. È previsto altresì il dovere per gli Stati membri di riesaminare periodicamente la situazione in tali Paesi, oltre all’obbligo di notifica alla Commissione europea (art. 37, commi 2 e 3).

¹⁹² Art. 36, par. 1.

¹⁹³ Ad esempio, in alcuni casi gli Stati hanno previsto l’omissione dell’audizione del richiedente o l’esclusione dell’effetto sospensivo dell’appello. Anche la normativa italiana è stata oggetto di critiche per l’utilizzo del termine “dimostrare” al posto di invocare, poiché l’interpretazione letterale di tale termine porta a ritenere che il legislatore abbia voluto attuare un vero e proprio regime di inversione dell’onere della prova (art. 7-bis decreto 113/2018 del 4 ottobre 2018).

¹⁹⁴ Art. 31, par. 8, lett. b.

domanda) permette alle autorità statali di dichiarare la domanda inammissibile e quindi di non procedere alla sua trattazione¹⁹⁵. A norma dell'art. 38 ciò è possibile sostanzialmente quando:

- a) è accertato che nel Paese terzo in questione non sussistono minacce alla vita e libertà del richiedente per le ragioni di cui alla Convenzione di Ginevra;
- b) non sussiste un rischio di “danno grave” di cui alla direttiva qualifiche¹⁹⁶;
- c) è rispettato il principio di non respingimento e il divieto di allontanamento in caso di rischio di torture o trattamenti crudeli, disumani o degradanti;
- d) esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e di ottenere tale protezione.

Il paragrafo 2 dello stesso articolo, specifica inoltre che per applicare tale concetto è necessario che gli Stati prevedano norme nazionali per:

- a) accertare che vi sia un legame tra il richiedente e tale Stato terzo, tale da rendere ragionevole il suo trasferimento;
- b) effettuare un esame caso per caso della sicurezza di un Paese terzo per un determinato richiedente e/o una designazione nazionale dei Paesi terzi che possono essere considerati generalmente come sicuri;
- c) sia consentito al richiedente di impugnare l'applicazione di tale concetto e di contestare l'esistenza di un legame con tale Paese terzo.

Analogamente, il concetto di “Paese terzo europeo sicuro” *ex art. 39* implica la possibilità che l'esame della domanda “non abbia luogo o non sia condotto esaurientemente” da parte delle autorità¹⁹⁷, nel caso in cui sia stato accertato “che il richiedente sta cercando di entrare o è entrato illegalmente” da un Paese che:

- a) ha ratificato e osserva la Convenzione di Ginevra;

¹⁹⁵ Art. 33, par. 2, lett. c.

¹⁹⁶ Direttiva 2011/95/UE, art. 15: Danno grave. 1. Ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, sono considerati danni gravi: a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

¹⁹⁷ Al paragrafo successivo è specificato che è comunque sempre prevista la possibilità per il richiedente di impugnare l'applicazione di tale concetto. Inoltre, in tutti i casi in cui il Paese terzo non riammette il richiedente, gli Stati membri hanno l'obbligo di assicurare l'accesso alla procedura di asilo.

- b) dispone di una procedura di asilo per legge e ha ratificato la Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e ne rispetta le disposizioni.

Quindi, per riassumere, che cosa potrebbe accadere al richiedente asilo che, giunto alla fine del suo percorso migratorio, arriva in uno Stato membro e lì presenta domanda di protezione? In primo luogo, c'è la possibilità che venga rinvio in un Paese terzo che disponga di determinati standard di sicurezza, tra cui però non rientrano le garanzie procedurali e sostanziali previste dalla Convenzione di Ginevra. In secondo luogo, il richiedente potrebbe essere rispedito nel Paese in cui ha ottenuto lo status di rifugiato o un'altra protezione "sufficiente" (concetto che comunque non viene definito a livello normativo). In ultima istanza, vi è la possibilità che egli sia rimpatriato nel Paese di origine, se ritenuto sicuro dalle autorità nazionali, anche sulla base delle liste stilate a norma dell'allegato I¹⁹⁸.

Tra tutte le disposizioni, quella sul concetto di "Paese terzo europeo sicuro" è forse la più problematica, in quanto tale qualifica si verificherebbe a priori, operando come una presunzione di sicurezza in fase applicativa (fatta salva poi la successiva valutazione del giudice). Nello specifico, gli Stati membri possono preventivamente qualificare come sicuri Paesi terzi europei, senza procedere poi ad alcun esame della situazione concreta in caso di domanda presentata da uno straniero che ha attraversato quello Stato, semplicemente notificando periodicamente alla Commissione – che quindi non dovrà a sua volta verificare, ad esempio, l'effettiva aderenza alla CEDU delle prassi statali – quali sono i Paesi a cui applica il concetto¹⁹⁹. Se ne deduce quindi che il quadro normativo non prevede meccanismi efficaci di controllo preventivo sulle scelte operate dagli Stati che si avvalgono

¹⁹⁸ Tra gli Stati membri che hanno adottato tali liste, figura da ottobre 2019 anche l'Italia, che ha provveduto con decreto interministeriale del 4 ottobre 2019. L'art. 1, comma 1, indica i Paesi di origine considerati sicuri: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina (sospesa con decreto del 9 marzo 2022). Il sistema italiano determina sostanzialmente un'inversione dell'onere della prova a carico del richiedente cittadino di uno dei suddetti Stati. Per approfondimenti vedi: G. Armone, *Il decreto interministeriale sui Paesi di origine sicuri e le sue ricadute applicative*, in "Questione Giustizia", 1, gennaio 2021; F. Venturi, *L'istituto dei "Paesi di origine sicuri" e il decreto attuativo del 4 ottobre 2019: una "storia sbagliata"*, in "Questione Giustizia", 18 novembre 2019; C. Pitea, *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in "Rivista di diritto internazionale", 2019, pp. 627 e ss.

¹⁹⁹ Art. 39, par. 7. In particolare, a fronte dell'obbligo di comunicazione degli elenchi nazionali alla Commissione non corrisponde un ulteriore step di verifica da parte dell'UE. Infatti, la scelta della Serbia quale Stato terzo sicuro da parte dell'Ungheria è stata all'origine di un accertamento di violazione del divieto di *refoulement*: Corte EDU, Grande Camera, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, cit., vedi *supra* nota 64. Si ricorda poi che anche il Regolamento Dublino sui criteri di determinazione dello Stato membro competente all'esame della domanda prevede all'art. 3, par. 3, la possibilità di inviare un richiedente in un paese terzo sicuro, nel rispetto delle norme e delle garanzie previste dalla direttiva 2013/32/UE.

della facoltà di adottare queste liste. Inoltre, il fatto che tali liste siano predisposte arbitrariamente dai singoli Stati, anche se nel rispetto di una serie di criteri comuni, comporta il rischio che ci sia difformità tra i rispettivi elenchi nazionali. In sostanza, un'applicazione efficace del concetto di "Paese sicuro" dovrebbe essere molto simile ad un esame nel merito dell'istanza, altrimenti l'allontanamento del richiedente rischia di essere frutto solo di una valutazione formale basata su una presunzione antecedente e di creare standard di protezione alternativi a quelli stabiliti dalla Convenzione di Ginevra.²⁰⁰

Un ulteriore ostacolo riguarda poi la difficoltà di trasferire i richiedenti in Stati membri che presentano carenze sistemiche nei loro sistemi di asilo, a seguito delle pronunce della Corte EDU e della CGUE²⁰¹. L'esperienza degli anni immediatamente successivi all'approvazione del pacchetto di direttive di armonizzazione e del Regolamento di Dublino ha ribadito come, specialmente in situazioni di afflussi massicci, tale sistema favorisce in maniera strutturale la pressione sui sistemi di asilo di determinati Stati, in quanto attribuisce la competenza sulla maggioranza delle domande di asilo a un numero limitato di Stati membri. Eppure, mentre si chiedeva alla Grecia o all'Italia di mettere in atto misure adeguate per onorare il principio di fiducia reciproca tra Stati membri, l'Unione Europea invece che modificare gli antichi criteri di attribuzione previsti dal sistema Dublino, vista l'urgenza della situazione e in mancanza di un accordo tra gli Stati in tal senso, ha preferito investire sul ruolo dei Paesi terzi alla frontiera esterna, in particolar modo della Turchia. Il processo di esternalizzazione che ne è seguito è basato appunto sull'applicazione estensiva del concetto di "Paese terzo sicuro", che giustifica formalmente una politica di rinvio nello Stato di transito²⁰².

²⁰⁰ M. Gigli, *Le politiche di Protection Elsewhere alla luce della Convenzione di Ginevra del 1951*, cit., pp. 42-43, secondo cui l'adozione di una lista comune europea che sostituisca le liste nazionali costituirebbe una garanzia di valutazione più coerente delle condizioni di sicurezza negli Stati terzi, ma esporrebbe le istituzioni europee al conflitto con il diritto internazionale e comunitario.

²⁰¹ Cfr. Regolamento (UE) n. 604/2013, cit., art. 3, par. 2: "[...] Qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente".

²⁰² Il nuovo approccio di esternalizzazione si ritrova nelle conclusioni sul rimpatrio del Consiglio GAI dell'8 ottobre 2015: "L'UE deve esaminare la possibilità di sviluppare capacità di accoglienza sicure e sostenibili e di fornire ai rifugiati e alle loro famiglie prospettive durature e procedure adeguate nelle regioni di paesi terzi esposte a pressioni migratorie fino a quando non possano tornare nel loro paese d'origine". Vedi: Consiglio

4.2. *La proposta di riforma del Sistema Europeo Comune di Asilo del 2016*

Nel periodo successivo alla conclusione della seconda fase del SECA, le circostanze hanno rivelato le sue gravi carenze. Infatti, persistono le differenze nel trattamento dei richiedenti asilo tra uno Stato membro e l'altro, soprattutto per quanto riguarda la durata delle procedure di asilo o le condizioni di accoglienza, ma anche i tassi di riconoscimento variano notevolmente, proprio in ragione dello Stato di provenienza del richiedente²⁰³. Tali differenze senza dubbio incoraggiano i movimenti secondari. Per affrontare le suddette criticità, la Commissione, in considerazione di quanto previsto nell'Agenda europea sulla migrazione del 13 aprile 2015²⁰⁴ e delle richieste del Parlamento europeo²⁰⁵, il 6 maggio 2016 ha presentato un programma di riforma del Sistema europeo comune di asilo, basato sui principi di responsabilità e di solidarietà²⁰⁶. Il programma prevedeva l'adozione di un primo pacchetto di proposte di regolamenti, riguardanti tre aspetti prioritari: la rifusione del regolamento Dublino III, la nuova Agenzia europea per il sostegno all'asilo e la riforma

UE, *Conclusioni del Consiglio sul futuro della politica di rimpatrio*, comunicato stampa 711/15, 8 ottobre 2015, par. 17.

²⁰³ In particolare, non c'è omogeneità rispetto alla decisione di accordare lo status di rifugiato o di riconoscere la protezione sussidiaria ai richiedenti provenienti da un determinato Paese di origine. Vedi: FRA, *Fundamental Rights Report 2016*, p. 7-36. Ad esempio, sul caso degli afghani si consenta di rimandare a: S. Archain, O. Cardini, *Visti umanitari e accesso al diritto d'asilo. La tutela dei richiedenti asilo afghani prima e dopo la caduta di Kabul*, in "Scienza e Pace", XII (2), 2021 pp. 124-138.

²⁰⁴ Commissione europea, 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, 13 maggio 2015. L'Agenda europea sulla migrazione ha tentato di individuare delle misure concrete per rafforzare la solidarietà tra gli Stati membri e basate sul principio di equa condivisione degli oneri. Tra le azioni in essa contenute rientrano: il meccanismo temporaneo di ricollocazione, "l'approccio hotspot" e il supporto tecnico e operativo fornito dalle Agenzie europee (EASO, Frontex, Europol). In particolare, come vedremo meglio nel paragrafo successivo, il programma previsto dall'Agenda ha portato all'adozione di due decisioni del Consiglio che stabilivano il ricollocazione entro due anni di 160.000 richiedenti asilo dalla Grecia e dall'Italia. Vedi: A. Di Pascale, *La futura agenda europea per l'immigrazione: alla ricerca di soluzioni per la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo*, in "Eurojus", 9 aprile 2015; F. Cherubini, *L'agenda europea sulla migrazione: la macchina ora (forse?) funziona, ma ne occorre comunque un'altra*, in "Sidiblog", 3 giugno 2015; F. Maiani, *Hotspots and Relocation Schemes: the right therapy for the Common European Asylum System?*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 3 febbraio 2016.

²⁰⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione, 2015/2095(INI), soprattutto par. 36 e 62.

²⁰⁶ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Riformare il Sistema europeo comune d'asilo e potenziare le vie d'accesso legali all'Europa*, COM(2016) 197 final, 6 aprile 2016, p. 1.

del sistema EURODAC²⁰⁷. Successivamente, la Commissione si è focalizzata sull'obiettivo di uniformare gli standard di tutela per i beneficiari di protezione internazionale nell'Unione Europea e armonizzare ulteriormente le condizioni di accoglienza. Il 13 luglio 2016, la Commissione ha quindi presentato il secondo pacchetto di misure: due proposte di regolamento destinate a sostituire la direttiva procedure e a modificare la direttiva qualifiche, oltre a una proposta di rifusione della direttiva accoglienza²⁰⁸.

Per quanto ci interessa in questa sede, una delle novità della proposta di Regolamento procedure del 2016 è che rendeva obbligatoria l'applicazione del concetto di "Paese terzo sicuro", nel senso che obbligava gli Stati a respingere le domande qualora si verificasse la possibilità di applicare il concetto, rendendo in pratica il modello Grecia-Turchia una procedura standardizzata²⁰⁹. Anche la proposta di Regolamento Dublino IV stabiliva una previa valutazione dell'ammissibilità della richiesta di asilo e sottolineava ancora che è necessario un potenziamento della cooperazione con i Paesi terzi in posizione

²⁰⁷ Commissione europea, Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide (rifusione), COM(2016) 270 final; Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, COM(2016) 271 final; Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide, per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto (rifusione), COM(2016) 272 final., 4 maggio 2016.

²⁰⁸ Commissione europea, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM(2016) 467 final; Allegato della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, COM(2016) 466 final; Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), COM(2016) 465 final, 13 luglio 2016.

²⁰⁹ La dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, infatti, permette il rimpatrio dei siriani dalla Grecia alla Turchia sulla base della sua qualificazione come "Paese terzo sicuro". Vedi più approfonditamente *infra* capitolo III, par. 2. Nella proposta di regolamento a p. 5 si legge infatti: "la presente proposta prevede infatti l'armonizzazione delle conseguenze procedurali dell'applicazione dei concetti di paese sicuro. Se manifestamente il richiedente non necessita di protezione internazionale perché proviene da un paese di origine sicuro, la domanda dev'essere respinta in tempi brevi e, in tempi altrettanto brevi, dev'essere organizzato il rimpatrio. La domanda va invece dichiarata inammissibile se il richiedente ha già trovato un primo paese di asilo in cui gode di protezione o in cui la sua domanda può essere esaminata da un paese terzo sicuro".

strategica, soprattutto con la Turchia²¹⁰. Nello specifico, tale valutazione deve essere obbligatoriamente svolta dal primo Stato membro in cui è presentata la domanda di asilo e ha lo scopo di accertare l'inammissibilità della domanda in virtù del fatto che il richiedente proviene da un Paese terzo di primo asilo o da un Paese terzo sicuro²¹¹ (oppure l'autorità accertante deve svolgere la valutazione con procedura accelerata, qualora il richiedente provenga da un Paese di origine sicuro²¹²). Inoltre, come accennato precedentemente, la proposta stabiliva la designazione di liste di Paesi di origine sicuri e di Paesi terzi sicuri a livello di Unione Europea²¹³, prevedendo che gli Stati membri potessero mantenere i propri elenchi nazionali per un periodo non superiore a cinque anni²¹⁴. Un'altra disposizione che è stata oggetto di negoziati è l'art. 41, secondo cui l'autorità accertante può decidere su una domanda alla frontiera o in una zona di transito dello Stato membro, pronunciandosi entro quattro settimane rispetto all'ammissibilità della domanda o anche al merito nei casi cui si applica la procedura accelerata, limitando quindi ulteriormente le garanzie per i richiedenti provenienti da Stati terzi sicuri. La Presidenza rumena del Consiglio UE in merito fece presente che la grande maggioranza degli Stati membri era a favore della procedura di frontiera obbligatoria per le persone che non soddisfano le condizioni per l'ingresso nell'UE nei casi previsti dalla norma, mentre altri erano decisamente contrari, a causa dei potenziali costi e della necessità di modificare significativamente le procedure nazionali.

²¹⁰ Commissione europea, COM(2016) 270 final, pp. 1, 15.

²¹¹ Commissione europea, COM(2016) 270 final, considerando 17. Si noti che la proposta di Regolamento procedure mantiene l'utilizzo del termine "protezione sufficiente" (artt. 44-45). Poiché l'art. 36 prevede uno specifico obbligo per l'autorità esaminante di respingere la domanda in questi casi, la proposta rende più rigida la disciplina dell'art. 33 della direttiva procedure attuale (2013/32/UE), che prevede invece solo la possibilità per l'autorità accertante di respingere la domanda. Inoltre, si segnala l'uso del termine "addurre" (invece che "invocare") rispetto ai gravi motivi per cui il richiedente può segnalare che un Paese terzo sicuro non è tale nel suo caso specifico.

²¹² Commissione europea, COM(2016) 467 final, art. 40.

²¹³ Commissione europea, COM(2016) 467 final, artt. 46 e 48.

²¹⁴ Commissione europea, COM(2016) 467 final, art. 50, par. 1. Sul punto vedi l'opinione dell'UNHCR, secondo cui: "L'istituzione di un elenco di Paesi di origine sicuri e di un elenco di Paesi terzi sicuri mediante un regolamento può avere gravi conseguenze per la capacità del richiedente di impugnare tale elenco. Un regolamento, a differenza di una direttiva, è direttamente applicabile negli Stati membri. Ciò significa, di fatto, che la CGUE diventa competente in via esclusiva per esaminare la legittimità di queste liste e per decidere sull'inclusione o l'esclusione di determinati Paesi; i tribunali nazionali potrebbero non essere più in grado di farlo da soli". Vedi: *UNHCR comments on the European Commission proposal for an asylum procedures regulation – COM (2016) 467*, p. 45.

Pertanto, presentò un testo di compromesso che proponeva l'applicazione volontaria della procedura²¹⁵.

Dopo anni di stallo nei negoziati tra gli Stati, la Commissione europea ha deciso di ritirare la proposta del 2016, non essendosi mai trovato accordo in sede di Consiglio, principalmente per la difficoltà di convincere gli Stati dissenzienti come la Repubblica Ceca, la Polonia, la Slovacchia e l'Ungheria. L'argomento principale di tale avversione era la distribuzione automatizzata dei richiedenti asilo negli Stati membri in caso di afflussi improvvisi di grandi dimensioni. Infatti, nella proposta di regolamento di rifusione del Regolamento Dublino III, compresa nel pacchetto di riforme che il Consiglio avrebbe dovuto approvare, era previsto anche un meccanismo correttivo di assegnazione della competenza sulle domande di asilo, da attivare automaticamente ogni volta che il numero di domande di protezione internazionale per cui uno Stato membro è competente supera il 150% della cifra individuata nella chiave di riferimento²¹⁶. In risposta, nel novembre 2016

²¹⁵ Proposta di testo di compromesso della Presidenza della Proposta di regolamento trasmessa al COREPER (7708/19 ADD 1, LIMITE, 22 marzo 2019).

²¹⁶ Commissione UE, *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide (rifusione)*, COM(2016)270 final., 4 maggio 2016, p. 19. Vedi nello specifico art. 35: "Chiave di riferimento: 1. Ai fini del meccanismo correttivo, il numero di riferimento di ciascuno Stato membro è determinato per mezzo di una chiave. 2. La chiave di riferimento di cui al paragrafo 1 si basa sui seguenti criteri relativi a ciascuno Stato membro, secondo dati forniti da Eurostat: a) popolazione complessiva (50 %); b) PIL totale (50%)." La proposta prevedeva anche la possibilità per uno Stato membro di astenersi temporaneamente dalla partecipazione al meccanismo correttivo per un periodo di dodici mesi, versando in cambio un contributo di solidarietà di 250.000 euro per ogni richiedente che gli sarebbe stato assegnato. Già l'anno precedente era stata presentata una proposta della Commissione di modifica parziale del Regolamento Dublino tramite l'introduzione di un "meccanismo di ricollocazione di crisi" a carattere permanente, da attivarsi tramite un atto delegato, che determinasse anche il numero di persone da ricollocare. Vedi: Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi e modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*, COM (2015) 450 final., 9 settembre 2015, p. 2: "L'obiettivo generale della presente proposta legislativa è fare in modo che l'Unione disponga di un solido meccanismo di ricollocazione di crisi da introdurre nel regolamento (UE) n. 604/2013 per gestire in modo strutturale ed efficace le situazioni critiche nel settore dell'asilo. Tale meccanismo dovrebbe essere attivato rapidamente in relazione a qualsiasi Stato membro che sperimenti situazioni di crisi di entità tale da mettere a dura prova sistemi di asilo anche ben preparati e funzionanti, tenendo conto delle dimensioni dello Stato membro in questione." Successivamente, la Commissione pubblicò una comunicazione dal titolo "Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa", in cui prevedeva due possibili opzioni di riforma, di cui una era appunto quella prevista dalla proposta del 2015, a cui si aggiungevano alcune precisazioni. Vedi: COM(2016)197 final., 6 aprile 2016, p. 8: "per attenuare le forti ineguaglianze nella distribuzione tra gli Stati membri, si potrebbe procedere alla ricollocazione non appena in un determinato Stato membro viene raggiunta una soglia prestabilita nel numero di richiedenti asilo. La soglia potrebbe essere determinata, ad esempio, in modo tale che la ricollocazione avvenga soltanto quando il numero di richiedenti asilo assegnati a uno Stato membro supera in misura significativa quanto risulterebbe da una distribuzione dei richiedenti asilo all'interno dell'UE basata su determinati criteri oggettivi". L'altra opzione prevedeva

la Presidenza slovacca del Consiglio presentò un non-paper in espressione della posizione del gruppo Visegrad: basandosi sulla convinzione che il rapporto tra responsabilità e solidarietà implica per i Paesi di frontiera esterna l'obbligo di rispettare il sistema Dublino prima di poter richiedere misure di distribuzione fisica dei richiedenti, stabiliva che tali misure eccezionali dovrebbero essere decise dal Consiglio e rimanere comunque facoltative²¹⁷. In direzione totalmente opposta, con un'importante risoluzione del 16 novembre 2017, il Parlamento europeo aveva approvato una serie di emendamenti alla proposta della Commissione che modificavano radicalmente il sistema, basandosi sulla considerazione che l'ingresso in qualsiasi Stato membro è un ingresso nel territorio dell'UE e così prescindendo dal criterio dello Stato di primo ingresso nel sistema di attribuzione della competenza all'esame della domanda²¹⁸. Da quel momento, le varie presidenze che si sono susseguite al Consiglio hanno tentato di bilanciare i principi di responsabilità e solidarietà nel tentativo di sbloccare lo stallo interno e giungere a un accordo che permettesse di approvare la riforma, ma senza risultati: la maggioranza in Consiglio UE non è mai stata trovata e la riforma è stata infine ritirata²¹⁹. In conclusione, le complesse

invece un nuovo sistema di ripartizione delle domande di asilo, non più basato sul criterio dello Stato di primo ingresso. Come vedremo, tale ultima proposta sarà la strada che il Parlamento UE decide di seguire riformando il testo della Commissione.

²¹⁷ Il testo è consultabile al link: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/nov/eu-council-slovak-pres-non-paper-dublin-effective-solidarity-11-16.pdf>. Sull'argomento vedi: M. Den Heijer, *Corrective allocation or effective solidarity? The Slovak Presidency non-paper on the revision of the Dublin system*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 10 marzo 2017. Per un approfondimento sulla posizione dei Paesi del gruppo Visegrad vedi: P. De Bruycker, E. Tsourdi, *The Bratislava Declaration on migration: European irresponsibility instead of solidarity*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 27 settembre 2016.

²¹⁸ Nel testo votato dal Parlamento erano state incluse le modifiche approvate il 19 ottobre da parte della Commissione per le Libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE). La competenza all'esame della domanda doveva essere definita sulla base di quote obbligatorie per tutti i Paesi dell'Unione, stabilite sulla base di criteri oggettivi e prevedendo di ridurre l'accesso ai finanziamenti per gli Stati membri che non rispettano le quote. Vedi: Parlamento UE, *Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)*, COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD), 6 novembre 2017. Per un approfondimento vedi: T. Hruschka, F. Maiani, *The Report of the European Parliament on the reform of the Dublin system: certainly bold, but pragmatic?*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 20 dicembre 2017; L. Rizza, *La riforma del sistema Dublino: laboratorio per esperimenti di solidarietà*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", 1/2018.

²¹⁹ Dichiarazioni rese ai giornalisti il 19 febbraio 2020 da Margaritis Schinas, vicepresidente della Commissione, che anticipando che nel nuovo pacchetto di riforme non sarebbero state ricomprese né la proposta di regolamento procedure né la proposta di regolamento Dublino IV, disse che queste dovevano essere completamente riformulate (N. Nielsen, *Commission bins 'Dublin' asylum-reform proposal*, in "euobserver", 20 febbraio 2020). Anche nella comunicazione in cui si annunciava il nuovo patto sulla migrazione e sull'asilo, la riforma del regolamento Dublino e del regolamento procedure sono dichiarate "in sospenso". Vedi: Commissione UE, *Allegati della Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo*,

vicende che hanno caratterizzato questo tentativo di riforma del sistema europeo comune di asilo evidenziano come le tensioni tra gli Stati hanno determinato una situazione di “impasse istituzionale sulle prospettive di governance europea in materia”, tanto che molti hanno espresso preferenza per una cooperazione a livello di coordinamento intergovernativo, considerata l’incapacità delle istituzioni UE di trovare soluzioni condivise²²⁰.

4.3. *Il nuovo Patto sulla migrazione e sull’asilo del 2020*

Cinque anni dopo il picco della crisi politica che ha accompagnato il tentativo di riforma del SECA, la Commissione europea ha varato un nuovo Patto sulla migrazione e sull’asilo, documento programmatico che si propone soluzioni di continuità con il suo “predecessore”, l’Agenda europea sulla migrazione del 2015. Il nuovo Patto, presentato il 23 settembre 2020, riprende così la strada delle riforme, recuperando parte di quanto emerso durante i negoziati sul pacchetto legislativo del 2016²²¹. Infatti, le proposte presentate non vanno a sostituire completamente quelle della scorsa legislatura, ma più che altro le integrano, tanto che la Commissione sollecita la prossima adozione per le proposte

al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Programma di lavoro della Commissione 2020, Un’Unione più ambiziosa, COM(2020) 37 final, 29 gennaio 2020, p. 23.

²²⁰ G. Caggiano, *Il processo decisionale dell’Unione europea a fronte del crescente sovranismo euroscettico. Ritorno al metodo intergovernativo per la “questione europea dell’immigrazione”?*, in “Studi sull’integrazione europea”, n. 3, 2018, p. 554.

²²¹ Commissione europea, 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, 23 settembre 2020. Oltre alla comunicazione, il Patto contiene i seguenti strumenti: tabella di marcia per l’attuazione del Nuovo Patto su Migrazione e Asilo; documento di lavoro dei servizi della Commissione; proposta di regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione; proposta di regolamento che introduce uno screening dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne; proposta modificata di regolamento che istituisce una procedura comune per la protezione internazionale nell’Unione; proposta modificata di regolamento sull’istituzione di “Eurodac”; proposta di regolamento che affronta le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell’asilo; raccomandazione della Commissione su un meccanismo dell’UE per la preparazione e la gestione delle crisi legate alla migrazione (piano per la preparazione alla migrazione e la crisi); raccomandazione della Commissione sui percorsi legali di protezione nell’UE: promuovere il reinsediamento, l’ammissione umanitaria e altri percorsi complementari; raccomandazione della Commissione sulla cooperazione tra gli Stati membri per quanto riguarda le operazioni effettuate da navi di proprietà o gestite da soggetti privati ai fini di attività di ricerca e salvataggio; linee guida della Commissione sull’attuazione delle norme UE sulla definizione e la prevenzione dell’agevolazione dell’ingresso, del transito e del soggiorno non autorizzati. Vedi *ex multis*: D. Thym, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the ‘New’ Pact on Migration and Asylum*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 28 ottobre 2020; C. Favilli, *Il patto europeo sulla migrazione e l’asilo: “c’è qualcosa di nuovo, anzi d’antico”*, in “Questione Giustizia”, 2 ottobre 2020; A. Di Pascale, *Il nuovo Patto per l’immigrazione e asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in “Eurojus”, 28 settembre 2020.

i cui negoziati erano giunti ad un livello avanzato. Analogamente, viene auspicata l'adozione della proposta di direttiva rimpatri del 2018, con l'obiettivo di "snellire le procedure in modo che l'asilo e il rimpatrio siano parte di un sistema unico"²²². Diversamente, constatata l'inconciliabilità delle diverse posizioni degli Stati membri al riguardo, le proposte di regolamento procedure e di regolamento Dublino IV sono state riformulate. In sostanza, il Patto si propone di sviluppare un approccio integrato per l'implementazione delle politiche in materia di asilo e migrazione, richiamando ancora una volta i principi di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, come già aveva fatto l'Agenda del 2015, ma gli strumenti normativi individuati ricalcano la tradizione europea sulla questione migratoria e non si presentano come particolarmente innovativi²²³. Tra i punti cardine ritroviamo infatti la cooperazione con i Paesi terzi al fine di limitare le partenze e garantire l'esecuzione dei rimpatri, il potenziamento del controllo delle frontiere esterne e il contenimento dei movimenti secondari²²⁴: limitare l'afflusso di persone ai

²²² Vedi p. 4 del Patto. Commissione Europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (rifusione), *Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Salisburgo del 19-20 settembre 2018*, COM(2018) 634 final, 12 settembre 2018. Invece, la proposta di modifica del regolamento EURODAC viene riproposta emendata al fine di assicurarne la coerenza con il nuovo sistema, in quanto era già stato raggiunto un accordo tra Parlamento e Consiglio, però la nuova banca dati comune europea deve includere informazioni coordinate non solo sui richiedenti asilo, ma anche sui migranti irregolari e su quelli da reinsediare. Commissione europea, Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione] e del regolamento (UE) XXX/XXX [regolamento sul reinsediamento], per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818, COM(2020) 614 final, 23 settembre 2020.

²²³ C. Favilli, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, cit.: "Le misure volte a migliorare il sistema europeo di asilo sono quasi tutte volte a potenziare l'efficienza, l'efficacia delle procedure e ad aumentarne l'uniforme applicazione tra gli Stati membri. Raramente, eccetto che per i soggetti vulnerabili, si scorgono misure volte ad elevare il livello di tutela del diritto alla protezione internazionale nell'Unione europea".

²²⁴ In caso di movimenti secondari, i richiedenti asilo possono presentare una seconda domanda in un altro Stato membro, che è obbligato ad assumere ufficialmente la giurisdizione qualora il richiedente asilo non venga rimpatriato nel Paese competente entro sei mesi dalla conferma della richiesta di ritiro. Il Consiglio UE, sotto la spinta della Germania e degli altri Stati nord-europei, aveva proposto l'abolizione del trasferimento di giurisdizione (Consiglio UE, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection by a third-country national or a stateless person registered in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, 2016/0133 (COD), 17 maggio 2018, art. 9-bis). Nonostante ciò, la Commissione ha abbandonato tale idea, proponendo di mantenere il trasferimento di competenza solo con lievi modifiche (Commissione UE, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva (CE) 2003/109 del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo per l'asilo e la migrazione], COM(2020) 610 final, 23 settembre 2020, art. 27, par. 1 e art. 35, par. 1-2).

confini dell'Unione rimane quindi un punto strategico, dal punto di vista della Commissione, per poter garantire protezione ai richiedenti asilo "autentici".

A tal fine è indicativa l'introduzione di un "accertamento preliminare all'ingresso", contenuto in una proposta di regolamento appositamente dedicata, in base a cui tutti i cittadini di Paesi terzi che attraversano la frontiera o sono intercettati nel territorio in posizione irregolare, devono essere trattenuti nelle zone di frontiera per un periodo massimo di dieci giorni, al fine di essere identificati e indirizzati verso le procedure corrispondenti, di asilo o di rimpatrio²²⁵. Gli elementi costitutivi dell'accertamento saranno, oltre all'identificazione, il controllo dello stato di salute e di vulnerabilità, la verifica sul rischio per la sicurezza interna e la registrazione dei dati biometrici²²⁶, per finire con la compilazione di un modulo di *debriefing* finalizzato al "rinvio alla procedura appropriata", che quindi includerà informazioni relative all'ingresso irregolare e all'itinerario migratorio²²⁷, nonché tutti gli elementi rilevanti per determinare l'applicazione della procedura di frontiera ovvero di quella accelerata. È rimasta inoltre la possibilità che la persona non sia deferita ad alcuna procedura, ma che le venga rifiutato l'ingresso²²⁸.

L'accertamento preliminare non costituisce una totale novità nella sostanza²²⁹: le proposte della Commissione raccolgono e sistematizzano idee già emerse nel corso dei

²²⁵ Commissione europea, *Proposta di regolamento che introduce uno screening dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne*, COM(2020) 612, 23 settembre 2020, art. 1. Nello specifico, la proposta di regolamento sullo screening si applicherebbe a tre gruppi di persone: migranti che hanno attraversato la frontiera irregolarmente o irregolarmente presenti nel territorio di uno Stato membro, richiedenti asilo in zone di frontiera e di transito che non soddisfano le condizioni di ingresso e persone sbarcate dopo un'operazione di ricerca e salvataggio (artt. 3 e 5).

²²⁶ Commissione europea, COM(2020) 612, art. 6, par. 6 e art. 14.

²²⁷ Tra queste: Paesi di precedente residenza, Paesi terzi di transito, modalità di trasferimento e assistenza avuta nell'attraversamento irregolare della frontiera (art. 13 e allegato I).

²²⁸ Commissione europea, COM(2020) 612, art. 14, parr. 1-2. In particolare, il testo non dice se il diniego debba essere adottato nell'ambito del brevissimo procedimento di screening o in un momento successivo. Infatti, se fosse valida la prima ipotesi, l'adozione di un provvedimento di allontanamento in un termine così breve, senza supporto legale alla persona, potrebbe comportare il rischio che tali decisioni avvengano in violazione del principio di *non refoulement*. Vedi: L. Jakulevičienė, *Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 27 ottobre 2020.

²²⁹ Vedi: D. Thym, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, cit. L'Autore osserva che gli elementi obbligatori di cui all'art. 6, par. 6, corrispondono in linea di massima a ciò che le autorità di frontiera sono obbligate a fare già ai sensi del codice frontiere Schengen, del regolamento Eurodac o al momento della registrazione di una domanda di asilo, ad eccezione di uno screening sanitario, che la maggior parte degli Stati membri ha introdotto comunque in risposta alla pandemia di COVID-19. Anche il periodo da 5 a 10 giorni rispecchia gli obblighi di cui all'art.

negoziati²³⁰ e che puntavano a normalizzare l'approccio *hotspot* previsto dall'Agenda sulla migrazione del 2015, trasformandolo in uno strumento ordinario per la gestione dei flussi migratori in entrata via mare²³¹. Il presupposto di fondo sembra essere che le esigenze di protezione dei cittadini di Paesi terzi siano identificabili già al loro arrivo alla frontiera esterna dell'Unione, almeno quel tanto che basta per far sì che i richiedenti asilo possano essere assegnati rapidamente alla procedura corrispondente²³². La Commissione riunisce ora le norme sulle procedure di asilo e di rimpatrio alle frontiere in un unico strumento legislativo, con l'obiettivo dichiarato di colmare il divario tra le due fasi della gestione della migrazione. Si rafforza, quindi, la tendenza ad anticipare ulteriormente la valutazione sulle esigenze di protezione delle persone, riducendo drasticamente i tempi per arrivare all'esito di quella che deve essere necessariamente una procedura complessa e individualizzata²³³.

6, parr. 1 e 7, dell'attuale direttiva procedure e l'esperienza in Grecia ha dimostrato che non è realistico soddisfare tali scadenze brevi.

²³⁰ La proposta di una procedura di asilo alle frontiere rafforzata che, come vedremo, viene riproposta era già stata inclusa nella proposta di regolamento procedure del 2016, mentre la procedura accelerata di rimpatrio alla frontiera era stata poi inclusa nella proposta di rifusione della direttiva rimpatri del 2018.

²³¹ Sul punto vedi: G. Campesi, *Normalizing the 'hotspot approach'? An analysis of the Commission's most recent proposals*, in S. Carrera, D. Curtis, A. Geddes (eds.), *20 Year Anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, European University Institute, 2020, pp. 93-104. Sull'approccio hotspot vedi: Consiglio UE, *Explanatory note on the hotspot approach*, allegata alla lettera del commissario D. Avramopoulos al Consiglio, 10962/15, 15 luglio 2015; EASO, *Hotspot operating plan to Greece*, dicembre 2015, aprile 2016; EASO, *Hotspot relocation operating plan to Italy*, dicembre 2015; Commission staff working document, *Best practices on the implementation of the hotspot approach*, Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Progress report on the European Agenda on Migration, SWD(2017)372 final., 15 novembre 2017. In dottrina vedi: F. Casolari, *The EU's Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: A Blind Spot for International Responsibility?*, in "The Italian Yearbook of International Law", Vol. 25, 2015; B. Gornati, *Le nuove forme di trattenimento dello straniero irregolare in Italia: dall' "evoluzione" dei CIE all'introduzione dei c.d. "hotspot"*, in "Diritti Umani e Diritto Internazionale", 2, 2016, pp. 471-480; S. Penasa, *L'approccio 'hotspot' nella gestione delle migrazioni: quando la forma (delle fonti) diviene sostanza (delle garanzie). Efficientismo e garantismo delle recenti politiche migratorie in prospettiva multilivello*, in "Rivista AIC", 2, 2017. Relativamente all'ambiguità della natura giuridica dei centri "hotspot" vedi: ECRE, *Wrong counts and closing doors. The reception of refugees and asylum seekers in Europe*, marzo 2016, in cui si sostiene che gli hotspot sarebbero qualificabili come strutture detentive piuttosto che di accoglienza, tenuto conto che gli "ospiti" sono soggetti a varie forme restrittive della libertà personale. Nello stesso senso: E. Tsourdi, *Asylum Detention in EU Law: Falling between Two Stools?*, in "Refugee Survey Quarterly", 35, 2016.

²³² Il che significa che anche tra gli autentici richiedenti protezione, si distingue ulteriormente tra coloro che hanno diritto ad una procedura ordinaria e coloro che invece possono accedere solo alla procedura accelerata che deve svolgersi alla frontiera.

²³³ Vedi ancora: C. Favilli, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, cit.

Si noti poi che durante il processo di screening queste persone non sono autorizzate all'ingresso nel territorio dello Stato membro²³⁴. In particolare, gli Stati membri sono esplicitamente invitati ad adottare misure per impedire alle persone interessate di lasciare i "luoghi situati in corrispondenza o in prossimità delle frontiere esterne" dove si svolgono le procedure pertinenti²³⁵. Di fatto, il testo allude all'extraterritorialità di tali aree o strutture, così come era avvenuto con l'approccio hotspot: sebbene la Commissione non sia mai arrivata al punto di classificarli come siti extraterritoriali, il risultato dell'approccio è stato quello di incoraggiare i Paesi di frontiera esterna a confinare i migranti nelle zone di confine, in molti casi su isole o in luoghi altrimenti remoti e scarsamente accessibili. Sulla scia dell'attuale pandemia, l'Italia ha persino sperimentato la pratica di confinare i migranti in arrivo su "navi quarantena"²³⁶, prassi che da alcuni è stata vista come un primo trampolino di lancio dell'idea avanzata nel 2016 di creare "hotspot galleggianti"²³⁷. In questo senso, prevedendo che le strutture in cui svolgere gli accertamenti per le persone intercettate alla frontiera non si trovino all'interno del territorio dello Stato, il nuovo Patto sulla migrazione sembra fare un ulteriore passo avanti nella manipolazione legale della geografia dei confini dell'UE. La finzione legale dei confini dell'Unione europea rischia di perseguire letteralmente i migranti all'interno delle zone di frontiera e di transito degli Stati membri, dando alle autorità statali più spazio per limitare le loro libertà personali. Chiaramente non è in dubbio il fatto che esse siano vincolate all'osservanza degli obblighi internazionali, perché, come abbiamo ampiamente ricostruito, la giurisdizione non è legata al requisito della territorialità, pertanto non si può ritenere che l'obiettivo di questa tendenza all'extra territorializzazione sia quello di sottrarsi a tali obblighi. Tuttavia, come l'esperienza degli hotspot ha rivelato, l'extraterritorialità delle strutture permette agli Stati

²³⁴ Commissione europea, COM(2020) 612, art. 4, par. 1.

²³⁵ Commissione europea, COM(2020) 612, art. 6, par. 1.

²³⁶ Per un approfondimento in materia si consenta di rimandare ancora a: O. Cardini, *The Mediterranean in the era of Covid-19: between closed ports and quarantine ships, which is the right route for migrants?*, in AA.VV., *Freedom v. Risk? Social Control and the Idea of Law Face to Covid-19 Emergencies*, Legal Dimension, Vol. 2, Giappichelli, 2022.

²³⁷ Proposta dell'ex ministro dell'Interno A. Alfano, che ne aveva parlato in un incontro con il commissario Ue all'Immigrazione D. Avramopoulos. Vedi: A. Mauro, *Migranti. L'Ue esclude gli hotspot galleggianti. La Commissione: "L'idea è di Roma, che non chiarisce"*, in "Huffpost", 31 maggio 2016.

membri di gestire le aree di frontiera o di transito come spazi di controllo dei confini, in cui l'accesso ai diritti è mediato dalla sussistenza di distanze concrete²³⁸.

Nella stessa logica si inserisce anche l'estensione dell'applicazione della procedura accelerata di frontiera, già contemplata nell'attuale sistema europeo di asilo. Contrariamente allo screening, le nuove norme sulla procedura di frontiera costituiscono una novità sostanziale nel pacchetto di riforme. Alcuni autori hanno evidenziato che la procedura di asilo alla frontiera rischia di diventare una sorta di collegamento tra lo screening preliminare e la procedura di rimpatrio e anzi che la procedura di frontiera potrebbe anche finire di fatto *per fondersi* gradualmente con la procedura di screening preliminare²³⁹. La procedura di asilo alla frontiera di cui all'art. 41 della proposta modificata di regolamento procedure è subito successiva allo screening preliminare, a condizione che il richiedente asilo non sia stato ancora autorizzato ad entrare nel territorio degli Stati membri e non soddisfi le condizioni di ingresso del Codice frontiere Schengen; quindi, si applica alle stesse categorie di persone per cui è previsto l'accertamento preliminare. Ai sensi del paragrafo 2, la procedura di frontiera può essere applicata quando si adottano decisioni sull'ammissibilità della domanda di asilo o sul merito della domanda, nei casi per cui si deve applicare la procedura accelerata secondo l'art. 40, par. 1, a cui viene aggiunto un ultimo caso. Diversamente dalla proposta del 2016, anche in considerazione delle diverse posizioni emerse durante i negoziati, l'applicazione della procedura sarà facoltativa per gli Stati, tranne nei casi previsti al nuovo paragrafo 3, pertanto la procedura di frontiera sarà obbligatoria per l'esame accelerato di tre tipi di casi:

- a) se il richiedente ha indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi o nascondendo informazioni o documenti pertinenti in relazione all'identità o alla nazionalità;
- b) qualora il richiedente possa, per gravi motivi, essere considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico degli Stati membri;

²³⁸ G. Campesi, *The EU Pact on Migration and Asylum and the dangerous multiplication of 'anomalous zones' for migration management*, in "ASILE Forums", 27 novembre 2020.

²³⁹ J. Vedsted-Hansen, *Admissibility, border procedures and safe country notions*, in "ASILE Forums", 18 novembre 2020.

- c) se il richiedente è cittadino o ha un paese di precedente residenza abituale per il quale la percentuale di decisioni di concessione di protezione internazionale è pari o inferiore al 20%²⁴⁰.

Con l'introduzione di quest'ultima disposizione, si supera il concetto di Paese sicuro e lo si riconnette a un parametro quantitativo senza ulteriori specificazioni. Tuttavia, come indicato subito dopo, l'obbligo viene meno nel caso in cui i richiedenti siano cittadini di Stati terzi per cui uno Stato membro ha notificato alla Commissione che tale Stato è di fronte a problemi pratici sostanziali e persistenti nella riammissione dei migranti irregolari, ai sensi dell'art. 25 bis, par. 3, del codice visti. Se la Commissione, dopo un esame specifico, ritiene che il paese terzo stia cooperando in modo sufficiente, l'obbligo si ristabilisce. L'inserimento di tale previsione rivela chiaramente l'interconnessione esistente tra la possibilità di potenziare l'utilizzo della procedura di asilo alla frontiera e le politiche dell'Unione Europea sulla gestione delle frontiere esterne. Inoltre, l'obbligo di applicare la procedura di frontiera viene meno quando il richiedente appartiene a una categoria di persone "le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20 %".

Come accennato precedentemente, l'art. 41 stabilisce che la procedura di frontiera può essere applicata anche quando si adottano decisioni sull'ammissibilità delle domande di protezione internazionale. Secondo tale disposizione, tra i casi in cui una domanda deve essere respinta in quanto inammissibile, senza essere esaminata nel merito, figura la provenienza da un Paese di primo asilo o da un Paese terzo sicuro. La proposta non modifica le nozioni in questione che sono riproposte esattamente nella formulazione che avevamo già visto nel 2016, mantenendo quindi tutti i profili di rilevanza e le criticità che abbiamo già discusso²⁴¹. Inoltre, la proposta del 2020 non modifica la disposizione sulla

²⁴⁰ Lettera i) aggiunta dal paragrafo 14 (a) della Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM(2020) 611 final, 23 settembre 2020. Inoltre, nella nuova 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) è previsto che gli Stati membri avranno la possibilità di applicare la procedura di frontiera in deroga al regolamento procedure alle persone provenienti da paesi terzi per i quali il tasso medio di riconoscimento a livello dell'UE è superiore al 20%, ma inferiore al 75% (considerando 14 e articolo 4).

²⁴¹ J. Vedsted-Hansen, *Border Procedure: Efficient Examination or Restricted Access to Protection?*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 18 dicembre 2020. Secondo l'Autore, alla luce dell'esperienza recente non sarebbe sorprendente vedere il ritorno a "paesi terzi sicuri" in cui la base giuridica o fattuale per assumere una protezione effettiva sembrerebbe discutibile. Si potrebbero immaginare scenari futuri in cui uno standard flessibile per valutare la "sufficienza" della protezione in un paese terzo potrebbe essere utile al

designazione dei paesi europei sicuri: rimane quindi invariato l'elenco previsto all'allegato I, che comprende Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia settentrionale, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia. In questo modo, si configura una sorta di estensione del Regolamento di Dublino, che infatti prevede la possibilità di inviare un richiedente in un paese terzo sicuro, nel rispetto delle norme e delle garanzie previste dalla direttiva procedure²⁴².

Gli effetti dei criteri di inammissibilità modificati dipenderanno interamente dalla possibilità di confutare la presunzione di sicurezza e il presunto legame individuale con il Paese terzo sicuro in questione. Nella misura in cui le decisioni di ammissibilità saranno prese in una procedura di frontiera che è strettamente connessa, se non di fatto fusa con lo screening preventivo, come discusso in precedenza, ciò può diventare piuttosto difficile nella pratica²⁴³. Infatti, nonostante la Corte di Giustizia abbia già chiarito da molto tempo che le procedure accelerate basate sul criterio della provenienza da Paesi sicuri non costituiscono di per sé una forma di discriminazione in base alla nazionalità dei ricorrenti²⁴⁴, lo svolgimento delle procedure di asilo nel contesto delle zone di frontiera o di transito comporta rischi significativi di violazione dei diritti dei richiedenti asilo²⁴⁵. Al riguardo, le proposte legislative che accompagnano il Patto solleveranno svariate preoccupazioni in materia di diritti fondamentali. È infatti stabilito che in caso di diniego a seguito della procedura di frontiera, gli Stati devono limitarsi ad assicurare un ricorso

fine di respingere le domande come inammissibili e rimpatriare i richiedenti asilo in quel paese senza esaminare i loro casi, sulla presunzione piuttosto astratta che possono ricevere protezione lì.

²⁴² Vedi *supra* nota 198.

²⁴³ I problemi derivano già dalla procedura di screening in quanto, sulla base di informazioni minime che dovrebbero far supporre l'infondatezza della domanda, i richiedenti verrebbero indirizzati verso le procedure di frontiera, dove le possibilità di difesa del richiedente sono più limitate per assenza o mancanza di avvocati e ONG nelle zone in questione, con conseguente compressione del diritto a un ricorso effettivo.

²⁴⁴ A condizione che la procedura sia conforme ai principi e alle garanzie previste dalla normativa. CGUE, *H. I. D., B. A. c. Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, C-175/11, 31 gennaio 2013.

²⁴⁵ Come effettivamente accaduto alle frontiere di alcuni Stati membri e illustrato da un recente studio pubblicato dal Parlamento europeo, che rivela la piena consapevolezza delle istituzioni UE sui rischi connessi: Parlamento UE, *Asylum procedures at the border*, European Implementation Assessment, novembre 2020. Precedentemente, anche l'Agenzia per i diritti fondamentali aveva sottolineato che tali procedure accelerate ledono sostanzialmente i diritti fondamentali dei migranti: FRA, *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy: February 2019*, Opinion – 3/2019, 4 marzo 2019. Inoltre, la relazione di EASO sulle procedure di frontiera conferma la tendenza secondo cui, nell'attuale quadro normativo, le domande esaminate secondo la procedura di frontiera presentano tassi di riconoscimento inferiori rispetto alle procedure regolari: EASO, *Border Procedures for Asylum Applications in EU+ Countries*, 2020, p. 20.

giurisdizionale che si esaurisca in un solo grado di giudizio²⁴⁶. Data la contestualità dei provvedimenti di diniego di protezione e di allontanamento, anche l'oggetto del ricorso giurisdizionale sarà duplice: un unico ricorso per contestare sia il diniego sia l'allontanamento. Ai sensi dell'art. 54, par. 3, della proposta modificata, il richiedente non ha il diritto di rimanere sul territorio nelle more del ricorso in tutti i casi in cui:

- a) è previsto l'esame accelerato della domanda, compresi quindi i casi di provenienza da un Paese di origine sicuro o da un Paese i cui cittadini richiedenti asilo in UE hanno un tasso di riconoscimento della protezione inferiore al 20%;
- b) si deve applicare la procedura di frontiera, quindi anche quelli in cui si applica il concetto di Paese di primo asilo e di Paese terzo sicuro.

È comunque prevista al paragrafo successivo la possibilità per i ricorrenti di chiedere all'autorità giudiziaria di emettere una decisione sospensiva, prevedendo il diritto alla permanenza in attesa dell'esito del ricorso²⁴⁷. Tuttavia, a causa dei tempi rigidi e delle circostanze particolari che caratterizzano la procedura di frontiera, la possibilità di ottenere l'effetto sospensivo in base a tali norme può diventare piuttosto illusoria.

Quindi, in sostanza, il concetto di Paese sicuro, nelle sue diverse declinazioni, non è di per sé in contrasto con la Convenzione di Ginevra²⁴⁸, ma sicuramente i meccanismi di presunzione introdotti dalla direttiva 2013/32/UE e dalle successive proposte di riforma pongono problemi di compatibilità con il principio di *non refoulement*, a causa degli effetti che producono sul funzionamento delle procedure di riconoscimento della protezione. Come abbiamo visto, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha chiarito le modalità secondo

²⁴⁶ L'ultimo paragrafo del nuovo art. 53 recita infatti: "Gli Stati membri prevedono un unico grado d'impugnazione avverso la decisione adottata con procedura di frontiera."

²⁴⁷ Si ricorda che anche ai sensi dell'art. 46, par. 6, lett. a) dell'attuale direttiva 2013/32/UE, gli Stati membri possono prevedere che il richiedente asilo debba lasciare il territorio in pendenza di un ricorso giurisdizionale, a meno che non richieda all'autorità giudiziaria un provvedimento con effetto sospensivo, nei casi di applicazione dei concetti di paese di primo asilo e paese di origine sicuro e nei casi di applicazione delle procedure di frontiera, tra cui rientra anche quello legato al concetto di Paese terzo sicuro.

²⁴⁸ Vedi ancora: M. Gigli, *Le politiche di Protection Elsewhere alla luce della Convenzione di Ginevra del 1951*, cit., p. 46. Secondo l'Autore l'acclarata compatibilità di tali procedure con la Convenzione di Ginevra mostra che essa "pur costituendo il perno attorno al quale si sviluppa il sistema di protezione dei rifugiati, è inadatto a disciplinare l'odierno diritto di asilo, in cui i flussi di rifugiati hanno caratteristiche e dimensioni completamente diverse dall'epoca della sottoscrizione della Convenzione stessa. [...] Le pratiche di Protection Elsewhere si inseriscono perfettamente nelle lacune lasciate dalla Convenzione di Ginevra e mai del tutto colmate".

cui tali presunzioni possono legittimamente operare²⁴⁹, il problema è che solo in parte le politiche europee si sono adeguate alle indicazioni della Corte e che rischi simili sono ancora presenti nella politica comune di asilo, proprio a causa dei “non detto” normativi. Infatti, la garanzia di funzionamento di questa strategia istituzionale di esternalizzazione sta proprio nel fatto di stabilire alcuni requisiti e definire poi il loro contenuto effettivo in fase di implementazione, lasciando un ampio margine di azione agli Stati membri nel delegare parte delle proprie responsabilità ai Paesi terzi.

In conclusione, dopo aver evidenziato come il sistema Dublino abbia causato un'iniqua distribuzione delle responsabilità a scapito del processo di armonizzazione e come, nello specifico, proprio la carente attuazione dell'art. 80 TFUE abbia pregiudicato il funzionamento del Sistema Europeo Comune di Asilo, oltre a minare il principio di fiducia reciproca, che sta alla base dell'intero processo di integrazione europeo e dopo aver analizzato i rischi che l'applicazione del concetto di “Paese terzo sicuro” comporta per i richiedenti asilo e l'impatto che le sentenze delle Corti hanno avuto in questo campo, possiamo affermare che la strategia finora messa in campo dalle istituzioni UE si è rivelata inadeguata ed ha evidenziato una scarsa propensione a sperimentare soluzioni alternative alle disfunzioni del SECA. È in questo contesto, quindi, che si collocano le prime riflessioni sui canali di accesso legali e sicuri, nel tentativo di predisporre dei programmi che, pur essendo iniziative *ad hoc* in grado di raggiungere un target limitato di persone, si occupano di applicare la logica della condivisione delle responsabilità. Tralasciando per adesso il reinsediamento che ha origini antecedenti e diverse motivazioni storiche, l'inizio del dibattito sulla possibilità di introdurre delle procedure di ingresso protetto verso l'Unione Europea risale ai primi anni 2000, in seguito alla pubblicazione di uno studio richiesto dalla Commissione europea sulla possibilità di consentire ai cittadini di Stati terzi di presentare domanda di asilo verso uno Stato membro fuori dal suo territorio e conseguentemente

²⁴⁹ 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, p. 156: “In primo luogo, la presunzione non può essere assoluta, ma deve sempre ammettere prova contraria da parte dell'individuo che richiede protezione; in secondo luogo, lo Stato è tenuto a esaminare in modo accurato le condizioni esistenti nel Paese terzo interessato, ivi compreso – quando si tratti di un Paese diverso da quello di origine – il grado di affidabilità del suo sistema di asilo; in terzo luogo, sotto il profilo dell'onere della prova, quest'ultimo grava sul ricorrente per quanto concerne le sue circostanze personali, mentre le autorità statali sono tenute a verificare la situazione politica esistente nello Stato verso il quale l'allontanamento o il respingimento dovrebbe avvenire, con la conseguenza che una domanda che fosse rifiutata per l'incompletezza delle prove addotte dal richiedente su tali aspetti sarebbe in violazione della Convenzione. In quarto luogo, al fine di condurre la verifica richiesta, lo Stato è tenuto a prendere in considerazione gli *authoritative reports* presentati dalle competenti organizzazioni internazionali e, almeno in una certa misura, anche dalle ONG più accreditate”.

ottenere un visto di ingresso²⁵⁰: in pratica un modo di esternalizzare le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale²⁵¹. Nonostante la valutazione positiva degli studi condotti, la Commissione decise di non presentare alcuna proposta sulla misura in questione, preferendo appunto concentrarsi sul potenziamento dei programmi di reinsediamento²⁵².

²⁵⁰ European Commission, *Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*, 2002.

²⁵¹ B. Cortese, *L'esternalizzazione delle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato tra competenze comunitarie e nazionali*, in "Il Diritto dell'Unione Europea", 2006, p. 63 ss.; P. Pirrone, *Esternalizzazione della procedura di accertamento dello status di rifugiato e tutela dei diritti dell'uomo*, in P. Benvenuti (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, il Sirente, 2008, pp. 215-224.

²⁵² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa all'ingresso gestito nell'Unione europea delle persone bisognose di protezione internazionale e al rafforzamento della capacità di protezione nelle regioni di origine "migliorare l'accesso a soluzioni durature", COM/2004/0410 def., par. 13 e ss.

II. I CANALI DI INGRESSO LEGALI E SICURI PER L'AMMISSIONE UMANITARIA: L'EVOLUZIONE NORMATIVA

1. I canali di ingresso legali e sicuri finalizzati all'ammissione umanitaria: origine e sviluppi

I canali di accesso legale e sicuro per le persone bisognose di protezione internazionale attualmente presenti nell'ordinamento giuridico europeo si possono classificare in due categorie: la prima consiste nell'ampliamento delle possibilità per i rifugiati di rientrare negli schemi di mobilità regolare per studio, lavoro o ricongiungimento familiare, mentre la seconda è costituita da programmi rivolti espressamente ai casi di migrazione forzata, tra cui i programmi di ammissione umanitaria e il reinsediamento. Tuttavia, il dibattito sulla difficoltà (per usare un eufemismo) per i richiedenti asilo di raggiungere le frontiere europee è risalente alla dissoluzione della Jugoslavia e ai flussi migratori originati dalle guerre nei Balcani. Infatti, già dai primi anni del Duemila la Commissione europea commissionò uno studio di fattibilità sulla possibilità di svolgere la procedura per il riconoscimento dell'asilo al di fuori del territorio europeo²⁵³. Tali "Procedure di Ingresso Protetto" sono state così definite dalla Commissione:

"This notion is understood to allow a non national to approach the potential host State outside its territory with a claim for asylum or other form of international protection, and to be granted an entry permit in case of a positive response to that claim, be it preliminary or final²⁵⁴".

La portata innovativa di una tale procedura è sicuramente rilevante, dato che, come abbiamo visto, nel sistema europeo comune di asilo la possibilità di accedere alla protezione è sempre subordinata alla presenza del richiedente asilo sul territorio nazionale, alle frontiere esterne o nelle zone di transito. Il "contatto con l'Europa" è da sempre imprescindibile e nemmeno le pronunce giurisprudenziali, come vedremo in merito alla concessione di visti umanitari, sono riuscite a stabilire alcun vincolo generale per gli Stati

²⁵³ European Commission, *Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*, 2002.

²⁵⁴ Commissione europea, Comunicazione relativa all'ingresso gestito nell'Unione europea delle persone bisognose di protezione internazionale e al rafforzamento della capacità di protezione nelle regioni di origine, "Migliorare l'accesso a soluzioni durature", COM(2004) 410 final, 4 giugno 2004, Capitolo I, par. 14.

per quanto riguarda l'ingresso dei richiedenti asilo. Le lacune nell'ordinamento europeo fanno sì che il diritto a cercare asilo, espressamente tutelato, rimanga per la maggior parte dei richiedenti in stato di bisogno una ricerca senza risultato, rendendo evidente il paradosso insito nel riconoscimento della protezione internazionale nell'Unione europea, che non offre soluzioni concrete per richiedere asilo, svuotando tale diritto della sua effettività.

Di queste considerazioni si comincia a prendere coscienza in maniera strutturata solo alla fine degli anni '90, quando ci si rende conto che la Convenzione di Schengen aveva colpito anche i rifugiati in fuga dalle guerre nei Balcani e non solo i "migranti economici". Non è un caso, quindi, che negli stessi anni in cui ci si comincia a interrogare sulle Procedure di ingresso protetto sia stata approvata anche la Direttiva sulla protezione temporanea, che rappresenta potenzialmente l'unica eccezione alle suddette considerazioni. Infatti, all'art. 8, par. 3, della direttiva 2001/55/CE si legge: "All'occorrenza 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." Ciò significa che se gli sfollati rientrano nei requisiti previsti dalla direttiva possono presentare domanda già dall'estero e, in caso di esito positivo, entrare in sicurezza nel Paese di destinazione. La direttiva non fa distinzione fra arrivi spontanei e programmi di evacuazione umanitaria ma ammette comunque la possibilità che lo Stato membro organizzi il trasferimento dall'estero degli aventi diritto, configurandosi così come l'unico canale di ingresso sicuro per richiedenti asilo (potenzialmente) previsto dal SECA. Tuttavia, nell'unico caso in cui la procedura di protezione temporanea è stata utilizzata, non è stato possibile vederne la sua applicazione in questo senso, in quanto i cittadini ucraini sono in regime di esenzione visto. Pertanto, gli arrivi sono stati prevalentemente spontanei e la concessione della protezione temporanea è avvenuta una volta arrivati sul territorio degli Stati membri, senza bisogno di richiedere la protezione presso una rappresentanza diplomatica.

Le "Protected Entry Procedures" (PEPs), infatti, divergono dai programmi di ammissione umanitaria e reinsediamento poiché sono rivolte a singoli individui che autonomamente si rivolgono alla rappresentanza diplomatica nei Paesi terzi e non a persone o a gruppi preselezionati dalle organizzazioni internazionali; pertanto, si riteneva che fossero attivabili a prescindere dalla presenza di una crisi umanitaria. Per altro, tali procedure non vanno confuse con l'asilo diplomatico che, come abbiamo già visto, non è

contemplato nell'ordinamento UE e rimane anzi escluso dalle garanzie previste dal Sistema europeo comune di asilo²⁵⁵. Infatti, diversamente dalla Convenzione di Ginevra, che prevede che il rifugiato si trovi al di fuori del suo Paese di origine, l'asilo diplomatico può essere richiesto alla rappresentanza diplomatica presente nel proprio Stato²⁵⁶. In questo senso, le PEPs si configurano come canali di ingresso legali e sicuri complementari alla procedura di asilo regolamentata dalle direttive di armonizzazione e si collocano nella stessa cornice giuridica di riferimento. La tabella sottostante, tratta dal già citato studio di fattibilità della Commissione europea, mostra le differenze tra le Procedure di ingresso protetto e gli altri canali di ingresso legali e sicuri per persone che necessitano di protezione internazionale²⁵⁷.

	Diplomatic asylum	Protected Entry Procedures	Resettlement	Evacuation and dispersal
Primary focus	Securing protection <i>in situ</i> against the will of the territorial state	Offering alternatives to illegal migration for protection seekers	Alleviating protection limbos in third countries	Alleviating acute protection crises in situations of mass flight
Typically geared towards	Individuals	Individuals	Individuals as well as Groups	Groups
“Locus”	Embassy	Embassy	Processing centre/refugee camp	Refugee camp
Normal or exceptional practice?	Exceptional	Normal	Normal	Exceptional
Quantitative limitations?	No	No	Quotas	Quotas

Table 1 - The Characteristics of Protected Entry Procedures Compared to Other Practices

Per capire il funzionamento delle PEPs rispetto agli altri canali di ingresso di ingresso per i rifugiati indicati nella tabella, è utile ripercorrere brevemente alcune delle procedure che erano previste per legge dagli Stati membri. Infatti, Austria, Danimarca, Olanda, Spagna e anche la Svizzera decisero di adottare le PEPs, con meccanismi diversi a

²⁵⁵ Vedi *supra* nota 127.

²⁵⁶ Vedi *infra* nota 358.

²⁵⁷ European Commission, *Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*, cit., p. 22.

seconda del diritto nazionale²⁵⁸. Alcuni Stati hanno previsto addirittura dei modelli “ibridati” con l’istituto dell’asilo diplomatico, riservando la procedura espressamente solo ai rifugiati convenzionali ma prevedendo in realtà la possibilità di presentare domanda presso la rappresentanza diplomatica dello Stato di destinazione nel proprio Paese di origine. In sostanza il riferimento all’espressione “rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra” pareva riferirsi solo ai requisiti sostanziali, ossia il rischio di persecuzione per una delle ragioni ivi previste. È il caso ad esempio dell’Austria, in cui la procedura fu introdotta dalla legge sull’asilo del 1991, che prevedeva la possibilità di presentare domanda presso una rappresentanza diplomatica per il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra oppure una richiesta di estensione della protezione internazionale ai familiari stretti dei rifugiati già riconosciuti tali. La PEP è stata abrogata nel 2004, in quanto troppo onerosa e, a p. 95 dello studio di fattibilità della Commissione, si rileva che le domande presentate presso la rappresentanza diplomatica nel Paese d’origine sono state nella prassi sempre respinte. Anche in Svizzera, che pure non rientra tra gli Stati UE, la procedura di ingresso protetto (formalmente istituita nel 1979 e più volte modificata, fino alla sua abrogazione nel 2012) prevedeva la possibilità per i rifugiati che temevano la persecuzione ai sensi della Convenzione di Ginevra di presentare una domanda di visto d’ingresso presso qualsiasi rappresentanza diplomatica svizzera all’estero, sia nel Paese d’origine che in un Paese terzo, ma solo per coloro che potevano vantare un legame stretto con la Svizzera e se impossibilitati a ottenere protezione da parte di un altro Stato. Diversamente, la Danimarca, nella legislazione sugli stranieri del 1983, ha previsto una procedura formale di ingresso protetto in favore dei rifugiati convenzionali o dei rifugiati “de facto” che avessero un particolare legame con il Paese, presentando domanda di protezione in una rappresentanza diplomatica danese in uno Stato terzo (non in quello di origine)²⁵⁹. Questa procedura è stata poi abolita nel 2002. La procedura di ingresso protetto adottata dall’Olanda dal 1990 al 2003 prevedeva invece la possibilità per

²⁵⁸ Le differenze sono ricostruite dettagliatamente in uno studio pubblicato da Consiglio Italiano per i Rifugiati onlus, di cui ci limitiamo a riportare sinteticamente i contenuti. Vedi: Consiglio Italiano per i Rifugiati, *Ponti non muri: garantire l’accesso alla protezione nell’Unione europea*, ottobre 2015, pp. 74-84.

²⁵⁹ C. Hein, M. de Donato, *Exploring avenues for protected entry in Europe*, Final Report, CIR, 2012, p. 42: “On par with territorial asylum applications, applicants could be afforded protection either as Convention refugees (Section 7.1, corresponding to the criteria set out in Art. 1 of the 1951 Refugee Convention) or as “de facto” refugees (Section 7.2 covering related cases of persecution e.g. conscientious objectors and genderrelated persecution). As a starting point the Immigration Service only considered fear of persecution in the country of origin. Only in exceptional situations did the situation in the third country where the asylum application had been submitted impact on decisions”.

il richiedente di rivolgersi alle rappresentanze diplomatiche olandesi per avere un permesso di soggiorno provvisorio per richiedere asilo²⁶⁰. Infine, in Spagna potevano accedervi solo i rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra, che si trovavano quindi fuori dallo Stato di origine. Tuttavia, una caratteristica peculiare della PEP spagnola è che era totalmente integrata nella procedura ordinaria di riconoscimento dello status, pertanto le domande presentate all'estero non erano esaminate dal personale diplomatico, che si limitava a rilasciare il visto a seguito di decisione positiva. La procedura di ingresso protetto è stata inserita nell'ordinamento spagnolo nel 1984 e non ha subito modifiche sostanziali fino all'adozione della legge sull'asilo nell'ottobre 2009. Da quel momento, invece, le domande per il riconoscimento dello status di rifugiato possono essere presentate solo in territorio spagnolo e alla frontiera, mentre la PEP risulta essere una richiesta di visto d'ingresso per essere ammessi in territorio spagnolo per la presentazione della domanda, rilasciato in via eccezionale qualora il richiedente si trovi in uno Stato terzo e la sua integrità fisica sia effettivamente in pericolo²⁶¹.

La differenza principale con il reinsediamento, quindi, è che la Procedura di ingresso protetto è prevista per legge e non è limitata a un numero definito di beneficiari, pertanto qualsiasi individuo che rischi una persecuzione personale nel Paese d'origine può rivolgersi all'ambasciata e presentare una domanda di visto d'ingresso. Le variabili riguardano, come abbiamo visto, la possibilità o meno di presentare la domanda dal Paese d'origine e la presenza di eventuali altri requisiti, come i legami familiari o di altro tipo con il Paese di destinazione. Tuttavia, il target di persone a cui le Procedure di ingresso protetto si rivolge è più ristretto di quello del reinsediamento che, come vedremo, comprende anche persone in fuga da conflitti armati, o del target di persone che rientrano nella procedura ordinaria di asilo, ossia che arrivano spontaneamente alla frontiera, in quanto esse potrebbero vedersi riconosciuta anche la protezione sussidiaria o una protezione complementare, mentre come abbiamo visto le PEPs si rivolgono ai rifugiati secondo la Convenzione di Ginevra, per lo meno dal punto di vista dei requisiti sostanziali. Inoltre,

²⁶⁰ Potevano accedere alla procedura i rifugiati, le persone con i requisiti previsti dalla protezione sussidiaria e i familiari di coloro che avevano già ottenuto protezione nei Paesi Bassi. Vedi: Vreemdelingen-circulaire C, specialmente sez. C5 e C2. Il già citato report del CIR, a p. 46, riporta che i Paesi Bassi prevedevano anche l'asilo diplomatico, concesso in casi eccezionali dal Ministro degli Affari Esteri se il richiedente si trova in una situazione di "grave necessità" (Staatscourant, TBV 2003/33 C5/25 (TK) (12 January 2003, 19,637, nr. 719).

²⁶¹ Vedi approfonditamente *infra*: capitolo III, par. 3 di questo elaborato.

poiché i programmi di reinsediamento, come gli altri programmi di ammissione umanitaria, sono strutturati per quote, le persone non possono candidarsi al programma ma vengono selezionate dalle organizzazioni responsabili all'interno di campi profughi in uno Stato terzo, secondo specifici criteri ulteriori a quelli per il riconoscimento della protezione internazionale che, come osserveremo poi più approfonditamente, riguardano prevalentemente la vulnerabilità e il potenziale di integrazione²⁶². Anche l'asilo diplomatico prevede, come le PEPs, che l'individuo si rechi a chiedere protezione presso un'ambasciata ma negli ordinamenti che lo prevedono la persona a cui viene concesso viene accolta dentro l'ambasciata stessa. Nell'ordinamento UE esiste però il visto umanitario, cioè un visto di validità territoriale limitata per motivi umanitari, che può essere richiesto presso un'ambasciata di uno Stato membro secondo il Codice visti. Tuttavia, come vedremo in seguito, non si può affermare che tale procedura costituisca un effettivo canale di ingresso legale e sicuro nell'Unione europea per persone bisognose di protezione internazionale.

Alla fine degli anni Duemila, a seguito del fatto che tutti gli Stati membri che avevano deciso di adottare le PEPs le avevano poi abrogate, sono emerse le principali criticità. Innanzitutto, gli eccessivi costi amministrativi a carico delle ambasciate, inoltre il numero di richieste attese, che era difficilmente prevedibile, inducendo gli Stati a temere che tale misura si traducesse in un "pull factor" per gli stranieri²⁶³. Per queste motivazioni, la Commissione abbandonò l'idea di proporre alcun tipo di armonizzazione in materia, in favore di un maggior investimento sui programmi di reinsediamento e sul rafforzamento delle capacità di accoglienza dei Paesi di primo asilo²⁶⁴, nell'ambito del nuovo quadro di

²⁶² In questo senso, come approfondiremo nei paragrafi dedicati, sia i programmi di reinsediamento che i programmi di ammissione umanitaria si configurano come strutturalmente discriminatori. Infatti, la selezione dei beneficiari è basata su criteri di accesso fissati a monte dall'UNHCR e dagli Stati membri, ulteriori ai requisiti previsti dalla Convenzione di Ginevra per il riconoscimento dello status di rifugiato, e pertanto esclude chi non soddisfa questi criteri, pur essendo un rifugiato convenzionale.

²⁶³ C. Hein, M. de Donato, *Exploring avenues for protected entry in Europe*, cit., p. 14: "The fear that such schemes could result in unpredictable and elevated numbers of asylum seekers, or create a pull factor, and would imply elevated costs and the need to increase staff in diplomatic representations - was expressed by a number of stakeholders". Infine, molte perplessità sorgono in relazione alla preparazione del personale nelle ambasciate nello svolgere i colloqui, laddove previsti, e alla possibilità di fare ricorso in caso di diniego, oltre ad altre problematiche che sussistono in mancanza di una regolamentazione omogenea, quali il diritto all'informazione, all'orientamento e all'assistenza legale e la protezione offerta ai richiedenti in attesa di una decisione.

²⁶⁴ Commissione europea, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the managed entry in the EU of persons in need of international protection and the enhancement of the protection capacity of the regions of origin, "Improving access to durable solutions", COM(2004) 410 final, 4 giugno 2004, parr. 56-59.

partenariato dell'Unione con i Paesi terzi²⁶⁵, in modo da intervenire direttamente “a monte” sulle regioni di origine o di transito. Infatti, le istituzioni UE hanno predisposto forme di cooperazione con una componente solidaristica “di ritorno”, stipulando accordi di riammissione o inserendo clausole migratorie in accordi economici o commerciali e parallelamente, investendo sul reinsediamento e sui Programmi di Protezione Regionale (PPR), rivolti a specifiche aree geografiche di Paesi terzi. L'obiettivo è migliorare la loro capacità di accogliere i rifugiati e gestire i flussi di rifugiati in transito, tramite un approccio flessibile nelle modalità e nei contenuti, a seconda del contesto specifico di ogni Paese. Soprattutto, come ribadisce la Commissione europea nella relativa comunicazione²⁶⁶, i PPR mirano a consolidare la competenza delle autorità responsabili nel predisporre soluzioni a lungo termine per la gestione e l'assistenza dei rifugiati sul proprio territorio²⁶⁷. Il primo rapporto di valutazione, in realtà, riportò che l'impatto di tali programmi era tutto sommato limitato, nonostante un generale miglioramento delle condizioni di protezione per i rifugiati in loco, a causa proprio della scarsa flessibilità dei progetti, dell'insufficiente coinvolgimento dei Paesi terzi e delle difficoltà di coordinamento²⁶⁸. Nonostante questo, la Commissione decise di confermare il suo approccio e dal 2013 ha promosso i Programmi

²⁶⁵ Commissione europea, Comunicazione della Commissione sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2016) 385 final, 7 giugno 2016, su cui vedi *infra* par. 3.1. di questo capitolo. La base giuridica anche per questo tipo di iniziative è l'art. 78, par. 2, lett. g) del TFUE, che tra le misure adottate dal Parlamento e del Consiglio con procedura legislativa ordinaria per la realizzazione del SECA include “il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea”.

²⁶⁶ Commissione delle comunità europee, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ai programmi di protezione regionale, COM(2005) 388 def, 1 settembre 2005, par. 1: “I programmi di protezione regionale dovrebbero essere finalizzati al rafforzamento della capacità di protezione delle regioni coinvolte e alla migliore protezione delle popolazioni rifugiate locali mediante l'offerta di soluzioni durature (quali il rimpatrio, l'integrazione locale o il reinsediamento in un terzo paese, qualora le prime due soluzioni durature non siano realizzabili)”. In argomento vedi: G. Morgese, *I programmi di (sviluppo e) protezione regionale dell'Unione Europea: uno strumento efficace per i rifugiati africani?*, in “Federalismi.it”, Focus Africa n. 1, 21 luglio 2017; E. Tsourdi, P. De Bruycker, *EU asylum policy: in search of solidarity and access to protection*, EUI Migration Policy Centre, Policy Briefs, 2015/06; ECRE, *Regional Protection Programmes: An effective policy tool?*, January 2015.

²⁶⁷ I primi PPR sono stati attuati in forma sperimentale nella regione dei Grandi Laghi dell'Africa subsahariana (Tanzania) e in Est Europa (Ucraina, Moldavia e Bielorussia). Successivamente, nel 2011, altri programmi sono stati attivati nel Corno d'Africa (Kenya, Djibouti e Yemen) e in Nord-Africa (Egitto, Libia e Tunisia). Vedi: Commissione delle comunità europee, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ai programmi di protezione regionale, cit., p. 5 ss.; Commissione europea, Communication Annual report on immigration and asylum (2010), COM(2011)291 final, 24 maggio 2011, p. 6; Commissione europea, Comunicazione sulla Terza relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2011), COM(2012)250 final., 30 maggio 2012, p. 17, nota 94.

²⁶⁸ Commissione europea, Prima relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2009), COM(2010)214, 6 maggio 2010, p. 6.

di Sviluppo e Protezione Regionale (PSPR), destinati ad aree geografiche con una forte presenza di sfollati²⁶⁹.

In conclusione, nonostante i primi esperimenti in questa direzione risalgano a un ventennio fa, l'obiettivo di trovare una soluzione alla necessità per i rifugiati di raggiungere il territorio europeo in maniera sicura e di garantire quindi un flusso in ingresso organizzato e sostenibile per i diversi Stati membri non ha ottenuto sufficiente attenzione. Infatti, le priorità delle politiche europee in tema di immigrazione continuano a essere altre: il contrasto ai migranti irregolari, il potenziamento della sicurezza interna e il controllo delle frontiere²⁷⁰. Tuttavia, si deve anche riconoscere che l'argomento continua a essere discusso, dato che l'ampliamento dei canali di ingresso legali sarebbe in linea con il principio di solidarietà, che connota sia l'azione esterna dell'UE che le sue politiche in materia di asilo. Questi concetti sono stati quindi ripetutamente espressi sia in ambito internazionale, soprattutto da parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, sia in svariati documenti programmatici delle istituzioni dell'Unione europea.

Nella Dichiarazione di New York sui rifugiati e migranti del settembre 2016 si indica infatti l'istituzione o il potenziamento di canali di ingresso legali per i richiedenti asilo come possibile rimedio al traffico e allo sfruttamento di migranti da parte delle organizzazioni criminali²⁷¹. L'importanza di offrire maggiori canali di accesso legale per i rifugiati è stata poi ribadita e specificata nel "Global Compact on Refugees" del 17 dicembre 2018, che prevedeva una strategia triennale per implementare i canali di accesso

²⁶⁹ Nel 2014 è stato avviato un PSPR per fornire un sostegno a lungo termine ai paesi confinanti con la Siria (Libano, Giordania e Iraq) e rafforzare le loro capacità di recepimento e gestione del flusso di rifugiati in fuga dalla guerra. Un altro PSPR è stato avviato nel 2016 in Etiopia, al fine di garantire protezione ai richiedenti provenienti da Somalia ed Eritrea e favorire la loro integrazione nelle comunità ospitanti. Vedi: Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Verso un approccio globale dell'unione europea alla crisi siriana*, JOIN(2013)22 def, 24 giugno 2013, p. 8; European External Action Service (EEAS), *RDDP (Regional Development and Protection Programme for refugees and host communities in Lebanon, Jordan and Iraq)*, 8 agosto 2016; European Commission, *Regional Development and Protection Programme in Ethiopia*, reperibile sul sito di "EU Trust Fund for Africa".

²⁷⁰ F. Gatta, *I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea, l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*, in "Rivista di diritti comparati", fasc. 2/2020, p. 155: "Tali politiche di controllo migratorio esternalizzanti o "off-shore", in effetti, sono volte proprio a impedire il raggiungimento dei confini degli Stati membri da parte dei richiedenti asilo e, quindi, quel contatto con il territorio europeo che consente di formulare la richiesta di protezione internazionale (in proposito in dottrina si è efficacemente parlato di «contact-less control»)".

²⁷¹ United Nations, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016, New York Declaration for Refugees and Migrants, A/RES/71/1, Annex II, par. 8, lett. e).

sicuro per le persone bisognose di protezione internazionale²⁷². In riferimento allo specifico contesto europeo, peraltro, l'UNHCR già nel 2014 aveva indicato le soluzioni che riteneva necessarie per la gestione dei flussi nel Mediterraneo centrale: la predisposizione di procedure facilitate di reinsediamento e di ricongiungimento familiare, il rilascio di visti umanitari e l'attivazione di programmi di ammissione umanitaria in favore di specifiche aree geografiche²⁷³. Anche l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha fatto sentire la propria voce, incoraggiando gli Stati europei a implementare vie legali di mobilità per i richiedenti asilo²⁷⁴. Da questo punto di vista, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha svolto un ruolo importante nella responsabilizzazione delle istituzioni su questo tema, sostenendo la concreta fattibilità di un sistema comune e strutturato di canali di ingresso sicuro in base all'attuale ordinamento UE²⁷⁵. Indicazioni in questo senso erano comunque già state espresse anche dalla Task Force Mediterraneo, organo *ad hoc* istituito dopo la tragedia di Lampedusa del 2013, con l'obiettivo di prevenire il ripetersi di eventi tragici nel Mediterraneo in ossequio al principio di solidarietà esterna. Le aree di intervento prioritario individuate furono: programmi di protezione regionale, reinsediamento e potenziamento dei canali di ingresso sicuro in Europa, per cui si auspicava anche il coinvolgimento diretto dei Paesi terzi, al fine di raggiungere soluzioni condivise per il contrasto al traffico di migranti²⁷⁶. Anche il Parlamento Europeo ha portato avanti un ulteriore lavoro di studio e sensibilizzazione in materia di canali di ingresso legali, come

²⁷² Il documento è reperibile sul sito dell'UNHCR. Per monitorare l'attuazione di tale strategia, si è tenuto nel dicembre 2019 il primo "Global Refugee Forum", durante il quale la Commissione europea ha annunciato l'impegno a garantire 30.000 nuovi reinsediamenti dal 2020. Vedi: European Commission, Press release, *Resettlement: EU Member States' pledges exceed 30,000 places for 2020*, 18 December 2019. Sul tema vedi: C. Almeida, K. Bamberg, *The UN Summit for Refugees and Migrants: a mirror of the current EU Migration Policy?*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 24 novembre 2016; T. Gammeltoft-Hansen, *The Normative Impact of the Global Compact on Refugees*, in "International Journal of Refugee Law", 2018, p. 605 ss.; M. Gatti, *EU States' Exit from the Global Compact on Migration: A Breach of Loyalty*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 14 dicembre 2018.

²⁷³ UNHCR, *Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI) Action Plan*, 2014, step 11. Vedi anche: UNHCR, *Legal avenues to safety and protection through other forms of admission*, 2014, in cui si sottolinea in maniera critica l'inasprimento dei controlli alle frontiere e la difficoltà di accedere all'asilo senza incorrere in forme di mobilità pericolose e illegali.

²⁷⁴ Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione 1999, *The "left-to-die-boat": actions and reactions*, 24 giugno 2014, par. 6.

²⁷⁵ FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, Focus 02/2015, soprattutto pp. 1-5. In questo studio l'Agenzia ha evidenziato i vantaggi e i potenziali rischi relativi all'apertura di canali d'accesso legali.

²⁷⁶ La Task Force Mediterraneo venne istituita in base alle conclusioni del Consiglio Affari interni del 7 e 8 ottobre 2013. Per i risultati dei lavori vedi: European Commission, *Communication on the work of the Task Force Mediterranean*, COM(2013) 869 final, 4 dicembre 2013, soprattutto Action 2.5 e 3.3.

emerge in molteplici Risoluzioni di quegli anni²⁷⁷. Così, nell'Agenda europea sulla migrazione del 2015, la Commissione ha identificato tra le misure urgenti ad azione immediata proprio il potenziamento dei canali di accesso legale, soprattutto il reinsediamento, di cui ha spesso ribadito la rilevanza, confermandone il carattere prioritario nella strategia di gestione dei flussi di rifugiati²⁷⁸.

Il dibattito sui canali di ingresso legali per ragioni umanitarie è tornato alla ribalta al momento della presentazione del Nuovo Patto sulla migrazione e sull'asilo nel 2020, in cui la Commissione affronta anche questo tema, in particolare con una raccomandazione apposita²⁷⁹. Nella Raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione, la Commissione ricerca un approccio comune ai percorsi legali di protezione, tramite un'armonizzazione *soft*, basata su strumenti normativi non vincolanti accompagnati da strumenti a sostegno della loro attuazione pratica, cioè finanziamenti, supporto operativo e un forum che promuova il dialogo orizzontale²⁸⁰. Oltre al reinsediamento, si raccomanda agli Stati membri di istituire o ampliare anche altri canali legali per le persone vulnerabili che necessitano di protezione internazionale. La principale novità del Nuovo Patto, infatti, consiste nell'ampliare la ricerca di un approccio comune a percorsi legali di protezione ulteriori al reinsediamento, con un focus particolare sui programmi di sponsorizzazione comunitaria, definendo il nuovo obiettivo di un "modello europeo di sponsorizzazione comunitaria"²⁸¹. L'annunciato coinvolgimento dell'UE resta però limitato a supportare la

²⁷⁷ Risoluzione del 17 dicembre 2014 sulla situazione nel Mediterraneo e necessità di un approccio globale dell'UE alle migrazioni, 2014/2907(RSP), par. 9; Risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo, 2015/2660(RSP), par. 8-10; Risoluzione dell'8 marzo 2016 sulla situazione delle donne rifugiate e richiedenti asilo nell'Unione europea, 2015/2325(INI), par. 1; Risoluzione del 5 aprile 2017 su come far fronte ai movimenti di rifugiati e migranti: ruolo dell'azione esterna dell'UE, 2015/2342(INI), par. 40.

²⁷⁸ Commissione europea, Comunicazione sul Piano strategico per l'asilo, un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea, COM(2008)360 def., 17 giugno 2008, p. 10; Commissione europea, Comunicazione sul contributo della Commissione al dibattito tematico dei leader dell'UE sul futuro della dimensione interna ed esterna della politica di migrazione, COM(2017) 820 final, 7 dicembre 2017, p. 3.

²⁷⁹ Commissione europea, Raccomandazione della Commissione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari, C(2020) 6467 final, 23 settembre 2020.

²⁸⁰ Come ricordato al considerando 12, su questi aspetti pendeva il negoziato che aveva portato alla proposta di regolamento relativo a un quadro dell'Unione per il reinsediamento, parte del pacchetto di riforma del 2016, su cui era stato raggiunto nel giugno 2018 un accordo politico provvisorio parziale, che prevedeva l'aggiunta dell'ammissione umanitaria all'ambito di applicazione del regolamento, accanto al reinsediamento.

²⁸¹ Commissione europea, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., par. 6.6. Per quanto riguarda il reinsediamento, si richiede invece una rapida adozione del regolamento quadro dell'Unione per il

convergenza tra le prassi nazionali, attraverso un approccio dal basso verso l'alto, che promuova il dialogo orizzontale tra gli Stati membri. Nonostante la sua natura *soft*, comunque, il processo di armonizzazione non è irrilevante o privo di effetti, come rivela anche l'analisi svolta nell'ultimo capitolo. Il Nuovo Patto sottolinea inoltre che lo sviluppo e l'attuazione di percorsi legali di protezione potrebbe migliorare anche il livello di integrazione per i rifugiati; pertanto, ecco spiegata la nuova attenzione ai programmi di sponsorizzazione comunitaria, il cui valore aggiunto nel sostenere l'integrazione dei beneficiari viene ripetutamente lodato ed enfatizzato²⁸². Anche in questo caso l'ampio margine di apprezzamento lasciato agli Stati membri porta a concludere che, alla fine, molto dipenderà dalle pratiche a livello nazionale che influiranno necessariamente sul processo di selezione dei beneficiari. È necessario quindi sviluppare un'analisi più ampia per capire come tali tensioni si risolvano nell'azione degli enti e delle autorità responsabili in fase attuativa, andando oltre lo studio del quadro normativo e concentrandosi sulle prassi effettive²⁸³.

Anche relativamente ai programmi di ammissione umanitaria, infatti, si può dire che le iniziative degli Stati sono varie e diversificate sotto molti punti di vista, dalle garanzie di integrazione allo status riconosciuto ai beneficiari. Si tratta in sostanza di programmi nazionali rivolti a rifugiati o a persone comunque bisognose di protezione che si trovano in stato di necessità, la cui gestione è talvolta portata avanti in collaborazione con l'UNHCR, altre volte autonomamente dalle autorità degli Stati membri promotori o da organizzazioni sponsor. Infatti, il termine "ammissione umanitaria" va inteso in senso lato, poiché vi rientrano diverse procedure attraverso cui uno Stato ammette singoli o gruppi di persone e riconosce loro protezione. Inoltre, tali programmi sono destinati anche a coloro che non sono stati riconosciuti come rifugiati dall'UNHCR, offrendo quindi opportunità ulteriori

reinsediamento e la formalizzazione degli impegni di reinsediamento assunti dagli Stati membri durante il Forum globale sui rifugiati.

²⁸² Commissione europea, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 23; Commissione europea, Raccomandazione della Commissione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari, cit., considerando 26-29 e par. 22. Sono presenti anche raccomandazioni specifiche per gli Stati membri, invitati ad adottare le misure necessarie per facilitare l'accesso all'istruzione e al mercato del lavoro e a sviluppare i loro programmi di mobilità del lavoro in modo che ne possano beneficiare anche coloro che necessitano di protezione internazionale (parr. 20-21).

²⁸³ Cfr. *supra* p. 8: "In particolare si è cercato di comprendere il modo in cui le organizzazioni rendono operative le nozioni generiche che dovrebbero guidare le loro azioni sul campo, come l'obbligo di affrontare le specifiche esigenze di protezione dei migranti "vulnerabili".

per arrivare in Europa legalmente e in sicurezza, soprattutto per le persone che non sono eleggibili per il reinsediamento o per altre forme di mobilità legale. Come vedremo, tale circostanza pur celebrata come un elemento positivo da parte delle organizzazioni proponenti, non sempre ha un seguito effettivo nella prassi, visto che la quasi totalità dei beneficiari ottiene lo status di rifugiato e una minoranza la protezione sussidiaria²⁸⁴.

Per concludere, se da una parte tali programmi costituiscono un segnale importante in termini di solidarietà e un tentativo (più che altro simbolico, considerando il numero risicato di beneficiari) di colmare le lacune del diritto dell'Unione in materia di canali di ingresso legale e sicuro per i rifugiati, dall'altra una delle loro criticità sta proprio nella frammentazione e mancanza di armonizzazione delle diverse prassi e normative degli Stati membri, che è una diretta conseguenza del mancato intervento UE in questo campo²⁸⁵.

2. Il reinsediamento: un canale di ingresso legale e sicuro per i rifugiati e uno strumento di *governance migratoria*

Tra i programmi di ammissione umanitaria, il reinsediamento è senza dubbio il principale canale di ingresso legale e sicuro nell'Unione europea per i rifugiati. Le sue radici storiche evidenziano che il reinsediamento nasce come strumento di solidarietà internazionale, al fine di condividere le responsabilità concernenti la protezione dei rifugiati con gli Stati di primo asilo e, successivamente a livello di Unione europea, con gli Stati membri di frontiera esterna²⁸⁶. Secondo la definizione dell'UNHCR il reinsediamento consiste sostanzialmente in un trasferimento di rifugiati da un Paese di primo asilo ad un

²⁸⁴ In ogni caso, anche selezionare un beneficiario particolarmente vulnerabile ma che non ha i requisiti per il riconoscimento dello status, a discapito di un rifugiato potenzialmente eleggibile sarebbe da considerare una pratica discriminatoria, più che un valore aggiunto. Con questo, non si intende condannare *ex se* i programmi di ammissione umanitaria o di reinsediamento, consapevoli del fatto che fissare dei criteri è necessario a fronte dei posti limitati disponibili, ma si cercherà di indagare la ragionevolezza di tali criteri.

²⁸⁵ Nonostante più volte le istituzioni europee si siano espresse sulla necessità di implementare i canali di accesso legale per richiedenti asilo, l'Unione europea non dispone ancora di un sistema strutturato in tal senso. Gli Stati, quindi, non sono in alcun modo tenuti ad attivare programmi di ammissione umanitaria o altri canali di accesso sicuro per i richiedenti asilo, che non risultano regolamentati a livello sovranazionale. Pertanto, le modalità di attuazione sono di fatto molto eterogenee sul territorio dell'Unione. Vedi: P. De Bruycker, E. Tsurudi, *Bulding the Common European Asylum System*, in F. Maiani, P. De Bruycker, V. Chetail (eds.), *Reforming the Common European Asylum System: the New European Refugee Law*, Brill, 2016, pp. 517-519.

²⁸⁶ G. Morgese, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Cacucci, 2018, p. 149.

altro Stato che accetta di riconoscere loro il diritto di soggiorno sul proprio territorio. Più nello specifico, il *Resettlement Handbook* afferma²⁸⁷:

“Resettlement involves the selection and transfer of refugees from a State in which they have sought protection to a third State which has agreed to admit them – as refugees – with permanent residence status. The status provided ensures protection against refoulement and provides a resettled refugee and his/her family or dependants with access to rights similar to those enjoyed by nationals. Resettlement also carries with it the opportunity to eventually become a naturalized citizen of the resettlement country”.

La condizione preliminare per accedere al programma, dunque, è di essere stato riconosciuto dall’UNHCR come persona avente i requisiti necessari per il riconoscimento dello status di rifugiato. È comunque possibile rientrare tra i beneficiari in caso di apolidi presenti in uno Stato in cui non hanno il diritto di risiedere in modo sicuro e legale e che si trovano in una situazione di urgente bisogno, per cui il reinsediamento appare la soluzione duratura più appropriata e familiari di rifugiati il cui reinsediamento può essere utile al mantenimento dell’unità familiare.

Si tenga conto che solitamente sono i Paesi di primo asilo i responsabili della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato. Pertanto, non c’è bisogno che sia l’UNHCR a svolgere un’ulteriore procedura sotto il suo mandato, limitandosi in questo caso a selezionare per il reinsediamento le persone già riconosciute come rifugiate dallo Stato di prima accoglienza, secondo gli ulteriori criteri previsti dal Manuale e dagli Stati di reinsediamento. Tuttavia, nei casi in cui le procedure di asilo non sono accessibili, oppure gli Stati di primo asilo non riconoscono lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra o ne limitano geograficamente l’applicazione, è l’UNHCR a svolgere la procedura di riconoscimento, per questo nel suo Manuale è scritto che il prerequisito per accedere al reinsediamento non è essere un rifugiato convenzionale ma un rifugiato riconosciuto dall’UNHCR sotto il suo mandato. Anche perché il mandato dell’UNHCR è più ampio rispetto ai requisiti della Convenzione di Ginevra e permette di riconoscere anche le persone colpite dagli effetti indiscriminati di conflitti armati o calamità di altra natura. In realtà, nella maggioranza dei casi, l’UNHCR non compie un esame della situazione individuale della persona ma applica la tecnica del riconoscimento *prima facie*: la presunzione (in assenza di prova contraria) di avere i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato deriva cioè dal fatto di provenire da un Paese da cui è originato un grosso

²⁸⁷ UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, 2011, p. 3.

afflusso di sfollati a causa di una specifica situazione²⁸⁸. In seguito alla selezione dei beneficiari ad opera di UNHCR e con il supporto di altre organizzazioni internazionali, come l'OIM e la Croce Rossa, gli Stati scelgono volontariamente se aderire accettando quote di rifugiati tramite programmi istituiti autonomamente oppure promossi e coordinati dalle organizzazioni predette, occupandosi poi dell'accoglienza e integrazione delle persone reinsediate. Sui criteri e sulla procedura di selezione dei beneficiari del reinsediamento ci soffermeremo più approfonditamente nell'ultimo capitolo, ma ci si limita qui a segnalare che non sempre i rifugiati riconosciuti sotto il mandato dell'UNHCR hanno le stesse possibilità di reinsediamento dei rifugiati secondo la Convenzione di Ginevra. Infatti, come segnalato nello stesso Manuale dell'UNHCR, molti Stati di reinsediamento limitano i loro programmi di reinsediamento ai rifugiati riconosciuti ai sensi della Convenzione del 1951²⁸⁹.

Da un punto di vista storico possiamo dire che il reinsediamento è stato utilizzato soprattutto in occasione di conflitti o in situazioni di crisi particolarmente gravi. Ad esempio, all'inizio degli anni Venti vennero reinsediati dalla Cina migliaia di russi che erano fuggiti a seguito della Rivoluzione, mentre negli anni Trenta molte organizzazioni internazionali per i rifugiati si occuparono del reinsediamento di ebrei e persone in fuga dalle persecuzioni naziste. Il ruolo del reinsediamento ha assunto poi dimensioni maggiori in seguito alla Seconda guerra mondiale, quando l'Organizzazione Internazionale per i rifugiati ha provveduto a reinsediare più di un milione di persone nell'arco di cinque anni (1947-1951), di cui molte fuori dall'Europa. Il reinsediamento si è evoluto poi a seguito della stipula della Convenzione di Ginevra e nel contesto della Guerra Fredda, in quanto non era più guidato soltanto da spirito umanitario ma assumeva un significato politico, pertanto gli Stati erano tendenzialmente propensi a investire sui programmi di reinsediamento. Tuttavia, il caso più rilevante di reinsediamento su larga scala si è verificato a seguito del conflitto indocinese, quando l'esodo di massa dei vietnamiti ha causato una grave crisi nella regione. Nel 1979, infatti, alcuni Paesi di primo asilo cominciarono a rifiutare di accettare altri rifugiati, impedendo alle barche di attraccare e in alcune circostanze attuando dei veri e propri respingimenti. Di fronte a questa crisi politica e umanitaria, la comunità internazionale decise che le *boat people* che arrivavano nei Paesi

²⁸⁸ UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, 2011, pp. 75-77.

²⁸⁹ UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, 2011, pp. 75-77. Si noti fin da ora che tra i rifugiati *prima facie* rientrano molte persone che avrebbero diritto alla protezione sussidiaria secondo l'ordinamento UE, pertanto gli Stati membri dell'UE tendono a considerare sufficiente per l'ammissione ai programmi il riconoscimento sotto il mandato dell'UNHCR.

del Sud-Est asiatico sarebbero stati autorizzati a sbarcare e poi reinsediate in altri Stati. L'adozione di questa politica di reinsediamento "a tappeto" ha permesso di accogliere negli anni successivi più di 700.000 indocinesi, scongiurando così la minaccia immediata di una massiccia perdita di vite umane. In seguito, però, il ricorso al reinsediamento su larga scala come soluzione è andato scemando, poiché venne identificato come un *pull factor*, cioè aveva spinto un gran numero di persone a lasciare il Vietnam soprattutto per motivi economici e sociali, piuttosto che per cercare protezione. Pertanto, gli Stati si sono successivamente dimostrati più restii a riproporre esperimenti di questo tipo, portando a un diffuso senso di diffidenza verso il reinsediamento come soluzione durevole alla gestione dei flussi di persone bisognose di protezione internazionale²⁹⁰. Infatti, anche la crisi generata dalla dissoluzione dell'ex Jugoslavia²⁹¹ e recentemente quella provocata dalla guerra in Ucraina²⁹² sono state gestite prevalentemente tramite programmi di evacuazione, di cui il reinsediamento era solo parte complementare, e tramite il riconoscimento di protezioni temporanee agli sfollati.

Diversamente, all'inizio del nuovo secolo, la consapevolezza che la maggior parte dei rifugiati si trovava in situazioni di sfollamento prolungato senza prospettive di soluzioni stabili e sicure, l'aumento di profughi causati da conflitti e le crescenti pressioni dei flussi migratori misti hanno costretto l'UNHCR e la comunità internazionale a riconsiderare l'uso del reinsediamento come soluzione duratura, in particolare per i gruppi²⁹³. Il reinsediamento ha acquisito quindi un nuovo slancio in seguito all'adozione dell'Agenda

²⁹⁰ UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, cit., pp. 47-49. Vedi anche: G. Troeller, *UNHCR Resettlement: Evolution and Future Direction*, in "International Journal of Refugee Law", 2002, p. 85; A. Casella, *Managing the "Boat People Crisis"*, *The Comprehensive Plan of Action for Indochinese Refugees*, in "Desperate Migration", Serie n. 2, International Peace Institute, New York, 2016, sul *Comprehensive Plan of Action* adottato a Ginevra nel giugno del 1989 dal Comitato Direttivo della Conferenza Internazionale dei Rifugiati Indocinesi: il programma prevedeva la regolarizzazione del reinsediamento dei rifugiati negli Stati vicini laddove venisse presentata domanda di asilo.

²⁹¹ UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, cit., p. 50: "An emergency operation started on 1 October 1992 under an agreement with the International Committee of the Red Cross (ICRC) who transferred detainees to a UNHCR centre in Croatia. By early July 1993, 22 countries had offered temporary protection or resettlement to the ex-detainees and their families and over 11,000 people had left for third countries. By June 1997, UNHCR had been directly involved in resettling some 47,000 refugees from former Yugoslavia. In 1999, following the Kosovo crisis, resettlement was used to support the UNHCR relief operation and "humanitarian evacuation programme" (HEP). By the end of the emergency, almost 96,000 refugees in 28 host countries had benefited from HEP. Some of the host countries used their annual resettlement quotas to support this burden-sharing initiative. Refugees that were received as part of the HEP under regular resettlement quotas were allowed to remain permanently in the receiving country".

²⁹² Vedi *infra* nota 401.

²⁹³ K. Duke, R. Sales, J. Gregory, *Refugee resettlement in Europe*, in A. Bloch, C. Levy (eds.), *Refugees, citizenship and social policy in Europe*, Palgrave Macmillan, 1999, p. 119.

per la protezione nel 2002 e dell'iniziativa *Convention Plus* del 2004, riemergendo come importante espressione di solidarietà internazionale e di condivisione delle responsabilità, oltre che come strumento di protezione durevole, in grado di rappresentare un canale di ingresso legale e sicuro per i rifugiati²⁹⁴. In particolare, l'UNHCR ha cercato di rilanciare l'impegno degli Stati attraverso la preparazione di una "metodologia di reinsediamento di gruppo", finalizzata alla predisposizione di operazioni di reinsediamento multilaterali²⁹⁵. In quel contesto è stata anche presa in considerazione la possibilità di lanciare un programma di reinsediamento congiunto nell'UE. La Commissione riteneva infatti che solo un approccio comune dell'UE potesse creare le condizioni politiche e operative necessarie per l'accesso al territorio europeo e per consentire l'utilizzo del reinsediamento per scopi strategici, in termini di solidarietà tra Stati membri e di raggiungimento degli obiettivi contenuti nell'Agenda per la protezione. Infatti, alcuni Stati membri già partecipavano ai programmi di reinsediamento coordinati dall'UNHCR²⁹⁶ ma è con l'istituzione del Fondo Europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013 che si comincia a finanziare il reinsediamento a livello di Unione europea²⁹⁷. L'adozione del FER nel 2007, insieme alle iniziative dell'UNHCR e dell'UE per la crisi dei rifugiati iracheni²⁹⁸, ha senza dubbio

²⁹⁴ I miglioramenti intrapresi dall'UNHCR includono una migliore gestione delle attività di reinsediamento; un approccio più completo all'uso del reinsediamento come soluzione durevole; una maggiore collaborazione nella gestione del reinsediamento; la pianificazione dell'uso del reinsediamento in modo più strategico per massimizzare i benefici offerti da questa soluzione a individui diversi da quelli che vengono reinsediati; la creazione di un sistema di gestione del reinsediamento; l'inclusione di uno strumento di pianificazione proattiva per il reinsediamento nel Piano Operativo Nazionale, in base al quale tutti gli uffici sul campo dell'UNHCR hanno la responsabilità di esaminare le possibili esigenze di reinsediamento nell'ambito delle loro operazioni; l'introduzione di una metodologia per il reinsediamento di gruppo.

²⁹⁵ L'obiettivo della metodologia era di migliorare il reinsediamento attraverso l'uso di procedure più semplici e accelerate per i gruppi di rifugiati e prevedeva l'adozione di criteri di selezione dei beneficiari più flessibili rispetto ai requisiti richiesti dalla Convenzione di Ginevra per il riconoscimento dello status di rifugiato, quale appunto la tecnica del riconoscimento *prima facie*.

²⁹⁶ Gli Stati che avevano avviato programmi di reinsediamento prima del 2007 sono elencati in: 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, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2013, p. 6. Il report sottolinea che nel frattempo anche la Commissione europea aveva iniziato a finanziare "progetti di gemellaggio" finalizzati a sviluppare processi di reinsediamento congiunti. Il Progetto MORE (Modelling of National Resettlement Process and Implementation of Emergency Measures) è stato un progetto finanziato dall'UE che si è svolto dal dicembre 2003 all'aprile 2005 e ha "gemellato" un paese di reinsediamento tradizionale, la Finlandia, con uno recente, l'Irlanda, in collaborazione con UNHCR, OIM e ECRE. L'obiettivo del progetto era quello di sviluppare modelli completi per il reinsediamento, che potessero essere utilizzati da altri Stati membri.

²⁹⁷ Decisione n. 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" e che abroga la decisione 2004/904/CE del Consiglio, art. 3, par. 1, lett. d).

²⁹⁸ Parlamento europeo, Proposta di risoluzione comune - RC-B6-0291/2007, Risoluzione del Parlamento europeo sull'Iraq, 11 luglio 2007, visto n. 4 (sulle iniziative lanciate da UNHCR). Parallelamente, venne

costituito un incentivo chiave per espandere il coinvolgimento degli Stati membri dell'UE nel reinsediamento dei rifugiati²⁹⁹. Tuttavia, fin dai primi anni è emersa la tendenza a considerare il reinsediamento anche come uno strumento di gestione dei flussi di rifugiati. Infatti, già nel 2000 la Commissione aveva sostenuto che espletare la richiesta di protezione fuori dall'Unione europea e facilitare l'ingresso dei rifugiati nel territorio degli Stati membri attraverso un programma di reinsediamento "sono due modalità per offrire un accesso rapido alla protezione", mettendo in correlazione l'extraterritorialità della procedura di asilo e il reinsediamento³⁰⁰. Pochi anni dopo, la Commissione ribadisce che il reinsediamento deve essere considerato per definizione "a managed and orderly entry in the EU" e, a seguito dello studio di fattibilità pubblicato nel 2004³⁰¹, si rende disponibile a promuovere un programma di reinsediamento a livello di Unione europea, preferendo - come abbiamo già ricordato - questo tipo di approccio all'idea di un approccio comune sulle Procedure di ingresso protetto³⁰². Nel novembre dello stesso anno, il Consiglio europeo ha poi invitato la Commissione a sviluppare Programmi di Protezione Regionale che comprendessero un programma di reinsediamento congiunto per gli Stati membri disposti a partecipare, facendo emergere lo stretto collegamento che sussiste tra i PPR e il reinsediamento³⁰³. Tali programmi non sono stati concepiti come una risposta umanitaria, ma come uno strumento per sostenere e costruire la capacità di protezione nei Paesi terzi; pertanto, il reinsediamento dai Paesi coperti da un programma di protezione regionale è

adottato dal Consiglio Giustizia e Affari Interni (GAI) del 28 novembre 2008 un appello congiunto dell'UE per il reinsediamento di 10.000 rifugiati dall'Iraq.

²⁹⁹ Infatti è stato riproposto nel 2012, prevedendo un sostegno economico agli Stati di destinazione per ogni persona reinsediata, al fine di incentivare gli Stati ad aderire al programma su base volontaria o ad incrementare la loro disponibilità. Vedi: Decisione n. 281/2012/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 marzo 2012 che modifica la decisione n. 573/2007/CE che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori».

³⁰⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo, Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo, COM/2000/0755 def., 22 novembre 2000, par. 2.3.2.

³⁰¹ European Commission, Directorate-General for Justice, Freedom and Security, J. van Selm, E. Patrick, T. Woroby, *Study on the feasibility of setting up resettlement schemes in EU Member States or at EU level, against the background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure*, Publications Office, 2004.

³⁰² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, relativa all'ingresso gestito nell'Unione europea delle persone bisognose di protezione internazionale e al rafforzamento della capacità di protezione nelle regioni di origine, «Migliorare l'accesso a soluzioni durature», COM (2004) 410 final, 4 giugno 2004, p. 8.

³⁰³ European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes, COM(2005) 388 final, 1 september 2005, p. 2.

stato considerato come un modo per migliorare il loro coinvolgimento nella protezione dei rifugiati e come una risposta all'uso strategico del reinsediamento, che tenta di influenzare il comportamento dei Paesi di primo asilo³⁰⁴. Infatti, in una comunicazione successiva sul reinsediamento esso viene nuovamente messo in relazione con i PPR, mettendo in luce che i programmi di reinsediamento dovrebbero aumentare nei Paesi beneficiari dei programmi di protezione regionale e che a loro volta i PPR vengono attivati nei Paesi che cooperano con l'UE in materia di migrazione³⁰⁵.

L'adozione del Trattato di Lisbona ha modificato la situazione relativamente alla possibilità di offrire una base giuridica al reinsediamento, pertanto a partire dal 2009 sono state intraprese azioni più specifiche. Infatti, fino a quel momento gli Stati avevano partecipato ai programmi di reinsediamento sulla base di atti governativi o inserendoli nella propria normativa in materia di immigrazione o di asilo. Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona una base giuridica per il reinsediamento è riscontrabile anche nell'ordinamento UE e si tratta più precisamente dell'art. 78, par. 2, lett. g) del TFUE, che tra le misure adottate dal Parlamento e del Consiglio con procedura legislativa ordinaria per la realizzazione del SECA include "il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea"³⁰⁶. Pertanto, con la Comunicazione sull'istituzione di un programma comune di reinsediamento UE, la Commissione esplicita la strategia e gli elementi fondamentali per la realizzazione di un nuovo sistema comune e coordinato per il reinsediamento nel territorio dell'Unione. Tra i principi guida si trovano: la natura volontaria della partecipazione degli Stati membri, l'ampliamento dell'ambito delle attività del programma nell'ottica di coinvolgere sempre più Stati, la flessibilità della strategia di reinsediamento a seconda delle circostanze, con possibilità di riprogrammare periodicamente le situazioni prioritarie e infine la

³⁰⁴ In questo senso vedi: C. Favilli, *Nel mondo dei "non-accordi". Protetti sì, purché altrove*, in "Questione Giustizia", 1/2020: "Già nei primi programmi dell'Unione, il reinsediamento era considerato come uno degli strumenti di gestione dei flussi migratori, dato che, ad esempio, il sostegno finanziario agli Stati dipendeva dalla provenienza dei rifugiati dai Paesi considerati prioritari, in particolare da quelli interessati dai cd. programmi di protezione regionale".

³⁰⁵ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'istituzione di un programma comune di reinsediamento UE, COM (2009) 447 def., 2 settembre 2009, pp. 10-11.

³⁰⁶ Infatti tale norma è stata indicata nella proposta di regolamento su un quadro comune europeo sul reinsediamento, che analizzeremo nelle prossime pagine.

cooperazione con organizzazioni internazionali come l'UNHCR e l'OIM³⁰⁷. Il 29 marzo 2012 il Parlamento europeo ha votato il Programma comune di reinsediamento UE, già approvato dal Consiglio e nello stesso anno il programma è diventato operativo, a seguito dell'adozione di misure di implementazione e di finanziamento, traducendosi in programmi finanziati dalla Commissione sulla base delle esigenze individuate dall'UNHCR³⁰⁸. In questa fase, l'impegno degli Stati membri nel reinsediamento dei rifugiati dipende sostanzialmente da una decisione governativa, più che parlamentare, e si basa quindi più su considerazioni politiche che su un qualsiasi vincolo di legge³⁰⁹. Tuttavia, per incentivare il più possibile gli Stati, venne approvato un meccanismo di sostegno finanziario più incisivo del FER: il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, istituito con Regolamento nel 2014, che stabilisce anche le priorità comuni di reinsediamento UE³¹⁰. Inoltre, si prevede l'autorizzazione a soggiornare sul territorio dello Stato membro in cui è avvenuto il reinsediamento in virtù dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria o di altro status con vantaggi analoghi ai sensi del diritto nazionale e dell'Unione europea per le persone trasferite³¹¹.

Successivamente, il reinsediamento è stato riproposto come risposta alla crisi migratoria del 2015 e alle tragedie nel Mediterraneo. Questa circostanza rivela per altro la natura del reinsediamento come misura compensatoria “per giustificare di fronte alla comunità internazionale un'azione fortemente limitativa del diritto delle persone di migrare

³⁰⁷ Commissione europea, Comunicazione sull'istituzione di un programma comune di reinsediamento UE, del 2.9.2009, COM(2009) 447 def., par. 3.

³⁰⁸ Decisione n. 281/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 marzo 2012 che modifica la decisione n. 573/2007/CE che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori».

³⁰⁹ A tal proposito vedi ancora: D. Perrin, F. Mcnamara, *Refugee resettlement in the EU: between shared standards and diversity in legal and policy frames*, cit., p. 15: “The adoption of a legal basis for resettlement was not considered as necessary by many stakeholders, as resettlement is a voluntary practice rather than a legal duty. Numerous stakeholders insist that the resettlement decision is political. The impact of changes in governments on State involvement in resettlement confirms the political nature of the decision to resettle. [...] The legal framework is very diverse from one EU Member State to another. Besides, the existence of a formal basis does not imply the effective practice of resettlement and its absence does not prevent a Member State from resettling”.

³¹⁰ Art. 17, Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la Decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le Decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la Decisione n. 2007/435/CE del Consiglio. Si consideri che dal 2015 l'Unione europea promuove i programmi sul reinsediamento ai sensi dell'art. 17 del regolamento in questione.

³¹¹ Art. 2, par. 1, lett. a).

e di cercare protezione internazionale”³¹². Infatti, il reinsediamento torna in auge nel dibattito politico europeo ogni volta che si verifica una situazione di crisi e le porte dell’Europa si rivelano sostanzialmente chiuse, oppure a seguito di tragedie che scaturiscono proprio dalle politiche europee di *non-entrée*. Quindi, nel giugno 2015, poco dopo l’adozione dell’Agenda europea sulla migrazione, la Commissione ha adottato una Raccomandazione relativa a un programma di reinsediamento europeo, in cui richiedeva agli Stati membri di impegnarsi nella partecipazione ad un programma europeo per reinsediare, nell’arco di un biennio, 20.000 persone bisognose di protezione internazionale nel Nord Africa, nel Medio Oriente e nel Corno d’Africa, con una maggiore attenzione alle regioni già interessate dai Programmi di Sviluppo e Protezione Regionale. Secondo la Commissione, sono presenti molte differenze tra gli sforzi dei diversi Stati membri nell’ambito del reinsediamento e, pur ribadendo la volontarietà dell’adesione al programma, auspica un impegno europeo unico, che dovrebbe riguardare tutti gli Stati membri³¹³. A tal fine, la Raccomandazione prevede un sistema di incentivi finanziari a favore dei Paesi partecipanti al programma, in accompagnamento a parametri determinati di distribuzione³¹⁴. L’attuazione del programma di reinsediamento, così come della ricollocazione, è stata poi periodicamente monitorata da parte della Commissione, che già nel primo rapporto del marzo 2016 evidenziava le criticità inerenti alla natura volontaria del meccanismo, quali le differenze tra Stati in termini di disponibilità di posti, di procedure nazionali e di capacità di accoglienza³¹⁵.

Nel tentativo di elaborare un ampio quadro normativo che consenta la sistematizzazione di iniziative *ad hoc*, nel 2016 la Commissione ha infine proposto,

³¹² C. Favilli, *Nel mondo dei “non-accordi”*. *Protetti sì, purché altrove*, cit. L’Autrice aggiunge che la natura compensatoria del reinsediamento crea una contraddizione di fondo circa l’approccio e gli obiettivi perseguiti da tale strumento, divenendo prevalente la dimensione di gestione dei flussi migratori.

³¹³ Raccomandazione (UE) n. 2015/914 della Commissione, dell’8 giugno 2015, relativa a un programma di reinsediamento europeo, par. 3-6. La quota è stata poi aumentata dal Consiglio a 22.504 persone (vedi: Council of the European Union, *Conclusions of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multilateral and national schemes 20.000 persons in clear need of international protection*, Brussels, 22.7.2015). In totale 19.452 persone sono state reinsediate (vedi: 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, considerando 8).

³¹⁴ Il metodo di distribuzione indicato nell’allegato alla raccomandazione si basa su quattro indici: popolazione e PIL; media delle domande di asilo presentate spontaneamente e numero di rifugiati reinsediati per milione di abitanti nel periodo 2010-2014; tasso di disoccupazione.

³¹⁵ Commissione europea, *Prima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento*, COM(2016)165 final., 16 marzo 2016, par. 3.2.

nell'ambito della riforma del sistema europeo comune di asilo, un regolamento relativo a un quadro dell'Unione per il reinsediamento, mirando a dare un carattere più strutturato e armonizzato a questo canale di ingresso legale per i rifugiati. Proprio per questa finalità si decide infatti di utilizzare il regolamento, in quanto più idoneo della direttiva a raggiungere un livello superiore di armonizzazione delle prassi nazionali di reinsediamento, in virtù della sua diretta applicabilità, che riduce notevolmente la discrezionalità degli Stati membri in fase attuativa³¹⁶. Nello specifico, la proposta prevede che siano disposti dal Consiglio piani annuali di reinsediamento di ambito generale e dalla Commissione piani mirati di reinsediamento, destinati invece a specifici gruppi di cittadini stranieri ovvero a specifiche aree geografiche. Tali piani dovranno indicare anche il numero complessivo di beneficiari da reinsediare in un certo periodo di tempo e le corrispondenti quote a carico dei singoli Stati membri³¹⁷. Per quanto riguarda i criteri di ammissibilità, la proposta stabilisce che i beneficiari siano cittadini di Paesi terzi o apolidi sfollati a causa di un timore fondato di persecuzione ovvero per cui ci siano fondati motivi per ritenere che correrebbero un rischio effettivo di subire gravi danni o anche appartenenti a una delle categorie di vulnerabilità previste nel testo³¹⁸. La proposta prevede inoltre l'introduzione di procedure comuni e unificate per il reinsediamento: in particolare, accanto ad una procedura ordinaria di reinsediamento si prevede una procedura accelerata attivabile in caso di motivi umanitari o urgenti necessità di protezione legale o fisica, tali da giustificare una rapida ammissione nel territorio degli Stati membri³¹⁹. I negoziati con il Consiglio e il Parlamento europeo per

³¹⁶ Commissione europea, 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, 13 luglio 2016, p. 7.

³¹⁷ Vedi par. 5 della relazione introduttiva alla proposta di regolamento, in cui sono contenuti anche la definizione di reinsediamento (ripresa poi all'art. 2) e i suoi obiettivi: "Si definisce reinsediamento l'ammissione nel territorio degli Stati membri di cittadini di paesi terzi bisognosi di protezione internazionale che sono stati sfollati dal paese di cui hanno la cittadinanza o all'interno di tale paese, al fine di accordare loro protezione internazionale. Lo stesso vale per gli apolidi bisognosi di protezione internazionale sfollati dal paese nel quale avevano precedentemente la dimora abituale, o all'interno di tale paese"; "I suoi obiettivi sono consentire all'Unione di far sì che cittadini di paesi terzi e apolidi bisognosi di protezione internazionale arrivino in modo legale e sicuro; contribuire a ridurre il rischio di un afflusso irregolare su larga scala di cittadini di paesi terzi o apolidi bisognosi di protezione internazionale nel territorio degli Stati membri; contribuire a iniziative internazionali di reinsediamento".

³¹⁸ Tra queste in particolare si segnala la "vulnerabilità socioeconomica". Le altre categorie di vulnerabilità sono: donne e ragazze a rischio; bambini e adolescenti a rischio, compresi minori non accompagnati; persone sopravvissute a violenze e/o torture, anche inflitte per motivi di genere; persone bisognose di protezione legale e/o fisica; persone con esigenze mediche o disabilità (vedi art. 5 della proposta di regolamento). Sono previsti inoltre motivi di esclusione dal programma di reinsediamento che attengono prevalentemente alla sicurezza nazionale (art. 6).

³¹⁹ In caso di procedura accelerata i beneficiari non devono necessariamente avere i requisiti per ottenere lo status di rifugiati, essendo sufficiente integrare quelli per la protezione sussidiaria (vedi artt. 10-11 della

l'approvazione della proposta hanno portato al raggiungimento di un accordo politico provvisorio parziale nel giugno 2018³²⁰, tuttavia le discussioni sull'adozione del quadro comune per il reinsediamento sono ad oggi ancora in corso. Permangono infatti forti differenze nelle posizioni del Parlamento e del Consiglio, poiché il primo spinge per aumentare le quote di disponibilità e in battuta finale per rendere il processo vincolante, sostenendo una responsabilità condivisa tra gli Stati Membri, mentre il Consiglio non si smuove dalla logica della volontarietà della misura, in quanto gli Stati membri sono riluttanti ad accettare qualsiasi tipo di impegno giuridicamente vincolante³²¹. Inoltre, a prescindere dalle divisioni politiche su come affrontare la migrazione e i movimenti di rifugiati in Europa, rimane il problema della frammentarietà della normativa, oltre al fatto che alcuni Stati membri sono in linea di principio contrari a qualsiasi schema che imporrebbe loro di accogliere ulteriori rifugiati, come è risultato evidente dal netto rifiuto di alcuni di attuare le decisioni vincolanti sulla ricollocazione³²².

Analizzando il contenuto della proposta, si può affermare che, considerata l'eterogeneità delle prassi statali, l'armonizzazione dei criteri di selezione dei candidati al

proposta di regolamento). Vedi anche: F.L. Gatta, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, cit., p. 22. Secondo l'Autore la procedura ordinaria si ricollega agli standard procedurali e alle prassi di reinsediamento normalmente seguiti dagli Stati membri e prevede una durata di svolgimento non superiore a 8 mesi, eventualmente prorogabile di altri 4 mesi. La procedura accelerata, invece, riflette le procedure operative utilizzate per l'attuazione del programma di reinsediamento previsto in base alla Dichiarazione UE-Turchia e prevede una durata non superiore a 4 mesi, eventualmente prorogabile di due mesi.

³²⁰ Tale accordo “prevedeva di estendere l'ambito di applicazione del regolamento proposto l'assistenza umanitaria in aggiunta al reinsediamento”. Vedi: Commissione europea, Raccomandazione della Commissione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari, cit., considerando 12, in cui si aggiunge: “La rapida adozione della proposta è importante per realizzare una politica dell'UE più efficiente, equa e stabile in materia di asilo e migrazione, che includa un quadro stabile per il reinsediamento”.

³²¹ Caritas italiana (a cura di), *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, 2019, p. 22. Sulla questione della volontarietà il Parlamento europeo infine ha deciso di allinearsi alla posizione del Consiglio, preso atto dell'impossibilità di arrivare ad un accordo sulle quote obbligatorie. Vedi: European Parliament, Report on the 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, A8-0316/2017, in cui si utilizza sempre l'espressione “Member States that choose to participate”. Vedi anche: Consiglio UE, Riforma del sistema europeo comune di asilo e reinsediamento, relazione sullo stato di avanzamento dei lavori, doc. 6851/17, 21 marzo 2017, p. 7: “In generale, nel corso delle discussioni le delegazioni hanno accolto con favore gli obiettivi della proposta ma sul testo permangono ancora riserve d'esame. Le principali preoccupazioni espresse dagli Stati membri sinora riguardano: la necessità di affermare chiaramente nel regolamento il carattere volontario del reinsediamento; la definizione di reinsediamento e la possibilità di includere altre forme di ammissione umanitaria; l'inclusione nel campo d'applicazione della proposta degli sfollati interni; i criteri di ammissibilità e la procedura impiegata per il reinsediamento”.

³²² Vedi *supra* pp. 53-54.

reinsediamento, delle procedure e dello status dei beneficiari è sicuramente un buon punto di partenza; soprattutto visto che, come abbiamo già osservato, la selezione dei beneficiari ai programmi è strutturalmente discriminatoria e quindi la sua legittimità dipende sostanzialmente dalla ragionevolezza dei criteri di selezione. Tuttavia, non mancano elementi di criticità. Il più evidente e lamentato resta quello relativo alla mancata attuazione del principio di equa suddivisione delle responsabilità tra Stati membri in materia di asilo, visto che il reinsediamento continua a essere un meccanismo non obbligatorio, a cui gli Stati devono decidere se aderire prima che vengano stabiliti i criteri per la distribuzione degli oneri³²³. Ulteriori critiche sono poi state rivolte all'indeterminatezza della disciplina relativa ai requisiti di ammissibilità per accedere al programma, così come poco chiari sono apparsi il ruolo e le responsabilità degli organismi coinvolti, con il rischio di creare confusione in fase di attuazione³²⁴. Preso atto però dell'impossibilità di giungere a un accordo sulle quote obbligatorie, l'aspetto più preoccupante che gran parte della dottrina ha ritenuto insito nella proposta di riforma è la consacrazione del reinsediamento a strumento di *governance* migratoria, in contraddizione quindi con il suo obiettivo di natura umanitaria³²⁵. Al riguardo, solleva qualche perplessità il fatto che i programmi di reinsediamento siano sostanzialmente concepiti "quale contropartita al contributo che gli Stati terzi possono fornire al contrasto all'immigrazione irregolare verso gli Stati membri dell'Unione"³²⁶. In particolare, l'Unione europea tende a offrire incentivi e misure di sostegno economico e operativo nei confronti di alcuni Stati selezionati, allo scopo di

³²³ Questi, infatti, vengono stabiliti nel piano annuale di reinsediamento elaborato dal Consiglio, insieme al numero massimo totale delle persone da reinsediare e alle priorità geografiche generali.

³²⁴ Ad esempio, non viene fornita la definizione di "vulnerabilità socio-economica", con la conseguenza che gli Stati avrebbero un ampio margine di discrezionalità in fase di applicazione del concetto. Vedi: Amnesty International, European Institutions Office, *The proposed EU resettlement framework*, Position Paper, 15 dicembre 2016, pp. 2-3; ECRE, *Untying the EU resettlement framework, ECRE's recommendations on breaking the link with migration control and preserving the humanitarian focus of resettlement*, ECRE Policy Note 1/2016, par. 2.

³²⁵ K. Bamberg, *The EU Resettlement Framework: From a humanitarian pathway to a migration management tool*, in "European Policy Centre", 26 giugno 2018, p. 3; M. Savino, *Refashioning Resettlement: From Border Externalization to Legal Pathways for Asylum*, in S. Carrera, L. den Hertog, M. Panizzon, D. Kostakoupoulou (Eds.), *The EU External Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Brill, 2018, p. 92; F.L. Gatta, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, cit., p. 24.

³²⁶ S. Marinai, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, cit., p. 65. Nello stesso senso anche: C. Favilli, *Nel mondo dei "non-accordi". Protetti sì, purché altrove*, cit.: "Ad esempio, l'Unione dovrebbe agire anche verso quelle aree del mondo dove i bisogni sono maggiori, come l'Uganda o il Camerun che, invece, non figurano nei programmi dell'Unione sul reinsediamento, non essendo Stati di origine e di transito di flussi migratori".

aumentare i controlli e il contenimento dei flussi migratori in partenza e favorire i rimpatri. Infatti, l'art. 4 della proposta di regolamento, rubricato "Regioni o Paesi terzi da cui deve avvenire il reinsediamento" include alla lettera d) tra i fattori rilevanti per determinare i Paesi terzi da privilegiare per il reinsediamento la loro "effettiva cooperazione con l'Unione nel settore della migrazione e dell'asilo". Tale cooperazione verrebbe determinata alla luce degli sforzi intrapresi dai Paesi terzi per ridurre il numero di migranti irregolari nell'UE e di aumentare i tassi di riammissione dei cittadini di coloro che si trovano in situazione di irregolarità sul suolo dell'Unione, compresa la disponibilità a concludere accordi di riammissione. I Paesi terzi prioritari ai fini del reinsediamento sono inoltre invitati a creare le condizioni necessarie per l'applicazione dei concetti di Paese di primo asilo e di Paese terzo sicuro, ai fini di procedere ad espulsioni accelerate dei richiedenti asilo con tale provenienza³²⁷.

Nel dicembre 2022 il Parlamento europeo e la presidenza del Consiglio ceca hanno raggiunto un accordo sulla proposta, secondo cui gli Stati membri parteciperanno al programma offrendo il reinsediamento su base volontaria, mentre la Commissione fisserà obiettivi per regioni e Paesi specifici, con una pianificazione su un periodo di due anni. Il testo concordato deve essere approvato prima dal Commissione per le libertà civili e poi dall'intero Parlamento europeo e dal Consiglio, che si sono impegnati a compiere ogni sforzo per portare a termine la riforma del quadro legislativo in materia di asilo e migrazione entro l'aprile 2024³²⁸. In attesa che i negoziati portino prima o poi all'adozione di un regolamento, la discrezionalità esecutiva rimane quindi l'approccio politico dominante in materia di reinsediamento. Infatti, l'Unione europea nel frattempo ha

³²⁷ S. Carrera, R. Cortinovis, *The EU's Role in Implementing the UN Global Compact on Refugees: Contained Mobility vs. International Protection*, in "CEPS", 4 aprile 2019, p. 9. Secondo gli Autori tale approccio è in linea con quello stabilito dalla Commissione europea nella sua proposta di accompagnamento di rifusione della direttiva procedure.

³²⁸ Parlamento europeo, comunicato stampa, *Asylum and migration: deal reached on new EU resettlement framework*, 15 dicembre 2022. Nel comunicato si legge che il quadro comprende procedure comuni per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria di persone particolarmente vulnerabili che hanno diritto a ricevere lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria nell'UE, con l'obiettivo di ridurre le divergenze tra gli approcci nazionali e portare a una politica europea più unitaria. Le nuove norme presteranno particolare attenzione alle donne e alle ragazze a rischio, alle persone che rischiano di essere rimpatriate con la forza nei loro Paesi, ai sopravvissuti a violenze o torture, ai minori non accompagnati, alle persone con esigenze mediche o disabilità e a persone "in protracted refugee situations". Le persone selezionate per il reinsediamento, identificate nella maggior parte dei casi dall'UNHCR e accettate da un determinato Stato membro, potranno raggiungere il territorio dell'UE in modo legale, organizzato e sicuro. Verranno offerte soluzioni a lungo termine e durature, con uno status legale e l'accesso a tutti i diritti fondamentali associati a tale status.

continuato a finanziare programmi *ad hoc*. Tralasciando per adesso la Dichiarazione UE-Turchia, si ricorda la Raccomandazione dell'ottobre 2017, con cui la Commissione aveva programmato il reinsediamento di 50.000 persone bisognose di protezione internazionale entro il 31 ottobre 2019³²⁹. Venti degli Stati membri hanno aderito a tale richiesta consentendo, al 7 ottobre 2019, il reinsediamento di 39.000 persone, ovvero di circa il 78% rispetto agli impegni assunti³³⁰. Ulteriori reinsediamenti verso Stati membri dell'Unione sono stati posti in essere successivamente, con il finanziamento dell'UE. Infatti, per garantire il proseguimento degli sforzi fino a quando non sarà istituito un quadro stabile, la Commissione ha invitato gli Stati membri a presentare i loro impegni per il 2020 al Forum per il reinsediamento del luglio 2019, che si sono di conseguenza impegnati a raggiungere l'obiettivo di 29.500 posti nel 2020 (termine prorogato poi di due anni a causa della pandemia)³³¹. Nel luglio 2022, infine, la Commissione europea ha avviato il ciclo di impegni 2023-2025 per il reinsediamento e le ammissioni umanitarie e ha invitato gli Stati membri a fornire gli impegni per il 2023³³². Aldilà della programmazione delle quote e degli impegni presentati dagli Stati, è rilevante osservare in che termini la Commissione si è espressa sul reinsediamento nella Raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE, facente parte del pacchetto migrazione e asilo del settembre 2020. In generale, la Commissione si raccomanda di aumentare il numero di Stati membri impegnati nel reinsediamento e incrementare i posti disponibili nel medio termine³³³ e nel paragrafo 5 indica quali sono le priorità previste in termini di reinsediamento, sintetizzabili in tre paradigmi: a) il sostegno alla Dichiarazione UE-Turchia, che comprende l'attivazione del programma volontario di ammissione umanitaria con la Turchia "a condizione che gli

³²⁹ Raccomandazione (UE) n. 2017/1803 della Commissione, del 3 ottobre 2017, sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione internazionale, in GUUE L 259, 7 ottobre 2017, p. 21.

³³⁰ 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, 16 ottobre 2019, p. 20.

³³¹ Commissione europea, Raccomandazione della Commissione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari, cit., considerando 13. Tali impegni si basavano sulle priorità concordate in linea con le previsioni del fabbisogno in materia di reinsediamento dell'UNHCR per il 2020 e con le raccomandazioni dell'UNHCR per la pianificazione di reinsediamento dell'UE del 2020. Per aiutare gli Stati sono stati messi a disposizione dal bilancio dell'Unione circa 300 milioni di euro (considerando 16). Il programma 2021-2022 comprendeva per la prima volta, oltre agli impegni per il reinsediamento, anche impegni in materia di ammissioni umanitarie.

³³² Consiglio UE, *Come l'UE gestisce i flussi migratori*, pagina web aggiornata al 1° settembre 2022.

³³³ Commissione europea, Raccomandazione della Commissione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari, cit., par. 7. Nei paragrafi 8-10, la Commissione raccomanda invece che i programmi di reinsediamento devono essere accompagnati da qualificati sistemi di accoglienza e integrazione e che la loro qualità deve essere monitorata.

attraversamenti irregolari alle frontiere tra la Turchia e l'UE siano cessati o siano stati almeno ridotti in modo sostanziale"; b) il reinsediamento da Libano e Giordania; c) la stabilizzazione del Mediterraneo, tramite il reinsediamento "di coloro che necessitano di protezione in provenienza dalla Libia, dal Niger, dal Ciad, dall'Egitto, dall'Etiopia e dal Sudan".

3. Il visto umanitario: l'interpretazione delle Corti e i tentativi di riforma

Tra le possibili alternative al reinsediamento che garantiscono un ingresso legale e sicuro in Europa alle persone bisognose di protezione viene spesso citata la concessione di un visto umanitario da parte delle autorità diplomatiche, rilasciato secondo la normativa nazionale o sulla base del Codice visti UE³³⁴. In generale, tale strumento permette ai cittadini stranieri di richiedere un visto presso le sedi diplomatiche degli Stati membri nel Paese terzo in cui si trovano e, una volta ottenuto, di recarsi regolarmente nello Stato in questione³³⁵. Secondo la prassi applicativa degli Stati, il visto umanitario può configurarsi sia come strumento autonomo rilasciato singolarmente che essere utilizzato per l'ingresso di gruppi selezionati di persone nell'ambito di programmi di ammissione umanitaria³³⁶. Per quanto riguarda l'inquadramento giuridico di tale istituto, possiamo dire che esso rientra tra gli schemi di mobilità e soggiorno di breve durata negli Stati membri, disciplinati dal Codice Visti³³⁷. Si tenga presente che tali schemi non sono specificatamente rivolti ai

³³⁴ Il visto umanitario rientra tra le procedure di ingresso protetto, con la differenza che nella maggioranza dei casi la decisione sulla domanda di protezione internazionale viene emessa solo a seguito dell'ingresso del richiedente nel Paese di rilascio del visto. Vedi: FRA- European Union Agency for Fundamental Rights, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, FRA Focus 02/2015, p. 9; L. Leboeuf, M. Foblets, *Introduction: Humanitarian Admission to Europe*, cit., p. 18.

³³⁵ IOM, *Glossary on Migration*, 2019, pp. 97-98: "A visa granting access to and temporary stay in the issuing State to a person on humanitarian grounds for a variable duration as specified in the applicable national or regional law, often aimed at complying with relevant human rights and refugee law". Vedi anche: E. Relano Pastor, *EU Initiatives on a European Humanitarian Visa*, in L. Leboeuf, M. Foblets (a cura di), *Humanitarian Admission to Europe: The Law between Promises and Constraints*, Nomos/Hart, 2020, p. 346: "The goals of the humanitarian visas are to (1) provide safe and legal access to territory; (2) secure the physical transfer and legal protection of the bona fide third country national seeking asylum; (3) constitute a legal alternative to irregular migration channels and uncontrolled arrivals; and finally to (4) prevent exploitation, ill treatment, and abuses of victims of human smuggling".

³³⁶ Proprio questa doppia natura del visto umanitario è stata oggetto di dibattito nell'ambito della procedura di revisione del Codice visti del 2014, come vedremo successivamente in questo paragrafo.

³³⁷ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (Codice dei visti). Il regolamento disciplina le condizioni e le procedure per

rifugiati ma ai casi di immigrazione temporanea. Tuttavia, l'art. 25 del Codice contempla la possibilità di rilascio di un visto VTL (con validità territoriale limitata) di breve periodo (fino a 90 giorni), in deroga al regime generale, “per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali”³³⁸.

Tale disposizione normativa è stata oggetto di un fervente dibattito, a causa della sua formulazione alquanto vaga e in parte contraddittoria. Da una parte, infatti, si prevede che il visto in questione deve essere rilasciato al ricorrere dei suddetti motivi, dall'altra però si precisa che ciò accade solo eccezionalmente, qualora lo Stato ritenga necessario derogare alle condizioni di ingresso normalmente richieste³³⁹. Come è noto, dall'interpretazione della disposizione dipende l'importante questione della sussistenza o meno in capo agli Stati membri di un obbligo giuridico di rilascio del visto umanitario agli stranieri bisognosi di protezione che lo richiedano. Secondo una prima impostazione sostenuta dai governi degli Stati membri³⁴⁰, il rilascio del visto umanitario si configura come il rilascio di un qualsiasi altro visto e pertanto è strettamente connesso alla sovranità dello Stato in merito all'ingresso di cittadini stranieri sul proprio territorio. Tale interpretazione si basa sul dato letterale della norma, che stabilisce che i visti sono rilasciati “eccezionalmente” e quando lo Stato membro interessato lo “ritiene necessario”, lasciando intendere che non sussista nessun obbligo per le autorità statali in merito. Diversamente, l'interpretazione secondo cui sugli Stati graverebbe un obbligo positivo di concessione del visto in determinate circostanze si basa sul dovere di rispetto dei diritti derivanti dall'ordinamento giuridico

il rilascio di visti per il transito o il soggiorno di breve periodo (non superiore a tre mesi) nel territorio degli Stati aderenti all'area Schengen (art. 1). In presenza di determinate circostanze, il Codice consente di derogare ai requisiti generali di rilascio di un visto uniforme (valido per il territorio di tutti gli Stati dell'area Schengen) e di rilasciare un visto avente validità territoriale limitata (VTL).

³³⁸ Ai sensi dell'art. 25, par. 1, lett. a) del Codice Visti: “i visti con validità territoriale limitata sono rilasciati eccezionalmente nei seguenti casi: a) quando, per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali, lo Stato membro interessato ritiene necessario: i) derogare al principio dell'adempimento delle condizioni di ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c), d) ed e) del codice frontiere Schengen; [...]”. Tale visto è valido solo per il territorio dello Stato che lo ha rilasciato, salvo il consenso di altri Stati, per cui può eccezionalmente valere anche per più Stati membri (art. 25, par. 2, codice dei visti). In sostanza, questo tipo di visto consente di superare i controlli di frontiera anche se non si posseggono tutti i requisiti di ingresso.

³³⁹ S. Marinai, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, in “Diritto Pubblico”, 1/2020, p. 66.

³⁴⁰ La forte opposizione dei governi all'interpretazione favorevole all'obbligo di concessione del visto è ben testimoniata dal cospicuo numero di Stati intervenuti nelle cause davanti alle Corti di Lussemburgo prima e di Strasburgo poi (vedi *infra* nota 354 e 360).

internazionale ed europeo³⁴¹. In particolare, il divieto di trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'art. 3 CEDU e dell'art. 4 della Carta di Nizza metterebbero gli Stati nella condizione di dover rilasciare il visto in caso di rischio per la vita o l'incolumità del richiedente. A sostegno di tale tesi, parte della dottrina ha anche ritenuto che l'obbligo di rilasciare un visto umanitario in tali circostanze sarebbe coerente con l'art. 18 della stessa Carta, garantendo finalmente effettività al diritto di cercare asilo³⁴². Concepito in questi termini, il visto umanitario si configura come potenziale canale di accesso legale per raggiungere in sicurezza il territorio europeo, al fine di presentare poi domanda di asilo in uno Stato membro³⁴³. Per altro, in questo la procedura di rilascio del visto umanitario differisce da altri canali di accesso legale, in quanto solo una prima valutazione dei requisiti si svolge fuori dal territorio dell'Unione europea, mentre la decisione finale sul riconoscimento della protezione è adottata successivamente secondo la procedura ordinaria di asilo³⁴⁴. D'altro canto, molti sono i profili di incertezza della disciplina del Codice dei visti riguardanti sia aspetti procedurali che sostanziali. Ad esempio, non vi è un'apposita e separata procedura dedicata: le richieste di visto umanitario rientrano nelle procedure ordinarie, pertanto non vi è certezza che eventuali specifiche esigenze di protezione

³⁴¹ Il tema è stato affrontato dallo studio del 2014 della Commissione parlamentare LIBE *Humanitarian visas: option or obligation?*, secondo cui gli Stati in certe circostanze sono a tutti gli effetti obbligati a rilasciare un visto umanitario ai richiedenti asilo in conformità alla disciplina del Codice dei visti. U. Iben Jensen, *Humanitarian visas: option or obligation?*, Study for the LIBE Committee, PE 509.986, 2014, p. 51: "The EU and its Member States are, however, bound by refugee and human rights obligations. Given that there is a humanitarian visa scheme laid down in the Visa Code, the study concludes that Member States have an obligation to make use of the existing provisions on humanitarian visas".

³⁴² S. Peers, *Do potential asylum-seekers have the right to a Schengen visa?*, in "EU Law Analysis", 20 gennaio 2014.

³⁴³ F.L. Gatta, *La «saga» dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, passando per il legislatore dell'Unione europea e le prassi degli Stati membri*, in "Diritti fondamentali", 2019, n.1, p. 10. L'Autore aggiunge: "Da questo punto di vista, dunque, il visto umanitario non solo costituisce una forma organizzata e legale di trasferimento di un cittadino di paese terzo verso uno Stato membro, ma rappresenta anche una potenziale forma di controllo migratorio extraterritoriale, posto che è lo Stato, tramite le proprie autorità, a effettuare controlli sul soggetto prima che questi raggiunga fisicamente il territorio nazionale". Nello stesso senso anche: G. Noll, T. Gammeltoft-Hansen, *Humanitarian Visas Key to Improving Europe's Migration Crisis*, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Policy Brief, 2016, p. 5. Secondo gli Autori, nel caso in cui la domanda di visto venisse respinta si darebbe comunque un contributo alla diminuzione degli arrivi irregolare, in considerazione del fatto che l'interessato in molti casi potrebbe essere scoraggiato dall'intraprendere il viaggio verso un Paese che ha già rifiutato il suo ingresso ("if rejected at an embassy, the seeker would realize that it is not worth it to invest a fortune and risk their health to travel irregularly to a country who has already denied their entry").

³⁴⁴ Inoltre, non richiedendo un accertamento completo dello status di rifugiato, il meccanismo per poter usufruire dello strumento del visto umanitario sarebbe più rapido rispetto a quello richiesto per il reinsediamento e di conseguenza potrebbe essere particolarmente utile a fronte di situazioni di particolare urgenza. Vedi: A. Backhaus, M. Barslund, A. Nannerini, *A Union Humanitarian Visa Framework*, in "Migration Policy Practice", IOM Publications, 2019, n. 3, p. 3.

vengano valutate da personale adeguatamente formato sulla materia, né sulle modalità di appello in caso di diniego³⁴⁵.

La portata giuridica della disposizione è stata chiarita dalla sentenza della Corte di giustizia del 7 marzo 2017 nel noto caso *X e X c. Belgio*³⁴⁶. I ricorrenti erano una famiglia di cittadini siriani in fuga dalla guerra che, dopo aver raggiunto l'ambasciata belga in Libano, avevano richiesto un visto per motivi umanitari al fine di arrivare in sicurezza in Belgio e lì presentare domanda di asilo. Essi ritenevano che le autorità avessero il dovere di rilasciargli il visto in virtù dell'art. 25 del Codice dei visti, per come interpretato alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. L'Ufficio per gli stranieri del Belgio (*Office des étrangers*) respinse la richiesta ritenendo che concedere un visto per tali fini equivarrebbe a consentire di presentare una domanda di asilo presso una sede diplomatica, cosa non prevista dalla legge³⁴⁷. La Commissione per il contenzioso in materia di stranieri (*Conseil du contentieux des étrangers*), a cui veniva presentato un ricorso contro il diniego del visto umanitario, decise allora di sollevare un rinvio pregiudiziale sostanzialmente su due questioni: a) l'interpretazione dell'art. 25 del Codice visti rispetto alla sussistenza di un obbligo di rilascio del visto (considerato che la necessità di protezione della famiglia era pacificamente ritenuta sussistente); b) se l'attuazione della politica dei visti possa essere considerata come un esercizio di giurisdizione tale da far scattare il divieto di

³⁴⁵ Inoltre, bisogna tenere in considerazione che l'art. 19, par. 4, del Codice visti, prescrivendo le procedure relative alla ricevibilità delle domande, stabilisce che, in deroga alla disciplina generale, una domanda di visto che non soddisfa i criteri di ricevibilità può essere comunque esaminata "per motivi umanitari o di interesse nazionale", mentre non contiene la dicitura relativa agli "obblighi internazionali", che si trova all'art. 25 dello stesso Regolamento. Dal punto di vista sostanziale si tratta invece di capire cosa si intende per motivi umanitari, dato che il Manuale dei visti (che pure non è uno strumento vincolante) non ne fa menzione, portando ad esempio solo casi di concessione di visto in deroga per motivi di interesse nazionale. Vedi: Commissione Europea, Allegato della decisione di esecuzione della Commissione che modifica la decisione della Commissione C(2010)1620 definitivo per quanto riguarda la sostituzione del manuale per il trattamento delle domande di visto e la modifica dei visti già rilasciati (Manuale per il codice dei visti I), C(2020) 395 final, 28 gennaio 2020, p. 85 e ss.

³⁴⁶ CGUE, Grande Sezione, *X e X c. Belgio*, C-638/16 PPU, 7 marzo 2017. Sulla sentenza vedi *ex multis*: A. Del Guercio, *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, in "European Papers", 2(1), 2017, pp. 271-291; C. Favilli, *Visti umanitari e protezione internazionale: così vicini così lontani*, in "Diritti umani e diritto internazionale", vol. 11, 2017, n. 2, pp. 553-561; G. Cellamare, *Sul rilascio di visti di breve durata (VTL) per ragioni umanitarie*, in "Studi sull'integrazione europea", vol. XII, 2017, p. 527-539; G. Raimondo, *Visti umanitari: il caso X e X contro Belgio, C-638/16 PPU*, in "Sidiblog", 1 maggio 2017; E. Brouwer, *The European Court of Justice on Humanitarian Visas: Legal Integrity vs. political opportunism?*, in "CEPS", 16 marzo 2017.

³⁴⁷ Anzi, esplicitamente negata dall'art. 3, par. 2, della Direttiva Procedure. Vedi parr. 21-25 della sentenza.

*refoulement*³⁴⁸. Nelle proprie conclusioni, l'Avvocato Generale Paolo Mengozzi (il cui parere positivo, seppur non vincolante, aveva suscitato forti speranze) propese per l'esistenza di un vero e proprio obbligo a carico degli Stati: egli sostenne che "i diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta, il cui rispetto s'impone ad ogni autorità degli Stati membri che agisca nel contesto del diritto dell'Unione, sono garantiti ai destinatari degli atti adottati da una tale autorità *indipendentemente da qualsiasi criterio di territorialità*" e che gli atti che erano stati adottati nei confronti dei ricorrenti costituivano un'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta³⁴⁹. In netta contrapposizione a questa interpretazione, la Corte scelse invece un approccio formalistico, affermando che le domande di visto ai fini di richiedere asilo non rientrano nell'ambito di applicazione del Codice visti³⁵⁰. Tale conclusione è basata soprattutto sulla durata del soggiorno del richiedente asilo: dato che il Codice dei visti si occupa esclusivamente dei visti di breve durata, certo non può coprire la durata di un procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale³⁵¹. Pertanto, una richiesta presentata in ambasciata e fondata sull'intenzione di richiedere asilo nello Stato di riferimento fuoriesce

³⁴⁸ Nello specifico: "1) Se gli "obblighi internazionali" di cui all'articolo 25, paragrafo 1, lettera a), del codice dei visti, si riferiscano all'insieme dei diritti garantiti dalla Carta, fra i quali, segnatamente, quelli garantiti dagli articoli 4 e 18, e se comprendano gli obblighi imposti agli Stati membri in considerazione della CEDU e dell'articolo 33 della Convenzione di Ginevra. 2) a) Tenuto conto della risposta data alla prima questione, se l'articolo 25, paragrafo 1, lettera a) del codice dei visti, debba essere interpretato nel senso che, fatto salvo il margine di discrezionalità di cui dispone riguardo alle circostanze della causa, lo Stato membro investito di una domanda di visto con validità territoriale limitata è tenuto a rilasciare il visto richiesto, quando sia dimostrato un rischio di violazione dell'articolo 4 e/o dell'articolo 18 della Carta o di un altro obbligo internazionale dal quale esso è vincolato. b) Se incida sulla risposta a questa questione l'esistenza di collegamenti tra il richiedente e lo Stato membro investito della domanda di visto (ad esempio legami familiari, famiglie d'accoglienza, garanti e sponsor ecc.)."

³⁴⁹ Conclusioni dell'Avvocato Generale Paolo Mengozzi presentate il 7 febbraio 2017, Causa C-638/16 PPU, X, X c. État belge, par. 89-90. Su cui vedi: F. L. Gatta, *Il rispetto dei diritti umani impone allo Stato membro l'obbligo di rilasciare un visto umanitario al richiedente asilo esposto a rischi per la propria vita e incolumità. – Le conclusioni dell'Avvocato Generale nella Causa X e X c. Belgio, C-638/16 PPU*, in "Eurojus", 20 febbraio 2017.

³⁵⁰ La sentenza conclude: "L'articolo 1 del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti), come modificato dal regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, deve essere interpretato nel senso che una domanda di visto con validità territoriale limitata presentata da un cittadino di un paese terzo per motivi umanitari, sulla base dell'articolo 25 del codice in parola, presso la rappresentanza dello Stato membro di destinazione situata nel territorio di un paese terzo, con l'intenzione di presentare, dal momento dell'arrivo in tale Stato membro, una domanda di protezione internazionale e, pertanto, di soggiornare in detto Stato membro più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni, non rientra nell'ambito di applicazione del codice menzionato, bensì, allo stato attuale del diritto dell'Unione europea, unicamente in quello del diritto nazionale".

³⁵¹ Parte della dottrina ha criticato la netta separazione tra SECA e politica sui visti, perché anche se è vero che hanno base giuridica diversa è frequente che i cittadini stranieri ottengano uno status di lungo periodo dopo aver ottenuto un visto di breve periodo. Vedi ancora: L. Leboeuf, M. Foblets, *Introduction: Humanitarian Admission to Europe*, cit., pp. 33-34 e bibliografia correlata.

dal campo di applicazione del diritto dell'Unione, con la conseguente non applicabilità della CDFUE, a differenza di quanto sostenuto dall'Avvocato Generale. In sostanza, secondo la Corte le autorità belghe hanno valutato erroneamente la richiesta come domanda di un visto di breve durata ai sensi del Codice visti, mentre avrebbero dovuto trattarla come una richiesta di visto di lunga durata secondo la legge nazionale³⁵². L'Unione potrebbe infatti adottare una disciplina sui visti di lunga durata ai sensi dell'art. 79, par. 2, lett. a), TFUE ma nessun atto è stato mai adottato, pertanto è fuori di dubbio che la materia rientri nell'ambito di applicazione del diritto nazionale³⁵³. Inoltre, il giudice del rinvio aveva chiesto se scattassero obblighi in capo agli Stati in virtù dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra e dell'art. 3 CEDU, se non della CDFUE, ma la Corte ha omesso di esprimersi nel merito sui suddetti quesiti. Del resto, è la sentenza stessa a rivelare il timore più volte espresso dagli Stati membri³⁵⁴: stabilire un obbligo di rilascio del visto umanitario, seppure solo in determinate circostanze, avrebbe avuto ripercussioni troppo forti sulla tenuta del sistema Dublino³⁵⁵. È vero che una decisione diversa avrebbe segnato un punto di non ritorno nel sistema comune di asilo dell'Unione europea, in quanto di fatto avrebbe significato l'apertura di un canale di ingresso legale per i richiedenti asilo per via giurisprudenziale, tuttavia, la Corte avrebbe comunque potuto osare di più, per lo meno sottolineando la criticità di un sistema che di base non prevede canali di ingresso regolare nell'UE. Invece, i Giudici hanno completamente omesso di lanciare alcun un monito alle istituzioni europee per colmare tale lacuna.

Anche la Corte di Strasburgo ha avuto l'occasione di pronunciarsi sul tema. Il 5 maggio 2020, la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata infatti con la sentenza *M. N. e altri c. Belgio*³⁵⁶, i cui fatti di causa sono assolutamente

³⁵² Vedi par. 50 della sentenza.

³⁵³ Parr. 42-45 della sentenza.

³⁵⁴ Sono stati 14 gli Stati membri intervenuti nel procedimento a sostegno delle autorità belghe: Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

³⁵⁵ I giudici sostengono che altrimenti si consentirebbe “ai cittadini di paesi terzi di presentare, basandosi sul codice in parola, domande di visto finalizzate ad ottenere il beneficio di una protezione internazionale nello Stato membro di loro scelta, il che lederebbe l’impianto generale del sistema istituito dal regolamento n. 604/2013” (par. 48).

³⁵⁶ Corte EDU, Grande Camera, *M.N. and others v. Belgium*, n. 3599/18, 5 maggio 2020. Sulla sentenza vedi *ex multis*: F. Camplone, *La sentenza M.N. e al. c. Belgio alla luce di X e X: la conferma della prudenza delle Corti o un impulso allo sviluppo di canali di ingresso legali europei?*, in “Diritto, Immigrazione, Cittadinanza”, fasc. 3/2020; 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

analoghi a quelli di *X. e X. c. Belgio* e proprio per questo motivo, infatti, aveva suscitato grandi attese³⁵⁷. La sentenza è interessante perché svolge un esame più sostanziale sulla questione della giurisdizione extraterritoriale, considerato che la Corte non aveva a disposizione l'escamotage normativo utilizzato dai colleghi di Lussemburgo per escludere l'applicabilità della Carta di Nizza. Digni di nota sono anche i fatti relativi alla battaglia giudiziaria portata avanti dalla famiglia siriana prima di adire la Corte EDU: nel 2016 l'Ufficio per gli stranieri rigettò la richiesta di visto umanitario e anche di visto di lungo periodo, sostenendo che non fossero gli strumenti appropriati, vista l'intenzione della famiglia di chiedere asilo in Belgio, in quanto secondo la legge non si può presentare domanda di asilo presso le sedi diplomatiche³⁵⁸. Il *Conseil du contentieux des étrangers* sospese poi la decisione di rigetto con provvedimento di urgenza, in quanto i ricorrenti erano esposti ad un serio rischio di violazione dell'art. 3 CEDU e ordinò all'Ufficio di adottare una nuova decisione. L'Ufficio si pronunciò ancora una volta negativamente e il *Conseil* sospese nuovamente il diniego, ordinando questa volta di rilasciare un lasciapassare o un visto di breve durata per la famiglia siriana. L'amministrazione belga, persistendo nella sua inerzia, non diede esecuzione ai provvedimenti del *Conseil*. Il contenzioso proseguì in Tribunale, fino a quando, avendo esaurito tutte le vie di ricorso

maggio 2020; A. Riccardi, *Falsa partenza per i visti umanitari di fronte alla Corte europea dei diritti umani*, in "ADiM Blog", Osservatorio sulla giurisprudenza, 30 giugno 2020; A. Pasquero, M. Micheletti, E. Riffaldi, *Anche la Cedu chiude ai visti umanitari*, in "Questione Giustizia", 9 luglio 2020; T. Gammeltoft-Hansen, N. Feith Tan, *Adjudicating old questions in refugee law: MN and Others v Belgium and the limits of extraterritorial refoulement*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 26 maggio 2020.

³⁵⁷ M. Despaux, *The ECtHR confronted to a question on «humanitarian visas». An analysis of the pending case M.N. and Others v. Belgium (n° 3599/18)*, in "International Law Blog", 31 luglio 2019; D. Schmalz, *Will the ECtHR Shake up the European Asylum System?*, in "Verfassungsblog", 30 novembre 2018.

³⁵⁸ Parr. 12-13 della sentenza. Da non confondersi comunque con l'asilo extraterritoriale o diplomatico disciplinato dalla Convenzione di Caracas (vedi *supra* nota 127) che si configura nelle ipotesi in cui uno Stato accoglie presso le proprie ambasciate nel territorio di altri Stati, individui perseguitati o ricercati in tali territori per motivi politici. In questo caso vi è piena libertà dello Stato che, nell'esercizio della propria sovranità, ha la facoltà e non l'obbligo di concedere tale beneficio. Sulle differenze tra il quadro giuridico sull'asilo in America e in Europa si veda: A. De Leo, J.R. Ramos, *Comparing the Inter-American Court opinion on diplomatic asylum applications with M.N. and Others v. Belgium before the ECtHR*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 13 maggio 2020, la cui analisi prende spunto dal parere consultivo richiesto dal governo ecuadoriano alla Corte interamericana dei diritti umani nell'agosto 2016, relativamente al caso Assange. Sulla vicenda di Julian Assange vedi più approfonditamente: R. Arredondo, *WikiLeaks, Assange y el futuro del asilo diplomático*, in "Revista Española de Derecho Internacional", Vol. 69/2, 2017, pp. 119-144.

interne³⁵⁹, la famiglia siriana decise di adire la Corte di Strasburgo il 10 gennaio 2018, adducendo violazioni degli articoli 3 e 13, nonché dell'articolo 6 della CEDU³⁶⁰.

Così come nel caso *X e X c. Belgio*, la questione principale concerneva la sussistenza o meno di un obbligo positivo in capo agli Stati contraenti di rilasciare un visto umanitario, qualora un diniego esponesse i richiedenti al rischio di violazione dei diritti protetti dall'art. 3 CEDU. In primo luogo, la Corte ha dovuto verificare l'applicabilità della Convenzione al caso specifico, potendo valutare la presenza di una condotta lesiva dei diritti da essa protetti solo dopo aver stabilito che lo Stato convenuto stesse esercitando la sua giurisdizione. Come abbiamo ampiamente ricostruito, secondo la giurisprudenza la nozione di giurisdizione è in primo luogo territoriale e solo eccezionalmente extraterritoriale, nei casi di controllo effettivo da parte dello Stato su una parte di territorio al di fuori dai propri confini oppure di situazioni in cui le autorità statali esercitano controllo e autorità su un individuo³⁶¹. La Grande Camera ha ritenuto che in questo caso il rapporto tra i ricorrenti e lo Stato belga non fosse tale da riportare la famiglia nella giurisdizione del Belgio, confermando inoltre che né la presenza fisica di richiedenti asilo in un'ambasciata né il trattamento di una domanda di visto da parte delle autorità statali attivano la giurisdizione dello Stato contraente ai sensi dell'art. 1 CEDU³⁶². La Corte ha quindi escluso la giurisdizione del Belgio rispetto alle violazioni degli artt. 3 e 13 della Convenzione³⁶³, mentre ha omesso di pronunciarsi sulla giurisdizione in relazione all'art. 6. La sentenza, infatti, esclude l'ammissibilità dell'art. 6 poiché il procedimento relativo al rilascio di un

³⁵⁹ Vedi par. 19-42: i ricorrenti adirono il Tribunale di prima istanza, che ordinò l'esecuzione delle decisioni e cioè il rilascio dei visti. Lo Stato ricorse in appello e i Giudici stabilirono che la decisione del *Conseil* non era più applicabile, in quanto i ricorrenti non avevano mai presentato richiesta di annullamento del provvedimento di diniego dell'Ufficio stranieri del 12 settembre 2016. La decisione doveva quindi considerarsi irrevocabile e di conseguenza tutti i provvedimenti emessi successivamente inapplicabili (vedi par. 53).

³⁶⁰ Anche in questo caso, undici governi sono intervenuti a fianco del Belgio: Croazia, Danimarca, Francia, Germania, Lettonia, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria.

³⁶¹ Vedi *supra* capitolo I, par. 2.

³⁶² Così, in merito alla presenza in ambasciata dei ricorrenti, la Corte ha ritenuto che in nessun momento i funzionari avessero esercitato un controllo *de facto* sui ricorrenti. Essi hanno liberamente scelto di presentarsi all'ambasciata belga a Beirut e di presentare lì le loro domande di visto ed erano quindi stati liberi di lasciare i locali dell'ambasciata senza alcun impedimento (par. 118). Per quanto riguarda il trattamento delle domande di visto, la Corte ha ritenuto che l'avvio di un procedimento non fosse una circostanza eccezionale sufficiente tale da far scattare un nesso giurisdizionale extraterritoriale tra i ricorrenti e il Belgio (par. 121).

³⁶³ Par. 125.

visto non rientra nel suo ambito di applicazione, in quanto non riguarda diritti e doveri di carattere civile³⁶⁴.

Anche in questo caso, la posizione in cui si sarebbero trovati gli Stati contraenti in caso di decisione opposta ha senza dubbio pesato nel ragionamento della Corte, come riportato anche in alcuni passaggi della sentenza. Infatti, sostenere che il Belgio avrebbe dovuto rilasciare un visto ai ricorrenti per permettere loro di presentare domanda di asilo significherebbe prevedere un'applicazione universale della CEDU, fondata su scelte unilaterali degli individui, a prescindere dal luogo in cui si trovano. In sostanza, si creerebbe un obbligo illimitato per gli Stati di consentire l'ingresso a tutti coloro che ne facciano richiesta e che siano a rischio di una violazione dei diritti protetti dalla Convenzione, anche al di fuori della loro giurisdizione, derogando così al principio di diritto internazionale sulla sovranità statale in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri³⁶⁵. Alla luce del precedente della Corte di Giustizia, quindi, si capisce bene come la decisione della Corte EDU possa essere deludente, ma sicuramente non inaspettata. Molti, tuttavia, si sarebbero augurati un'applicazione della dottrina dei poteri pubblici introdotta nella causa *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*, secondo cui si configura un esercizio di giurisdizione ogniqualvolta uno Stato eserciti controllo e autorità su un individuo tramite suoi agenti, anche se operano al di fuori del proprio territorio³⁶⁶. In questo caso però la Corte ha affermato che se i ricorrenti non sono cittadini dello Stato convenuto è necessario che sussistano ulteriori elementi a riprova di un controllo effettivo delle autorità sulle persone interessate³⁶⁷. In conclusione, con questa pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo pare che la possibilità di risolvere la questione del rilascio dei visti umanitari per via giurisprudenziale sia oramai esclusa. Infatti, sia la Corte di Giustizia che la Corte EDU hanno sottolineato che allo stato attuale il diritto dell'Unione europea non può essere interpretato come idoneo a prevedere un obbligo di rilascio di un visto umanitario per richiedere asilo, a prescindere dalle circostanze³⁶⁸. Più in generale, la decisione *M. N. e altri c. Belgio* si aggiunge ad altre che hanno caratterizzato una recente fase più restrittiva della giurisprudenza della Corte di

³⁶⁴ Parr. 131, 137.

³⁶⁵ Parr. 123-124. Vedi anche: Corte EDU, *Abdul Wahab Khan v. United Kingdom*, n. 11987/11, 28 gennaio 2014, par. 27.

³⁶⁶ Corte EDU, *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*, n. 55721/07, 7 luglio 2011, parr. 134-136.

³⁶⁷ Parr. 118-119.

³⁶⁸ Vedi: CGUE, *X e X c. Belgio*, cit., par. 51; Corte EDU, *M.N. e altri c. Belgio*, cit., par. 124.

Strasburgo in materia di migrazione, rafforzando quindi la convinzione che un diverso esito possa realizzarsi solo tramite una riforma legislativa³⁶⁹.

In parallelo alle vicende giurisprudenziali, le istituzioni europee hanno tentato nel corso del tempo di promuovere l'adozione di una normativa più specifica volta a stabilire procedure comuni per il rilascio di visti umanitari, in modo da colmare le lacune presenti a livello di diritto dell'Unione. Un primo tentativo in tal senso si è avuto nell'ambito della proposta di riforma del Codice dei visti presentata dalla Commissione europea nel 2014³⁷⁰, a cui il Parlamento europeo aveva presentato una serie di emendamenti volti ad inserire nella disciplina del codice specifiche disposizioni relative ai visti umanitari per i richiedenti protezione internazionale, con l'obiettivo di ampliare le loro possibilità di raggiungere in modo legale e sicuro l'Unione europea³⁷¹. In sostanza, le misure proposte nella risoluzione del Parlamento europeo prevedevano: l'ampliamento della possibilità per il personale diplomatico di tener conto delle necessità di protezione dei richiedenti; l'applicazione e una più precisa definizione degli "obblighi internazionali" degli Stati membri³⁷²; la possibilità per i cittadini stranieri che intendono richiedere asilo di presentare una domanda di visto umanitario europeo direttamente presso qualsiasi consolato o ambasciata degli Stati membri³⁷³. Con quest'ultima proposta si chiariva quindi che l'intenzione di presentare domanda di asilo in uno Stato membro non può essere ritenuta motivo ostativo al rilascio di un visto VTL³⁷⁴. La risoluzione del Parlamento introdusse un forte elemento di frizione con la Commissione e il Consiglio nei negoziati sul tema, perché era evidente che questi

³⁶⁹ La Corte al riguardo si è limitata a ribadire che la sentenza lascia impregiudicati gli sforzi degli Stati per facilitare l'accesso alle procedure di asilo presso le proprie rappresentanze diplomatiche o consolari (par. 126).

³⁷⁰ Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al Codice dei visti dell'Unione (Codice dei visti), rifusione, 1 aprile 2014, COM(2014) 164 def., 1 aprile 2014.

³⁷¹ Parlamento europeo, Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Codice dei visti dell'Unione (Codice visti) (rifusione), Relazione - A8-0145/2016, 22 aprile 2016.

³⁷² Vedi emendamenti ai considerandi 6-bis, 6-ter, 48.

³⁷³ Vedi emendamento all'art. 25, sostituito dall'art. 22: "[...]5 bis. Le persone che necessitano di protezione internazionale possono richiedere un visto umanitario europeo direttamente presso qualsiasi consolato o ambasciata degli Stati membri. Il visto umanitario, una volta concesso previa valutazione, consente al suo possessore di entrare nel territorio dello Stato membro che ha rilasciato tale visto al solo scopo di presentare una domanda di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2011/95/UE."

³⁷⁴ Vedi emendamento 27 all'art. 1: "Il presente regolamento, compresa la disposizione relativa a un soggiorno previsto non superiore a 90 giorni, si applica senza pregiudicare un'eventuale domanda di protezione internazionale sul territorio degli Stati membri e dei diritti dei rifugiati e delle persone che chiedono protezione internazionale, in particolare per quanto riguarda il non respingimento".

ultimi non consideravano la riforma del Codice Visti lo strumento appropriato per l'introduzione dei visti umanitari "per asilo", tanto che non avevano presentato nessuna proposta di modifica in questo senso. Difatti, la proposta di regolamento della Commissione aveva come obiettivo quello di utilizzare la politica dei visti per migliorare l'economia UE e conteneva principalmente disposizioni volte alla semplificazione delle procedure di richiesta e rilascio dei visti e ad una più efficiente cooperazione tra le sedi diplomatiche³⁷⁵. L'approccio del Parlamento, quindi, rendeva di fatto impossibile raggiungere un accordo, poiché il Consiglio e la Commissione hanno continuato a manifestare la loro contrarietà, sostenendo che il tema del visto umanitario si sarebbe dovuto invece affrontare nell'ambito del Quadro dell'Unione europea per il reinsediamento³⁷⁶. Dato il binario morto a cui erano giunti i negoziati, nell'ottobre 2017 il Parlamento accettò di ritirare gli emendamenti sul visto europeo per asilo, dichiarando che tali proposte sarebbero state inserite in un diverso strumento normativo³⁷⁷.

La sentenza della Corte di giustizia *X. e X. c. Belgio* del 7 marzo 2017 ha avuto sicuramente un impatto determinante sui negoziati in corso tra le istituzioni europee, bloccando ogni possibilità di introdurre il visto umanitario per asilo nella riforma del Codice Visti. Di fronte a questo ostacolo, il Parlamento decise di adottare un diverso approccio: con una risoluzione dell'11 dicembre 2018, adottata in base all'art. 225 TFUE³⁷⁸, il Parlamento europeo si è rivolto alla Commissione invitandola a presentare una proposta di regolamento volto ad istituire un visto umanitario europeo³⁷⁹. La risoluzione

³⁷⁵ Commissione europea, Norme più flessibili in materia di visti per stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro, comunicato stampa, 1 aprile 2014.

³⁷⁶ Vedi nota 14213/16 del Consiglio UE in cui sono riportati i risultati dei negoziati: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on visas (Visa Code) (recast) (First reading), 2014/0094 (COD), 14 novembre 2016, p. 3.

³⁷⁷ Vedi nota 13175/17 del Consiglio UE in cui sono riportati i risultati dei negoziati: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on visas (Visa Code) (recast) (First reading), 2014/0094 (COD), 16 ottobre 2017, pp. 2-3.

³⁷⁸ La procedura prevede che il Parlamento, deliberando a maggioranza dei suoi membri, sulla base della relazione di una delle Commissioni di volta in volta competenti, possa chiedere che la Commissione europea presenti una proposta legislativa su un tema specifico (vedi anche art. 46 del Regolamento del Parlamento).

³⁷⁹ Parlamento europeo, Risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari, 2018/2271(INL), 11 dicembre 2018. La base giuridica adottata è l'art. 77, par. 2, lett. a), mentre nel *working paper* della Commissione LIBE il relatore proponeva di utilizzarlo congiuntamente all'art. 78, par. 2, lett. g) TFUE, per legare la politica comune dei visti all'acquis UE sull'asilo, con lo scopo ultimo di "gestire" i flussi di richiedenti tramite la politica in materia di visti. Vedi: Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), Documento di lavoro sui visti umanitari, Relatore: J. F. López Aguilar, 5 aprile 2018, p. 5.

presentava varie motivazioni a sostegno dell'iniziativa legislativa: innanzitutto, richiamava esplicitamente la sentenza *X e X c. Belgio* al fine di ribadire la presenza del vuoto normativo nel diritto dell'Unione e interpretava come un monito a colmarlo il debole riferimento pronunciato dai Giudici in quell'occasione³⁸⁰. Inoltre, faceva presente che l'assenza di canali di accesso legale e sicuro comporta costi elevati in termini umani, economici ed organizzativi e che molti Stati membri già prevedono procedure di ingresso protetto con il rilascio di visti umanitari. Tuttavia, la risoluzione evidenziava che, in mancanza di una comune disciplina dell'Unione, si pone il problema dell'armonizzazione normativa e della disomogeneità delle prassi nazionali³⁸¹. Sulla base di tali motivazioni, il Parlamento europeo raccomandava alla Commissione di istituire condizioni e procedure comuni per il rilascio di un visto umanitario³⁸², inteso come strumento autonomo e funzionale alla presentazione di una domanda di asilo, ribadendo però che gli Stati membri non sono soggetti ad alcun obbligo di rilascio del visto³⁸³. Nonostante ciò, il termine ultimo entro cui la Commissione avrebbe dovuto formulare una proposta legislativa (31 marzo 2019) non è stato rispettato e l'inerzia è stata motivata sulla base dell'insostenibilità politica della misura. La Commissione, ancora una volta, ha ribadito che lo strumento principe per l'ammissione umanitaria resta il reinsediamento e che misure ulteriori in questo senso saranno quindi collocate nel Quadro comune sul reinsediamento³⁸⁴. In conclusione, quindi, la concessione di un visto umanitario resta allo stato attuale una prerogativa di competenza

³⁸⁰ Vedi considerando B della risoluzione. Ci si riferisce all'espressione "allo stato attuale del diritto dell'Unione", contenuta nel paragrafo 51 della sentenza.

³⁸¹ Vedi considerandi A, C e G. Una tale frammentazione delle prassi e delle normative oltre a porsi in contrasto con l'obiettivo di sviluppare una politica comune in materia di asilo sancito dall'art. 78, par. 1, TFUE intacca anche l'applicazione uniforme delle norme sull'ingresso di cittadini stranieri nell'Unione europea.

³⁸² Le stesse motivazioni espresse nei considerandi della risoluzione sono replicati nell'allegato alla risoluzione sulle raccomandazioni alla Commissione (sezione "motivazioni"). A livello procedurale, la raccomandazione prevede la possibilità di presentare una domanda di visto umanitario presso le ambasciate o i consolati degli Stati membri, secondo modelli, documenti e procedure comuni (visto umanitario europeo). In particolare, si prevede che la domanda di visto, presentabile anche per via telematica, sia presa in carico da un organo dotato di competenze specifiche in materia di protezione internazionale e decisa entro 15 giorni. La decisione si basa sulle informazioni fornite dal richiedente, sia in via documentale che tramite intervista e sui controlli di sicurezza svolti in fase di istruttoria. La decisione finale deve essere motivata ed è appellabile in caso di diniego (vedi par. 5 dell'Allegato).

³⁸³ Vedi par. 3 della risoluzione: "ritiene che [...] la decisione di rilasciare visti umanitari europei debba rimanere di esclusiva competenza degli Stati membri".

³⁸⁴ La Commissione, infatti, ha sostenuto che: "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". Vedi: European Commission follow up to the European Parliament non-legislative resolution with recommendations to the Commission on Humanitarian Visas, 1 aprile 2019, 2018/2271 (INL).

esclusiva degli Stati, che mantengono un'ampia discrezionalità in termini di condizioni di rilascio e procedure.

Le sentenze finora discusse in questo elaborato hanno avuto il merito di rilevare quali sono i limiti dell'attuale ordinamento internazionale ed europeo nella tutela del diritto di asilo per coloro che si trovano fuori dai confini dell'Unione. Al tempo stesso, è indiscutibile che l'Unione Europea si stia adoperando per rendere sempre più difficile l'impresa di raggiungere le sue frontiere, mettendo in atto politiche di esternalizzazione nell'ottica di prevenire l'accesso al diritto di asilo per i cittadini stranieri³⁸⁵. Tali politiche non sono peraltro adeguatamente bilanciate dal potenziamento dei canali di accesso legale e sicuro già esistenti o da alcuna innovazione normativa in materia. Infatti, sebbene in quel periodo le tragedie nel Mediterraneo fossero al centro dell'attenzione pubblica, già nell'Agenda sulla Migrazione del 2015 la Commissione si era limitata ad un semplice incoraggiamento agli Stati membri³⁸⁶, riconfermando a distanza di cinque anni la stessa linea: anche nella nuova raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE del settembre 2020, infatti, si ribadisce che è lasciata agli Stati la possibilità di istituire o potenziare forme di percorsi legali per l'ammissione umanitaria³⁸⁷. Coloro che speravano che le lacune normative venissero colmate dalla giurisprudenza devono tenere di conto di una serie di fattori riguardanti anche il ruolo delle Corti. Ad esempio, per quanto le motivazioni della Corte di Giustizia possano apparire deboli per gli aspetti già sottolineati, bisogna tenere conto del contesto politico e sociale circostante, che molto probabilmente

³⁸⁵ Cfr. UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, François Crépeau, *Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants*, 24 aprile 2013, par. 75: "Despite the existence of a number of important policy and institutional achievements in practice, the European Union has largely focused its attention on stopping irregular migration through the strengthening of external border controls. An overarching political discourse that posits irregular migration within the realm of criminality and security, reiterated by member States, has further legitimated practices of externalization of border control through mechanisms such as migration detention, "pushbacks" and readmissions".

³⁸⁶ 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, 13 maggio 2015, p. 6: "Gli Stati membri dovrebbero inoltre attivare tutti gli altri canali leciti 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".

³⁸⁷ 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, parr. 11-18.

non avrebbe legittimato una decisione opposta³⁸⁸. Del resto, la mancanza di consenso da parte delle amministrazioni era risultata già molto evidente dalla diatriba giudiziaria avvenuta in Belgio³⁸⁹ e dal fatto che molti Stati membri erano intervenuti in giudizio sostenendo le ragioni del governo belga³⁹⁰. Pertanto, se anche le Corti si fossero pronunciate in maniera diversa, il rischio che l'evoluzione giurisprudenziale non venisse poi supportata da una regolamentazione sul rilascio dei visti umanitari da parte delle istituzioni UE o nazionali sarebbe stato concreto. Inoltre, le Corti ne avrebbero potuto risentire in termini di legittimazione da parte degli Stati. Infatti, è innegabile una certa tendenza – in particolare della CGUE – a non intervenire in maniera innovativa laddove l'interpretazione della norma sia particolarmente controversa, proprio perché ciò richiederebbe un ampio consenso sociale che sicuramente manca allo stato attuale³⁹¹, come la sentenza *M.N.* ha confermato. Nonostante l'ulteriore decisione della Corte EDU, tuttavia, c'è chi sostiene che una soluzione per via giurisprudenziale non sia ancora preclusa, perché se si continueranno a depositare ricorsi, le Corti percepiranno un cambiamento del consenso sulla materia³⁹². In realtà, come sottolineato dall'avvocato dei ricorrenti nel caso *X e X*, è difficile che casi simili giungano fino a questi gradi di giudizio, proprio a causa della difficoltà di rintracciare i richiedenti e reperire le informazioni³⁹³.

In questo senso, uno spunto interessante è offerto dalla giurisprudenza nazionale italiana che, trovandosi a decidere sulla violazione dell'art. 3 CEDU a danno di alcuni ricorrenti, ha stabilito come rimedio alla condotta lesiva l'obbligo in capo allo Stato italiano

³⁸⁸ Si pensi che solo pochi mesi prima la CGUE aveva evitato di pronunciarsi anche sulla Dichiarazione UE-Turchia, ritenendo di non avere competenza per le ragioni che poi vedremo nel paragrafo successivo. Anche in questo caso, comunque, si ritiene che possa valere il ragionamento esposto nel testo.

³⁸⁹ Vedi *supra* pp. 114-115 e nota 359.

³⁹⁰ Vedi *supra* note 354 e 360.

³⁹¹ L. Leboeuf, M. Foblets, *Introduction: Humanitarian Admission to Europe*, cit., p. 39.

³⁹² Ci si riferisce al concetto di “cause lawyering”, che identifica i tentativi di raggiungere e promuovere cambiamenti politici e sociali tramite il ricorso ai tribunali. Vedi: A. Sarat, S. Scheingold (eds.), *Cause Lawyering and the State in a Global Era*, Oxford Academic, 2001 (online edn. 1 Nov. 2003).

³⁹³ T. Wibault, *Making the Case X&X for the Humanitarian Visa*, in L. Leboeuf, M. Foblets (a cura di), *Humanitarian Admission to Europe: The Law between Promises and Constraints*, Nomos/Hart, 2020, p. 274. L'Autore aggiunge anche che la decisione di invocare il codice visti piuttosto che richiedere un visto sotto la legge nazionale dipendeva dal fatto che i ricorrenti non avevano alcun legame particolare con il Belgio, pertanto un normale visto sarebbe stato rifiutato. Egli ricorda poi che il console del Belgio a Beirut scrisse al Ministero per comunicare che accettare una tale richiesta di visto avrebbe significato che le persone non avrebbero avuto più bisogno di imbarcazioni per raggiungere l'Europa (p. 277). Infine, l'Autore ironizza sul fatto che forse i suoi assistiti avrebbero avuto maggiori possibilità di successo se avessero dichiarato che volevano andare a comprare del cioccolato a Bruxelles (p. 282).

di rilasciare un visto umanitario per permettere ai richiedenti asilo in questione di tornare nel nostro Paese e accedere al procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale. Nello specifico, ci si riferisce all'ordinanza del Tribunale di Roma del 21 febbraio 2019, che obbliga il Ministero degli Affari esteri all'immediato rilascio di un visto per motivi umanitari nei confronti di un minore non accompagnato bloccato in Libia e contribuisce così alla qualificazione del visto umanitario come strumento autonomo di protezione individuale e non relegandolo al ruolo di strumento complementare nell'ambito dei programmi di ammissione umanitaria³⁹⁴. Si noti che la scelta non era scontata: il 28 novembre successivo, sempre il Tribunale di Roma, accertando con sentenza il diritto di alcuni cittadini eritrei di accedere al territorio italiano per presentare domanda di protezione internazionale sulla base dell'art. 10 comma 3, Cost., ha ritenuto di non poter condannare l'amministrazione ad un *facere*, quale quello consistente nel rilascio di un visto per motivi umanitari ed ha utilizzato la formula: "con le forme che saranno ritenute più idonee"³⁹⁵. Successivamente, il 21 dicembre 2021, il Tribunale di Roma ha accolto il ricorso presentato da due cittadini afgani, accertando la loro concreta esposizione a un rischio per la vita in caso di permanenza in Afghanistan e, in seguito, ha ordinato al Governo di rilasciare dei visti umanitari *ex art. 25, lett. a) del Codice visti*. Infatti, a causa dell'iniziale inerzia del Ministero, i ricorrenti si sono rivolti nuovamente allo stesso Tribunale chiedendo di indicare le modalità di esecuzione dell'ordinanza e il 14 gennaio 2022 il Tribunale di Roma ha ritenuto il comportamento del Ministero elusivo dell'ordine giudiziale, che è già preciso e incondizionato, ordinando il rilascio dei visti umanitari entro dieci giorni³⁹⁶. La pronuncia è importante perché afferma che il visto umanitario per come configurato dalla normativa europea non è necessariamente strumentale al diritto di richiedere asilo, ma ha lo scopo di

³⁹⁴ Tribunale di Roma, ordinanza del 21 febbraio 2019, *X c. Ministro degli Affari Esteri e a.* Sul tema vedi: E. Frasca, *L'ordinanza del Tribunale di Roma del 21 febbraio 2019 che obbliga il Ministero degli Esteri all'immediato rilascio di un visto per motivi umanitari restituisce un senso all'articolo 25 del Codice dei visti europeo: politiche del diritto ed esigenze di tutela a confronto*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", 2019, n. 3, p. 207.

³⁹⁵ Tribunale di Roma, 28 novembre 2019, sentenza n. 22917/2019, *P.I.T.O. e a. c. Ministro dell'Interno e a.*

³⁹⁶ Tribunale di Roma, n.r.g. 62652/2021, 21 dicembre 2021; Tribunale di Roma, n.r.g. 76126/2021, 14 gennaio 2022. Tuttavia, su quest'ultima ordinanza il Ministero ha proposto reclamo, accolto dal Tribunale di Roma in base ad una mera considerazione di fatto, cioè che i ricorrenti erano già stati selezionati tra i beneficiari dei corridoi umanitari, e aggiungendo inoltre che l'art. 10, comma 3, Cost. non si presta ad un'applicazione giudiziale diretta e immediata in mancanza di una legge di attuazione, contrariamente a quanto dichiarato da consolidata giurisprudenza (*ex multis*: Cassazione, Sezioni Unite, sent. n. 4674, 26 maggio, 1997; sez. I, sent. n. 25028, 25 novembre 2005). Vedi: Tribunale di Roma, sez XVIII civile, n. 75658/2022, 25 febbraio 2022.

sottrarre il richiedente a un rischio imminente per i propri diritti fondamentali, quando ricorrono le condizioni previste dal Codice visti. Il Tribunale di Roma, quindi, prescinde dalla valutazione sulla durata e sullo scopo del soggiorno di coloro che richiedono il visto umanitario, prendendo così le distanze dalla giurisprudenza sovranazionale in materia. Infine, l'ordinanza è degna di nota per l'immediata applicabilità dell'art. 25 del Codice Visti. Infatti, pur in assenza di una specifica disciplina nazionale e nonostante l'incompletezza della normativa comunitaria, il Tribunale considera la norma direttamente invocabile e applicabile dal giudice nazionale in caso di diniego³⁹⁷.

4. Altri canali di accesso legali nell'Unione europea per i richiedenti asilo: le evacuazioni umanitarie e i programmi di *private sponsorship*

Fino ad ora il crescente impegno dell'Unione europea nell'implementazione dei programmi di reinsediamento non ha comunque spento il dibattito sulla necessità di attivare canali di ammissione umanitaria in Europa per i rifugiati, per una molteplicità di ragioni. Prima di tutto, la natura essenzialmente intergovernativa delle politiche di reinsediamento, in quanto il coinvolgimento degli Stati membri è strettamente volontario³⁹⁸. Secondariamente, il numero e il target di persone a cui il reinsediamento è rivolto restano comunque molto limitati, ma soprattutto i beneficiari non possono richiedere direttamente di partecipare al programma sulla base della loro necessità di protezione. Come abbiamo già osservato tale pratica si configura come strutturalmente discriminatoria. Diversamente, il concetto di canale di ingresso legale e sicuro presupporrebbe che il richiedente asilo decida volontariamente di richiedere protezione in uno Stato membro e sia poi messo nelle condizioni di raggiungere il territorio del Paese in questione in maniera sicura, in sostanza come dovrebbe funzionare con i visti umanitari *ex art. 25 del Codice visti*, se fosse possibile utilizzarli come strumenti autonomi. Come abbiamo detto invece i visti umanitari vengono molto spesso utilizzati come strumento complementare nell'ambito di un programma di

³⁹⁷ In questo senso vedi: F.L. Gatta, *I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea, l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*, in "Rivista di Diritti Comparati", fasc. 2/2020, p. 173.

³⁹⁸ Vedi ancora: C. Ziebritzki, *The Objective of Resettlement in an EU Constitutional Perspective*, cit., p. 290: "Due to the absence of an international legal framework on resettlement, it is generally understood as an entirely discretionary act, qualifying the questions of why, how and whom to resettle as subject to political preference solely".

ammissione umanitaria, come nel caso delle evacuazioni umanitarie o in alcuni programmi di *private sponsorship*.

Il termine “ammissione umanitaria” è un’espressione molto ampia, che comprende diverse modalità o procedure tramite cui uno Stato permette l’accesso sul proprio territorio a singoli o gruppi di cittadini stranieri per ragioni umanitarie, al fine di concedere loro una forma di protezione, secondo la legislazione dei singoli Stati membri³⁹⁹. Tra i programmi di ammissione umanitaria vi rientra dunque anche il reinsediamento, ma non solo: ad esempio esistono programmi di ricongiungimento familiare rivolti specificamente a rifugiati di una certa nazionalità o di una certa fede religiosa, programmi di ammissione umanitaria basati su specifici requisiti di vulnerabilità e programmi che prevedono l’ingresso a fini di studio per alcuni rifugiati selezionati. In questo modo, tali programmi mirano a semplificare l’identificazione, il trasferimento e il riconoscimento della protezione per i rifugiati, rivelandosi strumenti utili soprattutto in casi di emergenze umanitarie che hanno creato esodi massicci e immediati, come è stato ad esempio a seguito del conflitto in Siria, del ritorno al governo dei talebani in Afghanistan e dell’invasione russa in Ucraina. Inoltre, i programmi di ammissione umanitaria offrono opportunità aggiuntive per accedere legalmente e in sicurezza alla protezione internazionale, in particolare per coloro che non hanno la possibilità di ambire ad altri canali di ingresso legale, come i familiari di rifugiati che non rientrano tra quelli che possono ottenere il ricongiungimento, oppure per coloro che non hanno i requisiti previsti dall’UNHCR per beneficiare del reinsediamento. Infatti, se è vero che la *conditio sine qua non* per accedere al reinsediamento è quella di essere riconosciuto come rifugiato dallo Stato di primo asilo o dall’UNHCR è anche vero, come vedremo approfonditamente nell’ultimo capitolo, che le persone selezionate per il reinsediamento devono corrispondere ad alcune “categorie di reinsediamento” individuate nel Manuale sul reinsediamento dell’UNHCR e rientrare anche nei criteri ulteriori previsti dagli Stati di reinsediamento. Da questo punto di vista, infatti, l’ammissione umanitaria si differenzia dal reinsediamento perché tendenzialmente non è indirizzata a singoli individui selezionati in virtù della corrispondenza della loro situazione personale ai criteri di ammissibilità ma a gruppi di persone in evidente bisogno di protezione, in conseguenza di certi eventi. Non sempre, infatti, tra i requisiti di ammissibilità al programma sussiste quello del riconoscimento dello status da parte

³⁹⁹ FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, FRA Focus 02/2015, pp. 8-9.

dell'UNHCR, tuttavia, è vero che spesso le organizzazioni sponsor selezionano persone che paiono avere i requisiti per ottenere la protezione internazionale, a discapito di soggetti potenzialmente più vulnerabili ma che non provengono da Paesi in cui sono a rischio di persecuzione o in cui è in corso un conflitto armato. Pertanto, anche nel caso dei programmi di ammissione umanitaria, come vedremo meglio in seguito, si può affermare che la procedura di selezione è strutturalmente discriminatoria. Tale caratteristica è propria anche delle operazioni di evacuazione umanitaria, che tuttavia rimangono misure eccezionali, per le modalità e le tempistiche rapide di svolgimento. Infatti, privilegiando l'obiettivo della messa in sicurezza delle persone in una situazione di emergenza, non è possibile lavorare preventivamente sulle prospettive di integrazione dei beneficiari nel Paese di destinazione, in quanto non c'è tempo di fare una valutazione sufficientemente approfondita delle situazioni individuali e delle aspettative delle persone⁴⁰⁰. Molti Paesi UE hanno comunque lanciato programmi di ammissione umanitaria per evacuare rapidamente profughi e sfollati dalle regioni di conflitto, tra cui l'Italia ad esempio, che ha promosso e realizzato evacuazioni umanitarie dalla Libia e dall'Afghanistan⁴⁰¹. Nel caso dell'Afghanistan, per

⁴⁰⁰ Caritas italiana (a cura di), *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, 2019, p. 43: "elementi come la ridotta tempistica a disposizione per l'effettuazione dell'operazione, la scarsa conoscenza delle situazioni individuali dettata anche dalla difficoltà di operare in Libia in condizioni di sicurezza non ha consentito di fare un matching appropriato fra le storie e le aspettative personali, da un lato, e le condizioni e modalità dell'accoglienza, dell'altro. Così, effettivamente, in questo programma si è registrato un elevato numero di abbandoni delle accoglienze, a pochi mesi o settimane dall'arrivo".

⁴⁰¹ L'evacuazione da Kabul è uno dei casi "spot" in cui l'Italia ha utilizzato lo strumento dei visti umanitari (solitamente rilasciati solo nell'ambito di programmi statali ad hoc, come i corridoi umanitari): ha tratto in salvo dall'Afghanistan 5.011 persone, di cui 4.890 cittadini afgani. Ma prima di questa esperienza, a partire dal dicembre 2017 l'UNHCR, il Ministero dell'Interno ed il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale hanno messo in atto otto evacuazioni d'emergenza (sei dalla Libia e due dal Niger) che hanno consentito di far giungere in Italia in maniera rapida, legale e sicura 913 persone, rifugiati e richiedenti asilo vulnerabili, tra cui madri sole con bambini e minori non accompagnati. Sul punto si consenta di rimandare a: S. Archain, O. Cardini, *Visti umanitari e accesso al diritto d'asilo. La tutela dei richiedenti asilo afgani prima e dopo la caduta di Kabul*, cit., p. 114 e ss. Vedi anche: K. Bianchini, *Humanitarian Admission to Italy through Humanitarian Visas and Corridors*, in L. Leboeuf, M. Foblets (a cura di), *Humanitarian Admission to Europe*, cit., p. 185: "In this context, it should be mentioned that recently Italy carried out a few evacuations of migrants detained in immigration centres in Libya. These evacuations have been labelled HCs, although they were not based on a MoU or any other public document. Furthermore, the beneficiaries were selected by the UNHCR and the reception provided by the State. The Italian government organised and financially supported the transfer to Italy through the Italian Air Force. The Catholic Church, through Caritas, as well as the Italian government were involved with the evacuation logistics and the reception of the beneficiaries. The beneficiaries were migrants from Eritrea, Ethiopia, Somalia, Cameroon and Yemen, and included single mothers, unaccompanied minors, and disabled people. Once in Italy, the beneficiaries received medical care, were dispersed through reception facilities in the country and allowed to apply for asylum. These evacuations were carried out in response to the UNHCR's appeal made in December 2017 calling governments for resettlement places for vulnerable migrants stranded in Libya, as many asylum seekers, refugees and stateless persons there face serious violations of human rights, including indefinite and arbitrary detention". Diversamente dall'Ucraina sono state organizzate evacuazioni più piccole: due gestite da Croce Rossa italiana per persone fragili bisognose di cura e una gestita dalla comunità Papa Giovanni

altro, i beneficiari erano prevalentemente cittadini afgani che collaboravano con le autorità italiane, circostanza che mette in luce ancora una volta l'arbitrarietà con cui possono avvenire i processi di selezione per l'ammissione ai programmi di evacuazione.

Oltre a queste esperienze, in diversi Stati dell'Unione sono stati avviati programmi di *private sponsorship* e *community-based*, che prevedono il rilascio di visti umanitari per i beneficiari ai fini di presentare domanda di asilo dopo aver fatto ingresso sul territorio del Paese di accoglienza⁴⁰². L'elemento chiave dei programmi di sponsorizzazione privata consiste nel fatto che uno sponsor (privato cittadino o organizzazione) si assuma per un periodo determinato la responsabilità del trasferimento, dell'integrazione e del sostentamento dei beneficiari selezionati e autorizzati all'ingresso dalle autorità pubbliche⁴⁰³. In sostanza, si potrebbero definire come una sorta di *partnership* pubblico-privata tra lo Stato e la società civile, con caratteristiche che però variano notevolmente da un Paese all'altro. Infatti, i modelli di sponsorizzazione privati esistenti sono distinguibili per la condivisione variabile delle responsabilità tra autorità pubbliche e sponsor privati, definita in maniera più o meno flessibile da protocolli d'intesa, che riportano gli obblighi reciproci e le modalità di implementazione⁴⁰⁴. Di base, la distinzione principale riguarda il grado di coinvolgimento dello sponsor nelle varie fasi operative, dalla procedura di identificazione e selezione del beneficiario nello Stato terzo, all'organizzazione e copertura

XXIII per bambini orfani (la notizia è riportata sui rispettivi siti web). Si ricorda poi che i beneficiari ucraini hanno avuto la possibilità di ottenere lo status di protezione temporanea, attivato per la prima volta in questa occasione (vedi *supra* p. 48). Per quanto riguarda la protezione temporanea, il Governo italiano ha dato attuazione alla decisione 2022/382 del Consiglio UE con il d.p.c.m. del 28 marzo 2022, come previsto all'art. 4 del d.lgs. n. 85 del 2003 e all'art. 20 del d.lgs. n. 286 del 1998.

⁴⁰² I termini *private sponsorship*, *community-based sponsorship*, *community sponsorship* sono spesso usati in modo intercambiabile a seconda della letteratura e dei protocolli o della normativa di riferimento.

⁴⁰³ European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement*, Final report, October 2018, p. 4: "Private sponsorship schemes share one common characteristic: they involve a transfer of responsibility from government agencies to private actors for some elements of the identification, pre-departure, reception, or integration process of beneficiaries". Vedi anche p. 37: "While it would be extremely difficult to construct a single definition of sponsorship that captures the diversity of the private initiatives that have emerged in Europe since 2013, all schemes reviewed by the study do share one common element. Namely, sponsorship schemes involve a transfer of responsibility from government agencies to private actors for some elements of the identification, pre-departure, reception, or integration process for beneficiaries".

⁴⁰⁴ European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement*, cit., p. 44: "Research found that only one Member State adopted legislation to frame the implementation of private sponsorship schemes (Germany). In other Member States or Dublin Associated States, private sponsorship schemes operated within the existing legal framework on asylum and migration and few resorted to the adoption of administrative-level acts (Ireland, Switzerland).

dei costi del trasferimento, all'accoglienza e alla predisposizione di un progetto finalizzato all'integrazione nel Paese ospitante⁴⁰⁵. In generale, gli attuali schemi di sponsorizzazione possono essere classificati in due tipi, in base alla natura e al livello di responsabilità attribuito agli sponsor: i programmi che attribuiscono agli sponsor un certo livello di responsabilità durante tutto il processo di identificazione, organizzazione della partenza e integrazione dei beneficiari (la maggior parte) e schemi che "abbinano" i beneficiari con sponsor locali e comunitari che provvedono alla loro accoglienza e integrazione, dopo che essi siano stati ammessi attraverso un programma di reinsediamento o di ammissione umanitaria (prevalentemente il Regno Unito). In tutti i programmi di *community o private sponsorship* è invece dirimente l'elemento dell'addizionalità, pertanto deve trattarsi di iniziative complementari e aggiuntive rispetto ai programmi di reinsediamento gestiti dagli Stati e nient'affatto sostitutive. Tuttavia, il citato studio della Commissione sottolinea come il concetto stesso di addizionalità abbia assunto ormai un significato molto ampio e non sia più definito solo in termini di posti di reinsediamento aggiuntivi, includendo qualsiasi tipo di risorsa aggiuntiva a sostegno degli sforzi di reinsediamento⁴⁰⁶. La situazione attuale mostra una certa variabilità anche per quanto riguarda lo status riconosciuto e i diritti accessibili per i beneficiari. Come abbiamo detto, nella maggior parte dei casi l'ingresso legale nel territorio di uno Stato membro avviene grazie al rilascio di un visto per motivi umanitari secondo il Codice visti UE o secondo la normativa nazionale e a quel punto i beneficiari hanno la possibilità di richiedere protezione internazionale⁴⁰⁷. Tuttavia, in tre

⁴⁰⁵ S. Marinai, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, cit., p. 71. L'Autore sottolinea che mentre in alcuni Stati membri lo sponsor viene coinvolto in tutte le fasi sopra menzionate, in altri Stati membri, invece, il coinvolgimento dello sponsor è limitato alla sole fasi successive all'ingresso del beneficiario sul territorio dello Stato ospitante.

⁴⁰⁶ European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement*, cit., p. 6. Più nello specifico a p. 45: "Sponsorship can affect this goal in two primary ways: (1) by enabling the admission of additional people, beyond the government's financial and numerical commitment (a goal of the Canadian programme, as well as the Irish and German humanitarian admission programmes (HAP) and the humanitarian corridors); (2) by providing additional resources to government resettlement efforts in a way that allows the government to expand its commitments (as in the new sponsorship pilot in Ireland and the Portuguese sponsorship programme that operated within the EU relocation scheme)". Vedi ancora p. 118: "Though sponsorship is often described as an additional legal pathway to protection, sponsorship programmes may or may not actually admit additional number of protection beneficiaries. While admissions through the Humanitarian Corridors programmes in Italy, France, and Belgium are additional to resettlement, the UK Community Sponsorship Programme and the planned Irish sponsorship programme are not, though they are intended to harness additional resources that communities can offer, in support of government-led resettlement efforts".

⁴⁰⁷ Fa eccezione il Regno Unito, dove i richiedenti ricevono lo status di rifugiato al momento dell'arrivo e non sono tenuti a seguire la procedura d'asilo. Vedi: J. Phillimore, M. Reyes, *Community Sponsorship in the UK: from application to integration*, Institute for Research into Superdiversity, University of Birmingham, p. 8: "Refugees must receive Biometric Residence Permits (BRP) within 1 day of arrival".

Stati membri (Irlanda, Germania e Repubblica Slovacca) i beneficiari possono avere accesso solo agli status di protezione nazionale, non rientrando così nell'applicazione degli standard stabiliti dall'acquis UE in materia di asilo e causando una differenziazione rispetto agli altri beneficiari di protezione internazionale nell'accesso ai diritti⁴⁰⁸. Concedere a chi è sponsorizzato uno status non armonizzato rischia di creare due pesi e due misure all'interno del sistema di protezione internazionale dell'UE, perché può essere che la protezione nazionale preveda un limitato accesso a diritti e servizi rispetto allo status di rifugiato o alla protezione sussidiaria, come avviene ad esempio in Germania. Certo, è vero anche il contrario: spesso accade che ai beneficiari dei programmi di sponsorizzazione privata siano riservati progetti finalizzati all'integrazione molto più efficienti e che quindi finiscano per ricevere un trattamento migliore rispetto alle persone arrivate spontaneamente e ai rifugiati reinsediati⁴⁰⁹. Comunque, in tutti gli Stati membri i beneficiari di programmi che hanno ricevuto una protezione differente hanno poi la possibilità di richiedere asilo e quindi di vedersi successivamente riconosciuto lo status. Anche perché fino ad ora nell'ambito dei negoziati sul quadro comune di reinsediamento dell'Unione la direzione intrapresa è quella di mantenere tale differenziazione: perciò, in caso di ammissione umanitaria diversa dal reinsediamento, gli Stati membri potrebbero scegliere se concedere la protezione internazionale oppure quella umanitaria secondo la normativa nazionale, purché equivalente alla protezione sussidiaria ai sensi del (futuro) regolamento qualifiche⁴¹⁰.

A prescindere dalle considerazioni sulle diversità tra i vari programmi di *private sponsorship* nell'Unione europea, si può affermare che il modello comune di riferimento è senza dubbio rappresentato dal programma avviato dal Canada a partire dagli anni '70, che prevede la possibilità per comunità, organizzazioni o gruppi di cittadini o di residenti

⁴⁰⁸ European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement*, cit., p. 68.

⁴⁰⁹ Da questo punto di vista si sottolinea che non sempre è facile fare delle valutazioni accurate, in quanto il monitoraggio dei programmi di sponsorizzazione è spesso condotto in modo informale. Il monitoraggio sistematico è organizzato solo nel Regno Unito, dove le autorità pubbliche effettuano visite di controllo e verifiche sugli sponsor e sui beneficiari. Nei programmi dei corridoi umanitari (Francia e Italia) il monitoraggio degli sponsor e dei beneficiari avviene su canali più informali da parte delle organizzazioni promotrici, ad esempio vengono organizzati incontri regolari con esponenti dei ministeri coinvolti per discutere le questioni emerse durante l'attuazione del programma. (vedi p.11 del già citato studio della Commissione).

⁴¹⁰ European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement*, cit., p. 70.

permanenti, di supportare l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati per almeno un anno dall'arrivo nel Paese⁴¹¹. Il fatto che il programma esista da così tanto tempo e si sia sempre rivelato efficace ha reso infatti il caso canadese molto studiato, relativamente alle possibilità di predisposizione di programmi di ammissione umanitaria: non solo per la varietà di esperienze implementate negli anni ma anche per l'approccio improntato ad una costante rivalutazione della loro attuazione, con l'obiettivo di migliorarne ogni volta l'impatto⁴¹². Anche in Europa le prime esperienze di *sponsorship* nascono in risposta alla crisi umanitaria che ha colpito la popolazione siriana e in particolare per dare protezione alle famiglie dei numerosi rifugiati siriani già residenti legalmente e che non potevano avvalersi del ricongiungimento. È possibile quindi distinguere tre differenti tipologie di programmi fino ad oggi predisposti negli Stati membri: quelli finalizzati al ricongiungimento familiare, i programmi promossi dai singoli Governi con la partecipazione di sponsor privati e il modello del corridoio umanitario promosso da organizzazioni di ispirazione cristiana.

In Germania, ad esempio i programmi di sponsorizzazione privata hanno operato a livello regionale anziché federale e sono ancora in funzione in sei Stati. Tra questi troviamo i programmi regionali di ammissione (*Landesaufnahme programme*), amministrati dagli Stati federali tedeschi a partire dal luglio 2013, che hanno consentito a cittadini o residenti permanenti di agire come sponsor per accogliere in Germania familiari siriani⁴¹³. Inoltre,

⁴¹¹ La Private Sponsorship canadese consente l'ingresso di rifugiati attraverso tre tipi di sponsor: 1) le organizzazioni accreditate (Sponsorship Agreement Holders) che hanno stretto accordi formali con l'Agenzia nazionale Governativa (Immigration, Refugees and Citizenship Canada - IRCC), per assistere più rifugiati ogni anno. La maggior parte di queste organizzazioni sono religiose, etniche, comunitarie o umanitarie, con una pregressa esperienza di sponsorizzazione; 2) gruppi composti da un minimo di cinque cittadini canadesi o residenti permanenti di età superiore ai 18 anni che possono sponsorizzare l'ingresso di una persona per farla stabilire nella propria comunità locale ovvero di un rifugiato già riconosciuto. Attraverso questa modalità i numeri di beneficiari sono più contenuti. 3) Gruppi di comunità (Community Sponsors), ovvero organizzazioni, associazioni che operano nella stessa comunità in cui i rifugiati si stabiliranno. Vedi: Caritas italiana (a cura di), *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, cit., p. 28.

⁴¹² La crisi indocinese diede il via alla prima sperimentazione, l'operazione *Lifeline*, che prevedeva che i rifugiati venissero reinsediati in Canada con il sostegno e il finanziamento di sponsor privati o misti (pubblico e privato). Vedi: B. Treviranus, M. Casasola, *Canada's Private Sponsorship of Refugees Program: A Practitioners Perspective of its Past and Future*, in "Journal of International Migration and Integration", 2003, p. 177; E. Yahyaoui Krivenko, *Hospitality and Sovereignty: What Can We Learn From the Canadian Private Sponsorship of Refugees Program?*, in "International Journal of Refugee Law", 2012, p. 579.

⁴¹³ I familiari sponsorizzati sono stati ammessi in Germania per motivi umanitari, ricevendo al momento dell'arrivo un permesso di soggiorno di due anni, rinnovabile. Era previsto che gli sponsor coprissero tutti i costi relativi al viaggio e alla permanenza in Germania dei propri parenti (inclusi alloggio, reddito e servizi sociali), firmando una dichiarazione vincolante di assunzione di responsabilità. In generale però l'ammissione umanitaria in Germania si basa soprattutto su programmi governativi rivolti a gruppi specifici di persone,

venne lanciato nel 2019 il programma pilota “NesT”, progettato in collaborazione con l’UNHCR e vari enti della società civile, che combina gli aspetti positivi della sponsorizzazione privata con gli elementi del reinsediamento tradizionale, stabilendo nuovi standard per la sponsorizzazione comunitaria in Germania: i beneficiari sono identificati e preselezionati dall’UNHCR ma l’impegno finanziario dei “mentor” del programma non è ampio come quello degli sponsor dei programmi dei Länder e in ogni caso i beneficiari del programma “NesT” ottengono lo status di rifugiato, così come i beneficiari del reinsediamento, e non la protezione nazionale dei beneficiari degli altri programmi di ammissione umanitaria.⁴¹⁴ Un ulteriore esempio è rappresentato poi dall’iniziativa irlandese SHAP (Syrian Humanitarian Admission Programme), lanciata nel 2014 e rivolta a cittadini siriani che avessero dei familiari residenti in Irlanda in grado di fare da sponsor. Erano dunque tali familiari a dover chiedere il ricongiungimento secondo la procedura del programma, che prevedeva poi l’ingresso dei candidati ritenuti ammissibili per motivi umanitari e la concessione di un permesso di soggiorno di due anni rinnovabile. In seguito, il governo irlandese ha promosso un programma di *community sponsorship*, lanciato nel 2019 e ad oggi rinnovato, ispirato al modello britannico e in stretta collaborazione con l’UNHCR⁴¹⁵. Il programma di *community sponsorship* del Regno Unito per accogliere i rifugiati reinsediati nell’ambito del Programma governativo di ricollocazione di persone vulnerabili fu infatti lanciato nel 2016, a seguito della forte campagna di pressione sul governo centrale e sulle autorità locali ad opera delle organizzazioni umanitarie. Esso è ispirato al programma canadese “Blended Visa Office Referred” e si struttura come un programma “misto” di sponsorizzazione in cui è l’UNHCR a identificare e segnalare i

come i programmi HAP Syria, in cui i beneficiari venivano selezionati dall’Ufficio federale per la migrazione sulla base delle relative segnalazioni di casi da parte dell’UNHCR e altre organizzazioni presenti sul territorio. Vedi: C. H. Schwarz, *German Refugee Policy in the Wake of the Syrian Refugee Crisis*, in E. Aksaz, J. Pérouse (eds.), *“Guests and Aliens”: Re-Configuring New Mobilities in the Eastern Mediterranean After 2011 - with a special focus on Syrian refugees*, Institut français d’études anatoliennes, 2016, Session 4, I. Similmente, in Austria è stato avviato fra il 2013 e il 2018 un programma governativo di ammissione umanitaria per rifugiati siriani provenienti da Giordania, Turchia e Libano, individuati dall’UNHCR e con legami familiari in Austria (HAP: Humanitarian Admission Programme for Syrian Refugees, vedi pagina web dedicata sul sito IOM Austria).

⁴¹⁴ P. Endres de Oliveira, *Humanitarian Admission to Germany: Access vs. Rights?*, in L. Leboeuf, M. Foblets (a cura di), *Humanitarian Admission to Europe*, cit., p. 214 e ss.

⁴¹⁵ Diversamente, SHAP è stato un programma spot di sei settimane. Sui programmi di ammissione umanitaria in Irlanda vedi: FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, cit., p. 9; F.L. Gatta, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell’Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, cit., pp.37-39; Caritas italiana (a cura di), *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d’ingresso*, cit., p. 35.

rifugiati beneficiari, mentre il governo britannico seleziona i “gruppi sponsor” che si sono candidati e che corrispondono ai requisiti previsti, tra cui quello della disponibilità economica adeguata⁴¹⁶.

Diversamente, nei programmi di ammissione umanitaria nati dall’attivismo delle organizzazioni religiose sono esse stesse a fare da sponsor, quindi non esiste la possibilità per i privati cittadini o residenti di candidarsi come sponsor o di poter candidare beneficiari, ad esempio i familiari. I primi esempi risalgono al 2014, quando le organizzazioni e le comunità religiose francesi si sono offerte di fare da sponsor in favore di beneficiari identificati dalle organizzazioni che lavoravano in Iraq e appartenenti alle minoranze perseguitate dallo Stato islamico: a coloro che erano stati selezionati veniva rilasciato un visto umanitario per recarsi in Francia in sicurezza, grazie ad un accordo con il Ministero degli Interni e con quello degli Esteri. I programmi si sono poi ampliati successivamente, grazie anche all’ispirazione fornita dall’esperienza italiana dei corridoi umanitari su cui ci concentreremo nel prossimo paragrafo, e hanno incluso anche i cittadini siriani presenti in Giordania, Libano e Turchia, con iniziative analoghe che sono state promosse sia in Francia che in Belgio a partire dal 2017⁴¹⁷. Programmi simili sono stati avviati avanti anche in piccoli Stati come la Repubblica di San Marino e il Principato di Andorra⁴¹⁸. Sulla stessa lunghezza d’onda, nel 2015 alcuni Stati dell’Est (Repubblica Ceca, Slovacchia e Polonia) hanno stipulato accordi di *partnership* con organizzazioni religiose incaricate di

⁴¹⁶ Il programma “Blended Visa Office Referred”, lanciato nel 2013, si caratterizza per una più stretta cooperazione fra istituzioni pubbliche e sponsor privati: è l’UNHCR che identifica e segnala i rifugiati e non lo sponsor stesso che candida i potenziali beneficiari e spetta alle autorità governative abbinare lo sponsor al rifugiato individuato. Inoltre, i costi per l’accoglienza sono condivisi tra sponsor e Stato (vedi pagina web: “How is the Blended Visa Office-Referred Program different from the regular Private Sponsorship of Refugees Program?” sul sito del governo canadese). Nel Regno Unito, invece, i rifugiati arrivano tramite il programma di reinsediamento governativo ed è previsto che i gruppi sponsor provvedano alle famiglie per almeno un anno e mettano a loro disposizione un alloggio per due anni. Le responsabilità prevedono: l’accoglienza nella comunità locale, il sostegno nell’apprendimento dell’inglese, nella ricerca del lavoro, nell’iscrizione a scuola dei figli e nell’accesso ai servizi di sanità pubblica (vedi pagina web: “Community sponsorship: guidance for prospective sponsors” sul sito del governo UK, aggiornata al 26 settembre 2022).

⁴¹⁷ In Francia è stato adottato il protocollo “Opération d’accueil solidaire de réfugiés en provenance du Liban (couloirs humanitaires)” tra la Comunità di S. Egidio e i Ministeri francesi, il 14 marzo 2017 e poi prorogato il 12 aprile 2021. In Belgio, sempre la Comunità di S. Egidio ha firmato il 22 novembre 2017 il protocollo “Ouverture Couloir Humanitaire” al fine di accogliere 150 rifugiati siriani dal Libano e dalla Turchia, prorogato il 12 aprile 2021, nonché il 25 dicembre 2021 un ulteriore protocollo con lo scopo di garantire l’ingresso di 250 persone provenienti da diverse regioni in crisi in Medio Oriente, Africa e Asia.

⁴¹⁸ Andorra ha approvato una legge al fine di disciplinare i corridoi umanitari sul modello italiano (legge n. 4/2018 del 22 marzo) e sulla base di quest’ultima è stato sottoscritto il protocollo “Apertura dei corridoi umanitari a Communauté de Sant’Egidio et la Principauté d’Andorre”, in data 7 maggio 2018. Comunità di Sant’Egidio, *I corridoi umanitari in Europa*, Dossier sui corridoi umanitari in Italia, Francia, Belgio e Andorra, aggiornato al 27 giugno 2019, p. 2 e ss.

sponsorizzare piccoli gruppi di rifugiati di religione cristiana, a prescindere dal grado di vulnerabilità o da altri fattori. In paesi come il Portogallo, invece, è stato istituito un programma di sponsorizzazione privata sulla base dell'Agenda europea sulla migrazione e in risposta alla necessità di rispettare gli obblighi derivanti dal programma di ricollocazione dell'UE⁴¹⁹.

Alla luce delle varie esperienze che si sono sviluppate negli anni in seno agli Stati membri, l'atteggiamento dell'Unione europea sembra imprimere un chiaro impulso a istituire programmi di sponsorizzazione per rispondere alla necessità di aumentare le possibilità di accesso legale e sicuro alla protezione internazionale. Già nell'Agenda sulla migrazione del 2015 la Commissione europea esortava gli Stati membri ad “attivare tutti gli altri canali leciti di cui possono disporre le persone bisognose di protezione, compresi il patrocinio di soggetti privati o non governativi”⁴²⁰. Nel settembre 2017, ribadiva il concetto raccomandando più nello specifico di esplorare modalità per istituire programmi di sponsorizzazione privata e dava mandato a EASO di lanciare un progetto pilota con gli Stati membri interessati⁴²¹. Inoltre, nel settembre 2018 una comunicazione apposita definiva i percorsi sicuri e legali di accesso nell'Unione europea come strumenti indispensabili alla realizzazione di una politica migratoria equilibrata e comune⁴²². Al

⁴¹⁹ Caritas italiana (a cura di), *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, cit., p. 33-34; European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement*, cit., p. 34.

⁴²⁰ Commissione europea, *Agenda europea sulla migrazione*, COM(2015) 240 final, cit., p. 6.

⁴²¹ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions on the Delivery of the European Agenda on Migration, COM(2017) 558 final, 27 september 2017, p. 19: “In particular, Member States are encouraged to explore ways to establish private sponsorship schemes where the settlement and integration support for persons in need of protection, including its related costs, can be provided by private groups of civil society organisations. To facilitate these efforts and to further explore the possibilities to develop these schemes in the EU the Commission invites EASO to coordinate a pilot project on private sponsorship schemes with interested Member States and engaging a wide variety of relevant civil society organisations, international organisations, and potential private sponsors in cooperation with the Member States”.

⁴²² Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Ampliare l'offerta di percorsi legali verso l'Europa, componente indispensabile di una politica migratoria equilibrata e globale*, Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader, Salisburgo, 19-20 settembre 2018, COM(2018) 635 final, 12 settembre 2018, par. 2.2: “A questo riguardo, i canali sicuri esistenti per l'ammissione nell'UE di coloro che necessitano di protezione internazionale potrebbero essere integrati, in particolare, da programmi di sponsorizzazione privata, garantendo così una miglior integrazione sociale. I risultati di uno studio di fattibilità confermano che questo tipo di programmi può contribuire all'obiettivo di promuovere canali di ammissione sicuri e legali, coinvolgendo nel contempo in maniera attiva la società civile e le comunità locali e aumentando così l'impegno pubblico nel settore della protezione internazionale e dell'integrazione. La sponsorizzazione privata è inoltre in grado di agevolare l'integrazione dei beneficiari fornendo ulteriori risorse a livello sia individuale che comunitario. La Commissione valuterà in che modo gli Stati membri possano essere meglio sostenuti nell'elaborazione e/o nell'ampliamento dei

riguardo, la Commissione richiama lo studio di fattibilità – che abbiamo ampiamente citato – sui diversi modelli di *private e community sponsorship* ed indaga i modi in cui si potrebbe supportarne l'estensione e il potenziamento. Il documento, in particolare, analizza la fattibilità giuridica e operativa delle *sponsorship*, nonché il valore aggiunto del sostegno dell'Unione a tali programmi, ipotizzando quattro possibili scenari d'intervento. Il primo scenario prevede di mantenere lo status quo, pertanto gli Stati sarebbero liberi di istituire e strutturare programmi di sponsorizzazione senza alcun vincolo da parte dell'Unione europea, che di conseguenza si asterebbe dal proporre una normativa comune o misure di armonizzazione. Il secondo scenario prevede alcune *soft measures*, oltre alle possibilità di finanziamento. Ad esempio, EASO (attualmente EUAA) potrebbe essere incaricato di produrre materiale (*toolkit*, scambio di buone prassi, linee guida) per supportare e potenziare la capacità degli Stati e delle organizzazioni della società civile nella progettazione e implementazione dei programmi. Il terzo si focalizza su nuove e più incisive possibilità di finanziamento, mentre il quarto scenario analizza la fattibilità di proposte normative *ex* articolo 78, paragrafo 2, lettera d) del TFUE, con l'obiettivo di istituire un sistema comune o armonizzato di sponsorizzazione privata nell'UE, intervenendo su materie quali il ruolo degli sponsor e la ripartizione delle responsabilità tra gli attori privati e il governo. Le conclusioni dello studio rilevano che il secondo e il terzo scenario sono quelli con il più alto grado di fattibilità e che maggiormente esprimono valore aggiunto, mentre l'intervento legislativo comporta alcuni rischi e non è considerato auspicabile, soprattutto perché la maggior parte degli *stakeholders* consultati sul punto ha dichiarato di non percepire positivamente un'azione delle istituzioni europee in questo senso. Infatti, la diversità degli approcci alla sponsorizzazione da parte degli Stati membri sembra essere un punto di forza invece che una debolezza, pertanto lo studio conclude che qualsiasi atto legislativo dell'UE non dovrebbe intervenire sulla facoltà degli Stati membri di portare avanti programmi di *sponsorship* adeguati alle loro capacità, esigenze e interessi⁴²³.

Le conclusioni dello studio di fattibilità sono state raccolte sia nell'ambito dei negoziati sul quadro comune di reinsediamento che nell'ambito del nuovo Patto sulla

programmi di sponsorizzazione privata. Si potrebbero ipotizzare, ad esempio, la promozione di misure non vincolanti (programmi di formazione, sviluppo delle capacità, strumenti e orientamenti operativi, attività di apprendimento tra pari, ecc.) e/o l'introduzione di possibilità di finanziamento mirate.”

⁴²³ European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement*, cit., pp. 9-12 e, più approfonditamente pp. 87-121.

migrazione. Come abbiamo detto, nella raccomandazione di accompagnamento relativa ai percorsi legali per la protezione nell'UE si promuove un'armonizzazione *soft* e si estende la ricerca di un approccio comune al di là del reinsediamento: la finalità è quella di includere ulteriori percorsi legali di protezione, con un focus particolare sui programmi di sponsorizzazione, definendo il nuovo obiettivo di un “modello europeo di sponsorizzazione comunitaria” e ponendo l'accento sulla promozione del dialogo orizzontale tra gli Stati membri tramite il coinvolgimento di EASO, ora ufficialmente Agenzia dell'Unione europea per l'asilo⁴²⁴. L'annunciato coinvolgimento dell'UE resta quindi abbastanza limitato ma può essere visto come uno dei primi passi verso un approccio comune più completo ai percorsi legali, che vada oltre il reinsediamento e includa altri programmi. Infatti, nonostante il suo approccio *soft*, il processo di armonizzazione dell'UE non è irrilevante per le pratiche effettive degli Stati membri, poiché qualsiasi tentativo di sviluppare una politica comune è anche destinato a plasmare il contenuto stesso di tale politica in molteplici modi diretti e indiretti, come vedremo appunto nel prossimo capitolo. Ciò solleva la questione di determinare la forma del futuro coinvolgimento europeo in questo campo, tenendo conto che l'attuazione dei programmi sarà complessa, che è probabile che tali complessità influiscano sulla selezione dei beneficiari e che saranno necessari delicati atti di bilanciamento sugli aspetti su cui la raccomandazione tace⁴²⁵. Di conseguenza, le autorità e gli enti preposti all'attuazione delle politiche sul campo possono beneficiare di un notevole margine di manovra. Da un lato questo consente di adattare le risposte umanitarie alle realtà sul campo⁴²⁶, ma al tempo stesso tali risposte devono necessariamente

⁴²⁴ Vedi *supra* p. 93.

⁴²⁵ L. Leboeuf, *Legal Pathways to Protection: Towards a Common and Comprehensive Approach?*, cit. Tra queste complessità l'Autore ne identifica due in particolare: come prevenire il trattamento preferenziale di alcuni gruppi religiosi o etnici, a spese di altri con esigenze di protezione simili o superiori? Occorre dare priorità ai rifugiati con le migliori prospettive di integrazione o a quelli più vulnerabili? Su questo punto, gli sviluppi precedenti, tra cui la proposta quadro dell'Unione per il reinsediamento e le disposizioni del FAMI, che stabiliscono le condizioni alle quali gli Stati membri possono beneficiare dei fondi per il reinsediamento, mostrano un'attenzione importante alle esigenze di profughi “vulnerabili”.

⁴²⁶ K. Bianchini, *Humanitarian Admission to Italy through Humanitarian Visas and Corridors*, cit., p. 181: “The flexible criteria to select the beneficiaries allow wide discretion over the choice of whom to include in the programme, and this helps to find creative solutions in the difficult and complex settings where they take place. On the other hand, the data confirm previous works in the field of administrative justice, arguing that, in this kind of decision-making, perceptions of justice, deservedness, and goals are based more on political and humanitarian considerations than on legal standards. Vedi anche: C. Ricci, *The Necessity for Alternative Legal Pathways: The Best Practice of Humanitarian Corridors Opened by Private Sponsors in Italy*, in “German Law Journal, Vol. 21, Iss. 2, February 2020, p. 283: “Furthermore, States are not alone and should confront the civil society to find flexible solutions — as the best practice of the Italian humanitarian corridors shows — in line with the shared purpose of a sustainable development for all under a new dynamic and dialectic perspective characterizing the same nature of the modern international legal order”.

inserirsi in un settore, quello della politica migratoria dell'UE che, come vedremo meglio nel prossimo capitolo, si basa su obiettivi sovrapposti e talvolta parzialmente concorrenti, e ciò potrebbe andare a scapito della finalità umanitaria dei programmi di sponsorizzazione, così come avvenuto per il reinsediamento.

5. I corridoi umanitari in Italia

L'iniziativa dei corridoi umanitari è uno dei programmi di ammissione umanitaria inquadrabile tra gli esempi di sponsorizzazioni private sperimentate dagli Stati membri e sono stati attuati per la prima volta in Italia. Essi consentono il trasferimento sicuro e legale di gruppi di persone bisognose di protezione internazionale dal Paese terzo di primo asilo in cui si trovano, grazie alla cooperazione delle autorità statali e degli sponsor privati, sotto il coordinamento del Dipartimento per le Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno⁴²⁷. Si tratta cioè di un programma organizzato congiuntamente dal governo italiano (Ministero degli Affari esteri e Ministero dell'Interno) e da diverse organizzazioni della società civile di ispirazione cristiana (la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, la Tavola Valdese) che si impegnano in un partenariato definito da protocolli d'intesa⁴²⁸. Il primo protocollo d'intesa, firmato nel 2015, espone innanzitutto gli obiettivi principali del programma: evitare i pericolosi viaggi attraverso il Mediterraneo e il conseguente rischio di morte per le persone che scelgono di percorrere questa rotta; contrastare la rete criminale di trafficanti di migranti; concedere a persone in “condizioni di vulnerabilità” (vittime di persecuzioni, torture e violenze, famiglie con bambini, minori, anziani, malati, persone con disabilità) un ingresso legale in Italia allo

⁴²⁷ Nello specifico, il raccordo degli organismi della CEI con il Governo italiano per la gestione del Protocollo sui corridoi umanitari avviene per il tramite dell'Unità Resettlement presso il Dipartimento Libertà civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno e la Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie presso il Ministero per gli Affari Esteri. Un ruolo fondamentale inoltre è svolto dalle Ambasciate italiane all'estero per l'implementazione di attività di pre-identificazione e rilascio dei visti. Vedi: Caritas italiana (a cura di), *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, cit., p. 58.

⁴²⁸ Si sottolinea la presente considerazione svolta da C. Siccardi, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, in “Diritto, Immigrazione e Cittadinanza”, fasc. 2/2022, p. 103: “La Costituzione non consente di rimettere la regolamentazione dell'ingresso di potenziali richiedenti protezione a fonti subordinate, né tanto meno a protocolli ministeriali. I protocolli rappresentano una mera dichiarazione di intenti indicante i diversi impegni delle parti sottoscrittrici, ma non costituiscono una fonte del diritto. In tal modo, aspetti cruciali per la garanzia di diritti costituzionali, coperti da riserva di legge, come il diritto d'asilo e il diritto di ingresso nel territorio dello Stato, vengono lasciati alla discrezionalità dell'autorità amministrativa”.

scopo di presentare domanda di asilo; consentire un ingresso sicuro per tutti, anche per la comunità di accoglienza, tramite il rilascio dei visti umanitari a seguito dei controlli svolti dalle autorità statali. Il primo programma prevedeva l'ammissione in Italia di mille persone nell'arco di due anni ed era rivolto a Stati terzi strategici in termini di flussi migratori: il Libano, in rapporto ai rifugiati siriani, il Marocco e l'Etiopia, con riguardo invece ai richiedenti asilo provenienti dall'Africa sub-sahariana. Il Protocollo è stato poi rinnovato il 7 novembre 2017, consentendo ad altre mille persone bisognose di protezione internazionale provenienti dal Libano e dal Marocco di arrivare in Italia nel biennio 2018-2019⁴²⁹. La Conferenza Episcopale Italiana e la Comunità di Sant'Egidio hanno poi stipulato un ulteriore Protocollo d'intesa il 12 gennaio 2017, volto a consentire nel biennio 2017-2018 il trasferimento dall'Etiopia di cinquecento persone bisognose di protezione internazionale⁴³⁰. Tale intesa è stata rinnovata il 3 maggio 2019, tramite un nuovo Protocollo che estendeva la durata e l'ambito di applicazione di quello precedente per permettere l'arrivo di altre seicento persone bisognose di protezione internazionale dall'Etiopia, dalla Giordania e dal Niger⁴³¹. In seguito, è stato stipulato anche un Protocollo d'intesa per l'istituzione di corridoi umanitari dalla Libia, per l'ingresso di cinquecento beneficiari in due anni. L'accordo, firmato nel giugno 2021 dalla Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, la Tavola Valdese, la Comunità di Sant'Egidio e con il coinvolgimento dell'UNHCR, prevedeva questa volta che una parte delle persone giunte in

⁴²⁹ Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il Ministero dell'Interno, la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche e la Tavola Valdese hanno sottoscritto il 15 dicembre 2015 il primo Protocollo tecnico per la realizzazione del progetto denominato "Apertura di corridoi umanitari". Il Protocollo ha consentito il trasferimento dal Libano in Italia di circa 1011 persone tra il 2016 e il 2017. Vedi: Comunità di Sant'Egidio, *I corridoi umanitari in Europa*, cit., pp. 3-4.

⁴³⁰ Il testo del protocollo è reperibile sul sito web della Regione Toscana "PAeSI". Le finalità del progetto sono descritte in maniera più semplice rispetto al protocollo del 2015 dall'art. 2: "La finalità del progetto è di favorire l'arrivo in Italia in modo legale e in condizioni di sicurezza dei potenziali beneficiari di protezione internazionale, in specie i soggetti più vulnerabili". Sul punto vedi 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", 1/2017, p. 2: "In prima approssimazione il progetto "apertura di corridoi umanitari" costituisce un modello di sponsorship finalizzato al reinsediamento di potenziali titolari di protezione internazionale. Ed è proprio questa sottolineatura della "potenzialità", in luogo dell'effettivo od almeno prima facie riconoscimento del diritto alla protezione internazionale che risiede una delle particolarità del progetto, il quale, come vedremo, è anche orientato all'allargamento in senso umanitario del suo ambito soggettivo di applicazione".

⁴³¹ Il protocollo è reperibile online e presenta delle differenze rispetto al protocollo precedente anche per quanto riguarda i criteri di individuazione dei beneficiari, come vedremo meglio nel prossimo capitolo.

Italia fossero prese in carico dall'accoglienza pubblica⁴³². A giugno 2021 è stato poi annunciato il via a un nuovo progetto realizzato grazie al Fondo FAMI della Commissione europea per una rete di differenti vie complementari per le migrazioni, coordinato dalla Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia. L'iniziativa, denominata "COMplementary pathways nETwork Activity", coinvolge, come già accennato nell'introduzione a questo elaborato, una molteplicità di enti da sette diversi Stati membri ed è il primo progetto di questo tipo a livello europeo: è stato avviato a gennaio 2022 e riguarderà 130 beneficiari, di cui 85 saranno accolti in Italia entro il 2024⁴³³. Il 5 agosto 2021 è stato poi siglato un nuovo protocollo, sempre tra la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, la Tavola Valdese e i Ministeri dell'Interno e degli Esteri per un corridoio umanitario dal Libano a favore di mille persone⁴³⁴. Infine, in seguito all'emergenza afghana, la Comunità di Sant'Egidio, CEI, FCEI, Tavola Valdese, OIM, INMP (Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti ed il contrasto delle malattie della povertà), ARCI e UNHCR hanno firmato il 4 novembre il protocollo per l'attivazione di corridoi umanitari, con l'obiettivo di portare in Italia 1200 cittadini afghani in due anni, provenienti dai Paesi limitrofi (soprattutto Pakistan e Iran)⁴³⁵. I vari protocolli d'intesa sono comunque molto simili tra loro per quanto riguarda finalità, procedure di selezione e modalità di attuazione, con alcune differenze su cui in seguito ci soffermeremo più approfonditamente, e aldilà dei riferimenti agli atti delle istituzioni

⁴³² La notizia è riportata sul sito del Ministero dell'Interno e del Ministero degli Esteri. Il protocollo si è concluso con l'arrivo degli ultimi 114 rifugiati dalla Libia il 30 novembre 2022 e in totale sono state 300 le persone accolte dallo Stato e 200 dalle associazioni.

⁴³³ La notizia è riportata sul sito web di "Mediterranean Hope- Federazione delle chiese evangeliche in Italia".

⁴³⁴ La notizia è riportata sui siti web delle associazioni firmatarie.

⁴³⁵ Il protocollo denominato "Corridoi umanitari/evacuazioni per l'Afghanistan" è reperibile sul sito del Ministero dell'Interno. A differenza dei precedenti, il protocollo pone a carico del Ministero dell'Interno il finanziamento del trasferimento della totalità dei beneficiari del progetto e precisa che per 400 di loro assicurerà anche l'accoglienza e i percorsi di integrazione. I primi gruppi di persone sono arrivate in Italia soltanto a luglio 2022 a causa della mancanza degli strumenti per la rilevazione delle impronte nelle ambasciate di riferimento, ponendo a rischio di espulsione gli afghani che erano riusciti a raggiungere il Paese confinante con un visto di breve durata. La situazione è stata denunciata in: I. Sesana, *Fuga negata dall'Afghanistan: i corridoi umanitari sono ancora bloccati per una macchinetta*, "Altraeconomia", 6 giugno 2022. Si segnala poi che a livello UE il "Draft Action Plan responding to the events in Afghanistan", proposto dalla Commissione il 10 settembre 2021, fa riferimento al riconoscimento di visti umanitari nei confronti dei dipendenti e dei familiari delle rappresentanze UE in Afghanistan, nonché all'avvio di un coordinamento europeo di iniziative di reinsediamento ad adesione volontaria negli Stati membri, a cui ha fatto seguito il 7 ottobre 2021 il "Resettlement Forum on Afghanistan" (la notizia è riportata sul sito web della Commissione UE).

europee in materia di ammissione umanitaria⁴³⁶. In generale, comunque, il modello dei corridoi umanitari costituiva un unicum quando si è affacciato sul panorama europeo dell'ammissione umanitaria e la sua attuazione contempla diversi aspetti su cui vale la pena soffermarsi, se si intende svolgere un'analisi sulle possibilità di implementazione e di replicabilità dell'esperienza.

I beneficiari dei corridoi umanitari sono persone che sono state riconosciute dall'UNHCR come rifugiati *prima facie* o che presentano una particolare situazione di vulnerabilità in virtù della loro situazione personale, dell'età o delle condizioni di salute. Quale sia il ruolo della vulnerabilità nel processo di selezione e come essa interagisca con il requisito del riconoscimento dello status da parte dell'UNHCR è un aspetto che approfondiremo meglio nell'ultimo capitolo, allo scopo di valutare se i criteri di selezione producono una discriminazione rispetto agli altri rifugiati esclusi dai programmi che è ragionevolmente sostenibile oppure no. Nella fase di selezione, quindi, un ruolo importantissimo viene svolto dagli enti sponsor, che potranno segnalare eventuali candidati o situazioni specifiche di vulnerabilità. Inoltre, si potrà tenere in considerazione anche l'eventuale disponibilità da parte di singoli privati, chiese o associazioni a provvedere all'ospitalità e al sostentamento dei beneficiari, così come della presenza di reti familiari o relazionali nel luogo di accoglienza che possano rendere più facile il processo di integrazione. Le procedure di controllo e selezione vengono quindi svolte direttamente nel Paese di primo asilo, inizialmente attraverso un primo *screening* da parte delle

⁴³⁶ Tutti i protocolli d'intesa fanno riferimento all'Agenda europea sulla migrazione, riportiamo a titolo esemplificativo il riferimento contenuto nel protocollo del 12 gennaio 2017: "La Commissione europea in data 13 maggio 2015 ha dato comunicazione al Consiglio ed al Parlamento dell'Agenda Europea sulla migrazione con la finalità di «rispondere all'esigenza di agire rapidamente e con determinazione di fronte alla tragedia umana che si consuma in tutto il Mediterraneo»; l'Agenda, tra le azioni immediate (parte II), nel quadro delle iniziative a favore degli sfollati bisognosi di protezione, trattando del tema del reinsediamento, ha tra l'altro sottolineato che «Gli Stati membri dovrebbero inoltre attivare tutti gli altri canali leciti 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»;". Nel Protocollo del 12 gennaio 2017 ci si riferisce anche alla comunicazione della Commissione del 6 aprile 2016 "Verso una riforma del sistema comune di asilo e per il miglioramento delle vie legali di ingresso in Italia", che aveva indicato tra le iniziative da sostenere il patrocinio privato, che prevede che i costi del patrocinio e di sostegno al reinsediamento delle persone bisognose di protezione siano sostenuti da gruppi o organizzazioni privati, sottolineando come questo possa condurre ad aumentare le possibilità di ingresso legale. Inoltre, il protocollo d'intesa del 7 novembre 2017 e tutti i protocolli successivi citano una comunicazione della Commissione europea, che raccomanda le sponsorizzazioni private tra le altre iniziative che gli Stati dovrebbero sostenere per aumentare il numero di ingressi legali nel Paese (Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sull'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2017) 558 final, 27 settembre 2017). Infine, i Protocolli del 2021 citano anche il nuovo Patto sulla migrazione e la Raccomandazione di accompagnamento relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE.

organizzazioni non governative e delle associazioni religiose che lavorano sul territorio, le quali si occupano di redigere una lista di potenziali persone ammissibili al programma⁴³⁷. L'elenco viene poi verificato dalle organizzazioni sponsor e quindi inviato alle autorità competenti del Ministero dell'Interno per ulteriori accertamenti⁴³⁸. Infine, le autorità diplomatiche del Ministero degli Esteri effettuano i controlli preliminari al rilascio del visto umanitario secondo l'art. 25 del Codice dei visti⁴³⁹. L'ammissione dei beneficiari al programma è dunque subordinata all'espletamento di molteplici controlli, ad opera sia delle organizzazioni, per quanto riguarda l'attinenza ai requisiti di ammissibilità, che dalle autorità ministeriali, per quanto concerne la sicurezza. Il vantaggio di questa procedura è che l'esame della domanda potrà avvenire in tempi più brevi, visto che si potrà tenere conto di tutti gli elementi già raccolti durante l'attività di *screening* svolta prima dell'arrivo.

I corridoi umanitari non esauriscono però la propria funzione con la mera ammissione legale e sicura dei beneficiari sul territorio italiano, differenziandosi in questo senso dalle evacuazioni umanitarie. Infatti, è previsto un programma di accoglienza e integrazione che prevede di affiancare le persone arrivate durante le prime fasi di inserimento nella comunità ospitante. In particolare, ai beneficiari del programma viene messo a disposizione un alloggio e il supporto economico necessario per un periodo

⁴³⁷ Sul punto vedi ancora C. Siccardi, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, cit., p. 103: "il controllo operato dai funzionari delle organizzazioni internazionali risulta molto ampio: essi non si limitano a raccogliere la documentazione necessaria, ma sembrano effettuare un primo vaglio della sussistenza dei presupposti del riconoscimento della protezione internazionale. Simile iniziativa sembra anticipare il controllo che spetterebbe in Italia alle Commissioni territoriali, prime competenti a valutare la domanda di protezione. Viste così le interviste finalizzate all'inserimento dei potenziali beneficiari nella lista da presentare al Ministero, si tramutano in un "filtro" di accesso ad un diritto costituzionale, rimesso alla disciplina di un protocollo amministrativo".

⁴³⁸ Il coinvolgimento del Ministero dell'Interno è previsto poi anche nella fase successiva all'arrivo in Italia, quando i beneficiari vengono sottoposti a rilievi dattiloscopici e registrano la domanda di asilo. Gli impegni delle parti sono esplicitati all'art. 4 dei protocolli d'intesa.

⁴³⁹ Ricordiamo che la normativa italiana non disciplina il rilascio di visti umanitari. Tuttavia, i corridoi umanitari sono diventati possibili perché potevano essere istituiti senza adottare una nuova legislazione e all'interno del quadro giuridico esistente, facendo affidamento appunto sull'articolo 25 del Regolamento n. 810/2009. Si ricorda poi che in Italia il Testo unico sull'immigrazione prevedeva la "Prestazione di garanzia" (art. 23 D.lgs. 286/1998 e art. 34 e 35 D. P. R. 394/1999, soppresso dalla legge n. 189/2002), tramite cui un garante (privato cittadino o ente) poteva richiedere l'ingresso in Italia per motivi di ricerca del lavoro di un cittadino straniero. Lo sponsor doveva però dimostrare di avere le risorse necessarie per assicurare allo straniero alloggio, copertura dei costi per il sostentamento e l'assistenza sanitaria per la durata del primo permesso di soggiorno di un anno. Vedi: D. Ciliberto, *Flessibilità del mercato del lavoro - rigidità dei permessi di soggiorno: la condizione giuridica del lavoratore straniero*, in "Altro Diritto-La rivista", 2005, par. 1.3.4.; G. Ludovico, *Profili sostanziali: la disciplina del lavoro subordinato*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Cedam, 2004, p. 793. Un'altra possibilità potrebbe poi essere quella di consentire l'ingresso in deroga all'obbligo di visto, come è stato fatto, ad esempio, nel caso del ponte aereo organizzato dalla Libia allo scoppio della guerra (Consiglio Italiano per i Rifugiati, *Ponti non muri: garantire l'accesso alla protezione nell'Unione europea*, cit., p. 58).

ritenuto congruo all'inserimento positivo sul territorio⁴⁴⁰. Il territorio di riferimento viene così coinvolto grazie alla ripartizione delle famiglie di beneficiari in piccole accoglienze comunitarie, che consentono di attivarsi localmente per la presa in carico, evitando grandi concentrazioni di persone e rendendo l'accoglienza maggiormente sostenibile⁴⁴¹. Un altro elemento centrale è la possibilità per famiglie e singoli cittadini di provvedere a titolo volontario all'accoglienza dei beneficiari, che in termini di costi resta a carico delle organizzazioni sponsor, ma che permette così ai beneficiari di costruire più facilmente reti sociali e relazionali. In questo senso, il fatto che il modello dei corridoi umanitari non permetta ai privati cittadini di fare da sponsor, come avviene invece in altri programmi, è parzialmente compensato dal ruolo che essi hanno nella fase di accoglienza. Le famiglie tutor non si limitano infatti ad offrire un'esperienza di coabitazione, cioè ad accogliere materialmente le famiglie in casa propria, ma si occupano anche dell'accompagnamento e del supporto ai beneficiari. In altri casi, essi sono accolti presso strutture individuate e messe a disposizione dalle organizzazioni sponsor, che provvedono anche ad attivare i percorsi di integrazione e formazione volta all'inserimento nel mercato del lavoro, senza oneri a carico dello Stato⁴⁴². I corridoi umanitari, infatti, non pesano sulle casse pubbliche, perché i fondi provengono integralmente dalle organizzazioni sponsor, pertanto sono particolarmente incoraggiati anche dai Governi quando intervengono nel dibattito sull'istituzione di canali di ingresso legali e sicuri per i richiedenti asilo⁴⁴³. Inoltre, i

⁴⁴⁰ Caritas italiana (a cura di), *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, cit., p. 55. Il modello di accoglienza posto alla base del progetto dei corridoi umanitari di cui la CEI è stata sponsor discende da quello sperimentato da Caritas Italiana a partire dal 2014 nel progetto "Rifugiato a casa mia", per promuovere l'accoglienza di rifugiati in famiglia e in comunità parrocchiali, coinvolgendo nel processo altri attori locali, come associazioni e scuole.

⁴⁴¹ 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. 27: "Merita poi di essere sottolineata la sfida raccolta dalle associazioni promotrici, mirante a realizzare un modello di *best practice* dell'accoglienza a costi sostenibili" in un contesto nazionale che aveva portato all'utilizzo "in più dell'80% dei casi di strutture di accoglienza straordinaria (CAS), con standard generalmente meno elevati", rispetto agli allora SPRAR.

⁴⁴² K. Bianchini, *Humanitarian Admission to Italy through Humanitarian Visas and Corridors*, cit., p. 178: "In light of this complex situation, arguments have been raised about the HCs creating a 'privileged channel of protection' and discriminating between asylum seekers. However, Susanna Trotta argues that the privileged aspects of the reception services have been used as an opportunity for lobbying for the improvement of the general support system."

⁴⁴³ Per i corridoi dal Libano, dall'Otto per mille dell'Unione delle chiese metodiste e valdesi; per i corridoi dall'Etiopia, dall'Otto per mille della Chiesa cattolica italiana, accompagnati in entrambi casi da una campagna fondi della Comunità di Sant'Egidio, che si occupa anche di sostenere i progetti avviati in Francia, Belgio e Andorra. La stessa Comunità di Sant'Egidio, la Commissione Sinodale per la Diaconia (CSD) e la Caritas italiana provvedono alle spese per l'ospitalità dei profughi. Inoltre, i promotori del programma si avvalgono della collaborazione di alcuni partner e associazioni terze (Comunità di Sant'Egidio, *I corridoi*

programmi basati su sponsorizzazioni private hanno più probabilità di successo nel raggiungere un'integrazione a lungo termine rispetto ai programmi governativi. Ciò è dovuto al fatto che il legame tra lo sponsor e il rifugiato è più personale e più forte, facilitando la coesione sociale, come è sicuramente avvenuto nel caso dei corridoi umanitari in Italia, dove la società civile ha contribuito a stimolare il dibattito e l'azione dello Stato⁴⁴⁴.

Nonostante tutti gli aspetti positivi, i corridoi umanitari non possono certo essere considerati i canali principali per l'ingresso dei richiedenti asilo, ma devono necessariamente essere intesi come canali complementari che si aggiungono ad altre vie di accesso legale, anche perché il numero degli ingressi sponsorizzabili è comunque molto limitato ed eliminare le procedure ordinarie di asilo significherebbe esporsi ad una perenne violazione del principio di *non refoulement*. Talvolta sono state fatte discussioni sulla possibilità per tali programmi di sostituire le procedure ordinarie di asilo territoriale, che prevedono necessariamente l'attraversamento illegale della frontiera, proprio in virtù dei suoi vantaggi⁴⁴⁵, ma ricordiamo che tali ragionamenti vennero già fatti relativamente ai programmi di reinsediamento, proprio per la loro portata più ampia e per la maggiore regolamentazione a livello UE, e si risolsero sulla constatazione che essi non potevano che essere uno strumento complementare rispetto alle procedure ordinarie per l'asilo, pertanto non vale la pena replicare tale considerazione sui programmi di *private sponsorship*, proprio perché meno "capiienti" e ancor meno strutturati. In sostanza, tutti i percorsi di ingresso legale e sicuro nell'Unione europea per i rifugiati, per come è attualmente

umanitari in Europa, cit., p. 6). Sul punto vedi ancora: 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. 31: "Qualcuno ha guardato criticamente a questo impegno economico dei promotori, perché non in linea con la visione di uno statalismo solidale contrapposto all'assistenzialismo privato. Le associazioni, è stato osservato, non dovrebbero sostituirsi ai doveri di solidarietà dello Stato ma dovrebbero piuttosto fare advocacy, essere cioè di stimolo perché lo Stato faccia e faccia bene".

⁴⁴⁴ K. Bianchini, *Humanitarian Admission to Italy through Humanitarian Visas and Corridors*, cit., p. 179: "In the HCs context, they have engaged in lobbying activities to support the project at the national, European and international levels, in communicating the project to the public, and in trying to change the perspectives on refugees in Italy. For instance, they stress the refugees' personal experiences to show that they are not a threat. The result has been that even mainstream media has presented the HCs as an example of solidarity, which, at the same time, addresses citizens' concerns regarding safety and security".

⁴⁴⁵ Come abbiamo già ricordato, l'ampliamento delle vie legali di ingresso comporterebbe benefici di vario genere. La riduzione delle partenze dei migranti attraverso lunghi e pericolosi viaggi produrrebbe effetti positivi sia in funzione della diminuzione delle vite umane a rischio, sia in funzione del contrasto all'attività dei trafficanti, inoltre le prospettive di integrazione sono considerate migliori e il dispendio di fondi pubblici è minore nel caso delle private sponsorship (vedi ancora: S. Marinai, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, cit., p. 58).

concepito il Sistema europeo comune di asilo, non possono far altro che essere complementari. Non solo perché non esiste un diritto a entrare nel Paese in cui si vuole chiedere asilo, come ci ricordano bene le vicende accadute in merito alla possibilità di istituire un visto umanitario concepito come strumento autonomo volto a recarsi in sicurezza sul territorio dello Stato in cui si intende richiedere protezione, ma anche perché i movimenti migratori continueranno a esistere e sarebbe impossibile pensare di abolire le procedure di asilo territoriale ordinarie senza violare appunto il *refoulement*⁴⁴⁶. Eppure, come abbiamo ampiamente ricostruito in questo capitolo, i canali legali e sicuri d'ingresso esistono e funzionano anche in maniera piuttosto efficiente ma nei fatti sono scarsamente utilizzati o comunque non vengono impiegati al massimo delle loro potenzialità⁴⁴⁷. Anche per questo, in mancanza di una modifica normativa convincente in tal senso, la società civile si è attivata per cercare di rispondere alla necessità dei beneficiari dei programmi di ammissione umanitaria di accedere al mercato del lavoro, all'istruzione e alla sanità e non soltanto al loro bisogno di accoglienza e protezione⁴⁴⁸.

⁴⁴⁶ Il concetto è perfettamente riassunto anche da C. Siccardi, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, cit., pp. 77-78: "In primo luogo, partendo dall'analisi del contesto internazionale, viene in rilievo l'art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il quale riconosce ad «ogni individuo» «il diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni». Tuttavia, è noto che tale libertà è menzionata solo nella dichiarazione di principio anzidetta e non trova alcuna regolamentazione nelle Convenzioni vincolanti sul diritto dei rifugiati. Nella Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato, atto cardine della protezione accordata ai rifugiati, non è prevista alcuna norma circa le modalità di ricerca dell'asilo. All'assenza del riferimento al right to seek asylum dai testi delle Convenzioni internazionali, corrisponde l'inesistenza di qualsivoglia obbligo a carico degli Stati volto a garantire la fuga dal Paese di origine, il raggiungimento e l'ingresso nello Stato di protezione. Infatti, nemmeno il divieto di respingimento, "nocciolo umanitario" della protezione accordata ai rifugiati e sancito all'art. 33, par. 1 della Convenzione di Ginevra, può essere assimilato ad un diritto di ingresso o ad un obbligo dello Stato di consentire allo straniero l'ingresso e il soggiorno, i quali continuano a essere rimessi alla sovranità statale". Vedi anche p. 88: "Peraltro, nel Patto europeo sulla migrazione e l'asilo del 2020 e nella relativa raccomandazione sui percorsi legali del 23 settembre 2020, la Commissione, forse anche alla luce delle pronunce della Corte di Giustizia e della Corte EDU anzidette, non ha fatto alcun cenno ai visti umanitari tra le misure di ingresso protetto".

⁴⁴⁷ Cfr. ancora K. Bianchini, *Humanitarian Admission to Italy through Humanitarian Visas and Corridors*, cit., p. 183: "Moreover, the adoption of safe and legal pathways should be seen as an obligation arising from international law rather than an exception to national immigration policies".

⁴⁴⁸ Si è sostenuto tuttavia che la diversificazione degli attori in questo campo ha mostrato i rischi che si corrono quando la responsabilità viene ceduta alla società civile e l'onere viene spostato dallo Stato agli attori privati. Vedi: C. Ricci, *The Necessity for Alternative Legal Pathways: The Best Practice of Humanitarian Corridors Opened by Private Sponsors in Italy*, cit., p. 281: "Under a second perspective, the definition of the concretely applicable selection criteria and procedures should not be completely delegated to private parties, in case of generalized extensions of the project to a larger number of sponsors, who lack expertise, that may be interested in exploring the possibility of open humanitarian corridors".

III. LA COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI E I CANALI DI INGRESSO LEGALE PER I RIFUGIATI: UN LEGAME FUNZIONALE ALLE POLITICHE DI ESTERNALIZZAZIONE?

1. La cooperazione con i Paesi terzi e i canali di ingresso legale nei documenti programmatici dell'Unione europea

Come abbiamo già osservato, il Patto su Migrazione e Asilo stabilisce un collegamento diretto tra le vie legali di protezione e l'approfondimento della cooperazione internazionale con i Paesi terzi, per migliorare la gestione dei movimenti migratori verso l'Europa⁴⁴⁹. In quanto elemento essenziale di ogni coerente ed efficiente politica sull'immigrazione, la dimensione esterna riceve una notevole attenzione, occupando un'intera sezione della Comunicazione, la numero 6. Ma già all'inizio del documento, in realtà, la Commissione ricorda come la dimensione interna ed esterna della migrazione siano indissolubilmente legate, riaffermando la concettualizzazione di questa dimensione esterna così come è stata tradizionalmente intesa nell'UE: un mezzo per facilitare il raggiungimento degli obiettivi delle politiche migratorie dell'Unione. Infatti, come vedremo nel corso di questo paragrafo, non è la prima volta che i documenti programmatici delle istituzioni europee mettono in correlazione l'implementazione di canali di ingresso legali e la cooperazione con i Paesi terzi, che molto spesso è volta a esternalizzare parte delle loro responsabilità nei confronti delle persone che giungono alla frontiera esterna dell'Unione. Sebbene molto spesso tali documenti (e gli accordi di cooperazione stipulati di conseguenza) facciano riferimento al "contrasto dell'immigrazione irregolare", sappiamo bene che essi hanno conseguenze dirette sui richiedenti asilo, che non disponendo di canali appositi di ingresso, giungono insieme agli altri migranti.

Secondo il Patto, le priorità che i partenariati dell'UE con i Paesi terzi dovrebbero perseguire consistono: nell'affrontare le cause profonde della migrazione e sviluppare percorsi legali sia a fini della protezione internazionale che della migrazione legale; nella

⁴⁴⁹ Commissione europea, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 17.

promozione della riammissione; nel rafforzamento delle capacità di gestione della migrazione dei Paesi terzi⁴⁵⁰. La Commissione ribadisce anche che tutti questi obiettivi devono essere raggiunti attraverso alleanze complete, equilibrate e reciprocamente vantaggiose⁴⁵¹. Si ricorda che gli accordi di cooperazione avvengono secondo i principi stabiliti nel quadro di partenariato sull'azione esterna dell'UE in materia di migrazione stabilito dalla Commissione europea. Non a caso, nella Comunicazione della Commissione emerge nuovamente il concetto di “partenariati reciprocamente vantaggiosi”, già sperimentato a partire dal “Global Approach to Migration and Mobility” (GAMM), quindici anni prima. Il GAMM rimane infatti il quadro politico generale per l'azione esterna dell'UE in materia di migrazione: anche se è stato modificato e poi sostituito nel 2016, si ritiene utile ripercorrerne gli elementi salienti e come di conseguenza si sono sviluppati gli accordi di cooperazione, per meglio comprendere poi l'evoluzione delle politiche UE a partire dal 2016 fino all'attuale Patto del 2020.

Il “Global Approach to Migration and Mobility” è un'agenda comune creata con l'obiettivo di costruire un partenariato strutturato con i Paesi terzi, che ha determinato la

⁴⁵⁰ Il patto, comunque, è piuttosto opaco su come ottenere la cooperazione degli Stati terzi per la gestione della migrazione: chiede l'incremento delle riammissioni e il potenziamento dei sistemi di espulsione ma parte della dottrina ha rilevato che quanto più mediatizzato è il trattamento da parte dell'UE di migranti e rifugiati alle sue frontiere esterne, tanto più problematica diventa la questione della cooperazione nel perseguimento degli obiettivi di politica migratoria dell'UE per i governi di altri paesi. Anche nel patto si riconosce la questione almeno indirettamente, al paragrafo 6.1., quando la Commissione afferma l'importanza di tenere presente che questioni di politica migratoria, quali la gestione delle frontiere o un'attuazione più efficace del rimpatrio e della riammissione possono essere politicamente sensibili per i partner. Di conseguenza, il rischio è che maggiore è l'esercizio coercitivo dell'UE e degli Stati membri nelle politiche in materia di frontiere, migrazione e asilo, più difficile diventa per l'Unione trovare Paesi disposti a collaborare per raggiungere i propri obiettivi in materia di gestione delle frontiere. Vedi: E. Guild, *Negotiating with Third Countries under the New Pact: Carrots and Sticks?*, cit.; P. García Andrade, *EU cooperation on migration with partner countries within the New Pact: new instruments for a new paradigm?*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 8 dicembre 2020. Secondo l'Autrice, la proposta della Commissione si ispira ai cosiddetti “Global Skills Partnerships” (si veda il sito web dedicato). Questi strumenti, previsti nel Global Compact delle Nazioni Unite per una migrazione sicura, ordinata e regolare, sono accordi bilaterali utilizzati per favorire lo sviluppo delle competenze, con cui lo Stato di destinazione fornisce personale tecnico e finanziamenti per formare potenziali migranti nei Paesi di origine secondo le competenze necessarie per il Paese di destinazione, in un'ottica, se mi si concede, abbastanza colonialista. L'Autrice sottolinea poi che è preoccupante trovare un riferimento esplicito al *soft law* proprio sulla cooperazione in materia di riammissione, (il riferimento è al termine “accordi e intese dell'UE” a p. 21 del Patto).

⁴⁵¹ Commissione europea, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 2: “La presente risposta comune deve tenere conto delle relazioni dell'UE con i paesi terzi, dal momento che le dimensioni interna ed esterna della migrazione sono legate inestricabilmente: la stretta collaborazione con i partner incide direttamente sull'efficacia delle politiche all'interno dell'UE. Affrontare le cause profonde della migrazione irregolare, combattere il traffico di migranti, aiutare i rifugiati residenti in paesi terzi e sostenere una migrazione legale ben gestita sono obiettivi preziosi sia per l'UE che per i nostri partner, da perseguire attraverso partenariati di vasta portata, equilibrati e mirati”.

politica migratoria esterna dell'Unione europea a partire dal 2005⁴⁵². La sua attuazione rientra tra le responsabilità congiunte della Commissione europea e degli Stati membri che, con il coordinamento del Servizio Europeo per l'Azione Esterna, propongono dialoghi regionali e bilaterali, piani d'azione, accordi di liberalizzazione dei visti e patti di riammissione, con l'assistenza operativa anche delle Agenzie UE specializzate, come Frontex e l'allora EASO (ora EUAA)⁴⁵³. Il documento programmatico intendeva affrontare in un'ottica globale, di dialogo politico e cooperazione quattro tematiche principali: mobilità e migrazione legale, migrazione irregolare e tratta di esseri umani, asilo e protezione internazionale e, inoltre, aumento dell'impatto della mobilità e della migrazione sullo sviluppo⁴⁵⁴. Vediamo quindi che già da molto tempo l'Unione europea mette in correlazione la politica comune di asilo con il contrasto all'immigrazione regolare e con l'implementazione di canali di ingresso regolare (in questo caso non distinguendo tra canali *refugee-related* e non).

Il primo Partenariato del GAMM è quello UE-Africa, che prende avvio nel 2007, subito dopo il Processo di Rabat, lanciato l'anno precedente⁴⁵⁵. In seguito all'abolizione

⁴⁵² Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Applicazione dell'approccio globale in materia di migrazione alle aree orientali e sudorientali vicine all'Unione europea*, COM(2007) 247 def., 16 maggio 2007. Nel testo ci si riferisce al 2005 perché, come esplicitato nella comunicazione, il GAM venne adottato dal Consiglio nel dicembre di quell'anno.

⁴⁵³ Secondo quanto previsto dai Trattati e in osservanza del principio di sovranità territoriale è fatta salva la possibilità per gli Stati membri di sviluppare dialoghi autonomi e concludere accordi con i Paesi terzi in materia di migrazione e controllo delle frontiere, nel rispetto del diritto dell'Unione e internazionale. Cfr. ad esempio il Memorandum d'intesa tra l'Italia e la Libia, sottoscritto a Roma il 2 febbraio 2017, reperibile online, su cui vedi: A. Palm, *The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 2 ottobre 2017.

⁴⁵⁴ Tali aree di intervento sono ribadite anche nella successiva versione del GAMM. Infatti, l'Approccio Globale alla Migrazione e alla Mobilità è stato poi ridefinito nel 2011, ponendo l'accento sulla necessità di una politica coerente e globale, che integrasse i dialoghi sulla migrazione e la mobilità all'interno di un quadro più ampio di relazioni bilaterali a livello regionale, in un'ottica di reciprocità. In questa versione del GAMM si fa esplicitamente riferimento alle azioni sui rimpatri nell'ambito delle relazioni esterne dell'Unione. Vedi: Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, COM(2011)743 def., 18 novembre 2011, pp. 6-11.

⁴⁵⁵ Il Processo di Rabat è un foro di dialogo regionale tra l'UE ed i Paesi dell'Africa occidentale, centrale e mediterranea sui temi migratori. È nato nel 2006 su impulso di Spagna, Francia e Marocco al fine di affrontare le sfide poste dalle migrazioni lungo la rotta migratoria Africa Sub-Sahariana-UE, secondo un approccio di responsabilità condivisa tra Paesi d'origine, transito e destinazione dei flussi migratori. Fanno parte del Processo 58 Paesi: tutti gli Stati membri dell'UE, Norvegia, Svizzera e 28 partner africani (la descrizione è testualmente ripresa dalla pagina web del sito del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale: "Immigrati: Gentiloni, più forte cooperazione Ue-Africa – 58 Paesi firmano 'Dichiarazione Roma', lotta trafficanti e sviluppo", pubblicata il 26 novembre 2014). Il Partenariato per la migrazione, la mobilità e l'occupazione Africa-UE (MME), invece, fu approvato durante il vertice dei capi di Stato e di

dei controlli alle frontiere interne, in quegli stessi anni gli Stati hanno deciso di potenziare i meccanismi di esternalizzazione dei propri confini, intesi in termini giurisdizionali, nel tentativo di prevenire le partenze: operazione che è stata possibile proprio nell'ambito di questi accordi di partenariato, tramite il cosiddetto "burden shifting approach"⁴⁵⁶. In questo modo, facendo leva sulle proprie competenze esterne, l'Unione europea ha cominciato di fatto ad esternalizzare importanti settori della sua politica migratoria, in virtù degli accordi conclusi con i Paesi di origine e di transito maggiormente interessati dai flussi migratori. Questa tendenza ha continuato a caratterizzare negli anni i rapporti con i Paesi del Corno d'Africa: più precisamente, nel 2014, è stato lanciato il Processo di Khartoum, con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione sul contrasto alla tratta e al traffico di esseri umani, oltre che all'immigrazione irregolare⁴⁵⁷. Sostanzialmente, l'Unione europea si impegnava a sostenere gli Stati terzi con assistenza tecnica e finanziaria⁴⁵⁸, mentre agli Stati africani si chiedeva di sviluppare un sistema efficace di rimpatri, istituire centri di accoglienza per richiedenti asilo ed elaborare procedure idonee e strategie di contrasto alle reti di trafficanti di persone⁴⁵⁹. L'Agenda europea sulla migrazione, approvata dalla Commissione l'anno seguente, recepì in pieno le priorità d'azione del Processo di Khartoum⁴⁶⁰. La strategia,

governo nel dicembre 2007 a Lisbona. Il sito web dedicato lo definisce come "partenariato che mira a fornire risposte complessive in materia di migrazione, mobilità e lavoro a beneficio di tutti i partner, con l'obiettivo specifico di creare più numerose e migliori opportunità lavorative per l'Africa e di migliorare la gestione dei flussi migratori".

⁴⁵⁶ Vedi *ex multis*: E. Uçarer, *Burden-Shirking, Burden-Shifting, and Burden-Sharing in the Emergent European Asylum Regime*, in "International Politics", vol. 43, 2006, pp. 219-240.

⁴⁵⁷ Vedi la pagina web dedicata sul sito dell'OIM: "EU- Horn of Africa Migration Route Initiative (Khartoum Process)". Similmente al già ricordato Processo di Rabat, il Processo di Khartoum fu rappresentato da una serie di incontri e trattative, culminate poi in un patto firmato il 28 novembre 2014 a Roma tra l'Unione europea, i Paesi del Corno d'Africa e alcuni altri Stati africani di transito. Vedi anche: Declaration of the Ministerial Conference of the Khartoum Process (EU-Horn of Africa Migration Route Initiative) Rome, 28th November 2014 (disponibile sul sito web di ECRE).

⁴⁵⁸ Per supporto logistico si intende l'attività di rafforzamento e formazione delle unità operative straniere in linea con le iniziative di *capacity building*. Tali incentivi garantiscono la copertura dei costi e l'acquisizione delle competenze che si rendono indispensabili ai fini dello svolgimento delle attività richieste, ma presenta costi molti elevati ed è contemplabile solo per quei Paesi che si configurano come snodi fondamentali dei flussi migratori verso l'Europa.

⁴⁵⁹ Nel testo della Dichiarazione, infatti, si legge tra gli obiettivi quello di affrontare "le cause profonde della migrazione irregolare" tramite l'erogazione di fondi per il sostegno allo sviluppo destinati ai Paesi partecipanti al Processo. A p. 4 della Dichiarazione una delle "key areas" consiste in: "promoting sustainable development in countries of origin and transit in order to address the root causes of irregular migration". Sul tema vedi: F. Ferri, *Convergenza delle politiche migratorie e di cooperazione allo sviluppo dell'Unione Europea e accordi con Stati terzi*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", fasc. 18, 2016, pp. 59-60.

⁴⁶⁰ 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, 13 maggio 2015, p. 6, nel paragrafo "Collaborare con i Paesi terzi per affrontare a monte la questione della migrazione" si legge: "L'UE può altresì intervenire immediatamente a monte, nelle regioni di origine e di

anche in questo caso, consisteva nel “mercanteggiare” la collaborazione dei Paesi terzi in materia di rimpatrio con maggiori fondi allo sviluppo o con accordi sulla facilitazione dei visti⁴⁶¹.

Come si accennava prima, la Commissione europea ha poi proposto un nuovo quadro di partenariato per la migrazione, approvato dal Consiglio europeo nel giugno 2016. L’obiettivo indicato dal quadro di partenariato è nuovamente quello di affrontare le cause profonde dell’immigrazione irregolare e degli sfollamenti forzati, supportando i Paesi terzi nel loro sviluppo politico, sociale ed economico, in modo sostenibile⁴⁶². La Commissione indica una serie di azioni a breve e a lungo termine da intraprendere per incrementare la capacità dei Paesi terzi di gestire il controllo delle frontiere, così da poter arginare gli arrivi irregolari, e prevede la stipula di accordi (*compacts*) per la gestione condivisa degli oneri connessi ai flussi migratori tra l’Unione e gli Stati considerati strategici: gli Stati che riceveranno più fondi da impiegare saranno ancora una volta quelli che mostreranno maggiore volontà e capacità di collaborazione⁴⁶³.

transito. La Commissione e il Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE) collaboreranno con i Paesi partner per varare misure concrete che impediscano la partenza per viaggi carichi di rischi”. Il riferimento è qui esplicitamente rivolto agli “aiuti dell’UE alla cooperazione esterna” e al rafforzamento delle competenze delle “delegazioni dell’UE nei Paesi strategici”. Inoltre, si ribadisce la necessità di stipulare accordi di rimpatrio e di intensificare gli strumenti di contrasto alla tratta di esseri umani.

⁴⁶¹ L’approccio è stato confermato anche nel piano di azione del vertice de La Valletta del novembre 2015, che elenca cinque pilastri (*priority domains*): affrontare le cause profonde della migrazione, istituire e organizzare canali di migrazione legali, rafforzare la protezione di migranti e richiedenti asilo, affrontare lo sfruttamento e il traffico dei migranti e migliorare, appunto, la cooperazione in materia di rimpatrio e di riammissione. Valletta Summit, 11-12 November 2015, Action Plan, reperibile sul sito web dell’Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari umanitari (OCHA). Non a caso, in occasione del summit a Malta del novembre 2015, la Commissione ha lanciato il Fondo fiduciario europeo d’emergenza per l’Africa. Vedi: Commissione europea, Comunicato stampa, *Il Presidente Juncker lancia il Fondo fiduciario di emergenza dell’Unione europea per la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare in Africa*, 12 novembre 2015. Il fondo ha stanziato 1,8 miliardi di euro provenienti congiuntamente dalle risorse finanziarie dell’Unione, dal contributo di 25 Stati membri, più due donatori aggiuntivi (Svizzera e Norvegia). Esso è rivolto ai Paesi coinvolti nella rotta del Mediterraneo centrale con l’obiettivo principale di “affrontare le cause profonde della destabilizzazione, dei trasferimenti forzati e della migrazione irregolare, promuovendo le prospettive economiche e le pari opportunità, la sicurezza e lo sviluppo.” Vedi anche: Commissione europea, Scheda informativa, *Fondo fiduciario d’emergenza dell’Unione europea per l’Africa*, 12 novembre 2015.

⁴⁶² Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell’ambito dell’agenda europea sulla migrazione, COM(2016) 385 final, 7 giugno 2016, p. 18. Sull’argomento: C. Castillejo, *The EU Migration Partnership Framework: Time for a Rethink?*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper 28/2017.

⁴⁶³ Come già osservato, dare priorità all’assistenza ai Paesi che presentano “sfide migratorie” significa deviare la politica di cooperazione allo sviluppo dell’UE dal suo obiettivo primario nei Trattati, che è l’eliminazione della povertà, secondo l’articolo 3, paragrafo 5, del TUE. Tale deviazione appare ancora più problematica nella pratica, dato che i fondi sono limitati e quindi destinare parte dell’assistenza allo sviluppo dell’UE a fini migratori significherebbe trascurare le esigenze dei paesi in via di sviluppo “privi di una dimensione migratoria”. In questo senso: P. García Andrade, *EU cooperation on migration with partner countries within*

Anche in questo caso, la scelta di subordinare i fondi destinati alla cooperazione internazionale all'impegno degli Stati terzi a collaborare con l'Unione europea sulle operazioni di controllo dei flussi migratori pone sicuramente un problema di destinazione dei fondi a scopi potenzialmente diversi da quelli per cui sono stati istituiti, ma anche di discriminazione nei confronti di quegli Stati che avrebbero le caratteristiche per poter disporre degli aiuti ma non sono considerati strategici, vanificando la *ratio* con cui tali finanziamenti vengono stanziati: principalmente di natura umanitaria e non come strumento di scambio per incentivare gli Stati terzi a collaborare agli obiettivi di politica migratoria dell'UE⁴⁶⁴. I patti, pur essendo strumenti di *soft law*, devono comprendere obiettivi chiari e impegni congiunti, anche attraverso la conclusione, ma non solo, di accordi più formali, come quelli di riammissione, mirando all'interesse reciproco dell'UE e dei Paesi partner su diversi fronti (migrazione, mobilità, commercio, sviluppo).

Il riferimento alla formalità degli accordi di riammissione non è casuale. Per quanto riguarda il controllo delle frontiere, infatti, l'UE ha interesse a che siano stretti accordi non formali, visto che spesso gli Stati terzi nelle operazioni di pattugliamento si macchiano di crimini e attuano respingimenti che alla luce dell'ordinamento UE sarebbero sanzionabili. Per i patti di riammissione il discorso è esattamente l'opposto: l'UE ha interesse a che essi vengano stipulati formalmente, per poter portare avanti efficacemente la procedura di rimpatrio. Abbiamo già sottolineato, infatti, come in molte occasioni le pratiche di esternalizzazione delle responsabilità vengano messe nero su bianco in patti di cooperazione internazionale, soprattutto nelle vesti di accordi di riammissione: una fonte tradizionalmente usata per il rimpatrio degli stranieri irregolarmente soggiornanti nel loro Paese di origine, ma che impatta anche sulla condizione di rifugiati e richiedenti asilo, in quanto viene abbinata al concetto di "Paese sicuro" al fine di aggirare il rischio di violazione del principio di *non refoulement*. In questo contesto, la presunzione di sicurezza

the New Pact: new instruments for a new paradigm?, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 8 dicembre 2020.

⁴⁶⁴ C. Bauloz, *The EU Migration Partnership Framework: an External Solution to the Crisis?*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 31 gennaio 2017. L'Autore aggiunge che il sostegno allo sviluppo è indicato come obiettivo a lungo termine del Migration Partnership Framework ma è chiaramente considerato dalla Commissione europea come ricompensa per quei Paesi che adempiono all'obbligo di riammissione dei propri cittadini e che cooperano nella gestione dei flussi di migranti irregolari provenienti da Paesi terzi, oltre che per quelli che si adoperano per accogliere adeguatamente le persone in fuga da conflitti e persecuzioni. Bauloz sostiene che il MPF è intrinsecamente in contrasto con gli obiettivi di sviluppo sostenibile che sono stati adottati da tutti gli Stati membri dell'UE: invece che perseguire lo sviluppo sostenibile attraverso l'agevolazione di una migrazione ordinata, sicura, regolare e responsabile e della mobilità delle persone (obiettivo 10.7), il quadro utilizza lo sviluppo sostenibile come leva per arginare la migrazione.

del Paese terzo interessato è affermata per via convenzionale e infatti tutti gli accordi di riammissione conclusi dall'Unione europea contengono una clausola che impone il rispetto dei diritti umani fondamentali per come sanciti dalle relative convenzioni internazionali. In sostanza, è l'accordo di riammissione a rendere il Paese terzo sicuro, così da avere una base giuridica che giustifichi la riammissione sia dei propri cittadini che degli stranieri ivi transitati prima di raggiungere il territorio UE. Si noti che la ragione originaria per la stipula di accordi di riammissione era data dalla circostanza che gli Stati terzi potessero non riconoscere le procedure di determinazione della cittadinanza realizzate dalle autorità statali dei Paesi UE, impedendo il rimpatrio dei loro cittadini che non avevano diritto a un titolo di soggiorno. Nel tempo, ciò ha portato alla prassi per cui qualsiasi Stato terzo intendesse entrare in un qualche partenariato con l'Unione europea o con gli Stati membri era obbligato ad accettare un obbligo di riammissione riguardante inizialmente solo i propri cittadini e in seguito anche gli stranieri richiedenti protezione, se c'era la prova dell'ingresso irregolare in Europa direttamente dal territorio dello Stato partner, esattamente come vedremo negli accordi tra UE e Turchia⁴⁶⁵. È da questo punto di vista quindi che si comprende come la proliferazione di accordi di riammissione dipenda anche dalla circostanza che sono diventati il mezzo più pratico per negoziare con lo Stato partner l'etichetta di "Paese sicuro", necessaria all'attuazione dei respingimenti⁴⁶⁶.

⁴⁶⁵ S. Carrera, *Implementation of EU Readmission Agreements: Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*, Springer, 2016, p. 59 e ss. L'Autore di base sostiene che nel momento in cui si include nelle politiche di riammissione il rinvio di cittadini di Stati terzi che potrebbero chiedere protezione internazionale, di fatto si accosta la figura del richiedente asilo a quella dello straniero irregolare.

⁴⁶⁶ Oltre all'evoluzione del processo di comunitarizzazione degli accordi di riammissione perseguito dall'Unione, si deve tenere conto anche che gli Stati membri hanno continuato ad applicare accordi bilaterali precedentemente conclusi con i Paesi terzi. Questi accordi, poiché stipulati prima del processo di comunitarizzazione e quindi con minori garanzie, presentano il rischio ancora più forte che la presunzione si basi esclusivamente sulla formale adesione degli Stati terzi alle convenzioni internazionali sui diritti umani, senza riguardo alla loro effettiva e individuale applicazione nei confronti dei richiedenti asilo, oltre a presentare problematiche in merito alla loro collocazione negli ordinamenti giuridici degli Stati, visto che in alcuni casi sono considerabili alla stregua di patti informali. Nell'ordinamento giuridico italiano, ad esempio, gli accordi internazionali in materia di immigrazione devono essere ratificati dal Parlamento, altrimenti si prestano a violare la riserva di legge stabilita dall'art. 10, comma 2, della Costituzione, secondo cui "la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali". Lo stesso problema, per altro, si verifica rispetto ai patti stipulati tra Stati attualmente membri dell'UE, come l'accordo del 1996 tra Italia e Slovenia. Sul punto si consenta di rimandare ancora una volta a: S. Archain, O. Cardini, *L'ineffettività del diritto d'asilo alla frontiera. Fra prassi informali e diritti negati*, cit., specialmente par. 3. Tra l'altro, il 6 dicembre 2022, durante la sua visita a Trieste, il sottosegretario al Ministero dell'Interno Emanuele Prisco, ha annunciato che dal 28 novembre il governo aveva riattivato le riammissioni "informali" al confine tra Italia e Slovenia. Vedi: C. Bove, *Sulla sconcertante ripresa delle "riammissioni informali" al confine italo-sloveno*, in "Altraeconomia", 12 dicembre 2022.

In ogni caso, il “Migration Partnership Framework” presenta anche un rilevante elemento di novità rispetto al suo predecessore “GAMM”, che si era limitato a prevedere come contropartita alla collaborazione dei Paesi terzi (oltre a ingenti finanziamenti e a programmi di sviluppo regionale) l’istituzione di canali di migrazione legale *non refugee related*: vale a dire la liberalizzazione delle politiche sui visti o l’implementazione di canali di mobilità per lavoro o studio. La comunicazione sul quadro comune di partenariato del 2016, infatti, ponendo l’accento sul fatto che tutti i mezzi a disposizione devono essere usati per ottenere la collaborazione dei Paesi terzi in materia di migrazione, prevede per la prima volta anche azioni rivolte all’implementazione dei canali di ingresso legale e sicuro per i rifugiati⁴⁶⁷. Parallelamente alle altre risorse, si chiede quindi agli Stati di investire sui programmi di ammissione umanitaria o di aumentare le loro quote di disponibilità per il reinsediamento, cercando in questo modo di controbilanciare le politiche messe in atto con il proposito di escludere la propria responsabilità nei confronti dei richiedenti asilo (politiche di *non entrée*) e di esternalizzare la protezione dei rifugiati (politiche di *protection elsewhere*)⁴⁶⁸. Anche l’istituzione di canali di ingresso legale per i rifugiati, quindi, comincia a essere proposta come misura compensatoria rispetto a politiche di questo tipo, rendendo evidente che la corrispondenza tra queste due misure di natura apparentemente opposta è oramai un aspetto consolidato della politica migratoria UE⁴⁶⁹. In sostanza, mentre nella prima fase di implementazione del GAMM si mira a stipulare accordi di cooperazione offrendo come contropartita (oltre ai finanziamenti) solo canali di

⁴⁶⁷ European Commission, Factsheet, *Migration Partnership Framework: a new approach to better manage migration*, 7 giugno 2016.

⁴⁶⁸ In sostanza, ciò che emerge chiaramente è, ancora una volta, quello che è stato spesso soprannominato l’approccio “il bastone e la carota”, cioè una combinazione di incentivi positivi e negativi che mirano a garantire la piena cooperazione dei Paesi partner. E. Guild, *Negotiating with Third Countries under the New Pact: Carrots and Sticks?*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 27 novembre 2020, si esprime in questi termini: “In the EU’s politics of sticks and carrots, the stick is primarily how to convince third states enthusiastically to embrace EU expulsions of the third state’s citizens. The EU ‘carrots’ to achieve third countries’ acceptance of EU migration objectives vary but better access for nationals of third countries to the EU for economic purposes is an evergreen”. Nell’articolo si ricorda però che i partenariati per la mobilità precedentemente implementati si sono rivelati un fallimento, come nel caso dell’accordo del 2013 con il Marocco, che ha permesso l’ingresso di poche migliaia di lavoratori stagionali marocchini nei primi tre anni, andando poi progressivamente a scendere (al riguardo si veda il contributo di: L. Hertog, *Funding the EU–Morocco ‘Mobility Partnership’: Of Implementation and Competences*, in “European Journal of Migration and Law”, vol. 18, 2016, pp. 275-301).

⁴⁶⁹ Ciò solleva inevitabilmente la questione dell’efficacia di una tale politica di deterrenza largamente ispirata all’accordo UE-Turchia. Sul punto vedi: T. Spijkerboer, *Fact Check: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths?*, *Border Criminologies*, University of Oxford (sito web della Facoltà di Legge), 26 september 2016. L’Autore indica che non c’è alcuna relazione causale identificabile tra le misure adottate nell’ambito della dichiarazione UE-Turchia e l’effettivo calo dei flussi migratori irregolari.

migrazione regolare per i cittadini dello Stato partner, a partire dal 2016 si comincia ad affiancarvi anche canali di migrazione legale specifici per i rifugiati: questo approccio viene confermato anche nel Patto del 2020 ed è oramai una costante delle politiche UE in materia di gestione dei flussi migratori⁴⁷⁰. Non a caso, è proprio nel 2016, pochi mesi dopo l'approvazione del nuovo quadro, che viene firmata la Dichiarazione UE-Turchia, la quale, come vedremo approfonditamente nel paragrafo successivo, consacra definitivamente il paradigma: reinsediamento/riammissione/esternalizzazione del controllo delle frontiere.

Per concludere, dopo aver analizzato le scelte che l'Unione europea ha portato avanti nel corso degli anni nell'ambito della cooperazione con i Paesi terzi e aver stabilito che sussiste innegabilmente un nesso tra queste e l'istituzione di canali di ingresso legale (anche *refugee-related*, come abbiamo visto, sebbene essi siano comunque meno rilevanti in termini numerici), ci soffermeremo adesso su alcuni esempi di cooperazione tra Stati membri dell'UE e Stati terzi che hanno portato all'esternalizzazione del controllo delle frontiere o di altre responsabilità nei confronti dei richiedenti asilo e sul loro eventuale legame con un canale di ingresso legale. I tre esempi scelti non sono assimilabili tra loro, anche se hanno degli elementi di contatto, tuttavia, ci sono parsi esemplificativi degli effetti che l'azione esterna dell'UE in materia di migrazione sta causando negli anni, soprattutto sulla politica comune in materia di asilo.

Il primo caso che analizzeremo è quello della Dichiarazione UE-Turchia, che rappresenta l'esempio principale dell'ultima tendenza su cui ci siamo soffermati, cioè l'utilizzo di un canale di ingresso legale sicuro per i rifugiati, insieme ad altri incentivi, come moneta di scambio per ottenere accordi di riammissione ed esternalizzare il controllo delle frontiere. Un altro esempio di cooperazione che si desidera analizzare è quello tra Spagna e Marocco. In questo caso la "contropartita" per la collaborazione del Paese partner a guardia della frontiera esterna non è rappresentata da un canale di ingresso per i rifugiati ma da finanziamenti e appoggio politico su alcune questioni geopoliticamente importanti per il partner. Tuttavia, questo caso è rilevante per la nostra analisi perché mostra come i canali di ingresso legale per persone bisognose di protezione internazionale previsti dalla

⁴⁷⁰ Ovviamente senza rinunciare ai canali di migrazione regolari non *refugee related*. Infatti, il Patto introduce tra gli incentivi positivi l'idea di avviare delle *Talent Partnerships* con l'obiettivo di sviluppare percorsi legali verso l'Europa e, più in particolare, promuovere la cooperazione con i paesi partner su mobilità e migrazione legale. Il nuovo strumento proposto appare come un quadro politico dell'UE per cooperare con i Paesi terzi attraverso il coordinamento e il finanziamento per meglio soddisfare le esigenze di manodopera e competenze negli Stati membri dell'UE, nonché sostenere i programmi di mobilità per il lavoro o la formazione (p. 26 e ss. del Patto).

legge spagnola, pur non rappresentando l'elemento di un accordo di cooperazione, sono ugualmente funzionali e necessari al mantenimento di questo sistema di esternalizzazione del controllo delle frontiere. Infatti, come vedremo, essi hanno permesso alla Corte europea dei diritti dell'uomo di considerare legittimo un impianto normativo che funziona solo grazie alle politiche di non ingresso portate avanti grazie alla cooperazione con il Marocco, il cui operato, per altro, si concretizza in azioni che sarebbero illegittime alla luce dell'ordinamento UE. Infine, si tratteranno gli accordi che il Regno Unito (sebbene non sia più un Paese membro dell'UE) e la Danimarca hanno concluso con il Ruanda nell'ambito delle loro riforme legislative. Tali accordi rappresentano "l'ultima frontiera" della cooperazione con i Paesi terzi, in quanto prevedono proprio di svolgere la procedura di asilo e accogliere i richiedenti asilo nel Paese terzo in questione: una procedura di asilo totalmente extraterritoriale⁴⁷¹. Quest'ultimo caso viene preso in considerazione perché si desidera mostrare a che punto ha portato il dibattito sulla extraterritorialità della procedura di asilo, che era nato con le già ricordate "Procedure di ingresso protetto". In quel caso, si parlava di regolamentare una procedura extraterritoriale allo scopo di istituire un canale di ingresso legale e sicuro per i rifugiati nell'Unione europea. In questo caso, invece, i rifugiati (e non) che riescono a raggiungere il Regno Unito o la Danimarca vengono trasferiti in uno Stato terzo dopo aver presentato domanda di asilo. Quindi non solo la procedura è completamente extraterritoriale – in quanto di fatto viene esternalizzata allo Stato terzo, vedremo poi in che termini – ma non è nemmeno funzionale ad un ingresso sicuro, visto che il richiedente deve comunque arrivare alla frontiera dello Stato di destinazione. Dagli anni 2000 ad oggi, quindi, è evidente che il dibattito sulla extraterritorialità della procedura di asilo ha sicuramente preso una direzione opposta rispetto a quella delle origini: invece che essere concepita come un canale di ingresso legale in Europa per i rifugiati che non riescono a intraprendere il viaggio, diventa un modo ulteriore per escludere coloro che pure hanno dovuto rischiare la vita per raggiungere i nostri confini.

2. Il reinsediamento nella Dichiarazione UE-Turchia

La Dichiarazione UE-Turchia ha rappresentato un punto di svolta (e al tempo stesso verrebbe da dire "di non ritorno") nella politica dell'Unione europea sul reinsediamento.

⁴⁷¹ In quest'ultimo caso l'esternalizzazione della procedura di asilo avviene per legge ma il suo effettivo funzionamento si ha comunque sulla base degli accordi di cooperazione stipulati via via con i Paesi terzi.

Infatti, il reinsediamento previsto nell'accordo differisce dai normali programmi di reinsediamento, perché il numero delle persone che vengono reinsediate, siriani e cittadini di Paesi terzi e apolidi sfollati a causa del conflitto in Siria, è subordinato al numero di persone che la Turchia accetta di riammettere dalla Grecia e che non sono considerati dall'Unione europea meritevoli di protezione; oltre che, come specificato nella Raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE (facente parte del pacchetto migrazione e asilo del settembre 2020), all'impegno della Turchia nel controllo delle frontiere ai fini di bloccare le partenze verso l'Europa⁴⁷². Tale dichiarazione, quindi, è l'esempio più lampante del fatto che l'implementazione di canali di ingresso legali e sicuri per i rifugiati è strettamente condizionata alla disponibilità dei Paesi di primo asilo a collaborare con le politiche migratorie dell'Unione europea.

Il conflitto in Siria e il conseguente aumento del numero di ingressi in Grecia hanno imposto la Turchia come interlocutore fondamentale per l'Unione Europea in tema di immigrazione e asilo. Infatti, in virtù della sua collocazione geografica, essa è ormai il principale Paese di transito dei migranti in fuga dalle regioni mediorientali verso l'Europa. Pertanto, la cooperazione con la Turchia nell'ultimo decennio è stata caratterizzata da lunghi negoziati volti ad affrontare la "crisi migratoria" e a limitare "gli attraversamenti irregolari" dei propri confini. Lo schema seguito è quello classico già intrapreso nella fase intergovernativa in seguito alle guerre nei Balcani: accordi di riammissione che prevedono l'obbligo per lo Stato terzo di riammettere sia i propri cittadini in condizione di irregolarità sul territorio dell'Unione che i cittadini di altri Paesi terzi che fossero giunti irregolarmente transitando dallo Stato firmatario⁴⁷³. In cambio si prevedono misure sulla liberalizzazione dei visti, l'accelerazione delle procedure di adesione all'Unione Europea e un ingente sostegno finanziario a supporto del sistema di asilo e delle autorità deputate al controllo delle frontiere. L'interdipendenza tra questi due fattori (la riammissione e la previsione di misure compensatorie) sono particolarmente evidenti nel caso delle relazioni tra UE e Turchia⁴⁷⁴. Infatti, prima il Consiglio europeo ha dichiarato di voler rilanciare il processo

⁴⁷² Commissione europea, Raccomandazione della Commissione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari, cit., par. 5, lett. a).

⁴⁷³ Vedi ad esempio gli accordi con l'Albania e con la Bosnia-Erzegovina. Accordo e decisione 2005/809/CE tra l'UE e l'Albania; Accordo e decisione 2007/820/CE tra l'UE e la Bosnia Erzegovina.

⁴⁷⁴ I principali accordi tra Unione Europea e Turchia in materia di migrazione e asilo sono: Annotated roadmap towards a visa-free regime with Turkey (rev.1), 12 July 2013, presentato il 16 dicembre 2013 da una delegazione della Commissione europea e dal governo turco (vedi: First meeting of the EU-Turkey visa

di adesione che si trovava in fase di stallo e in seguito, il 16 dicembre 2013, sono iniziati i negoziati per la liberalizzazione dei visti, con l'obiettivo di permettere ai cittadini turchi di soggiornare per brevi periodi nell'area Schengen senza l'obbligo di visto⁴⁷⁵. Tale obiettivo è subordinato al rispetto da parte della Turchia degli obblighi derivanti dagli accordi di riammissione, quindi l'intervento entro certi termini sulla propria legislazione e in via prioritaria il contrasto all'immigrazione irregolare, il potenziamento dei controlli alle frontiere e il miglioramento del sistema di asilo⁴⁷⁶. Contestualmente, è stato stipulato l'accordo di riammissione tra UE e Turchia, inizialmente soltanto relativamente agli irregolari con cittadinanza turca, in seguito anche a quelli di diversa cittadinanza ma che da lì abbiano transitato⁴⁷⁷. L'approccio dell'Unione era basato fin da subito sull'idea che, cooperando con la Turchia, non solo il numero dei "migranti economici" ma anche quello dei rifugiati che raggiungono le nostre frontiere sarebbe diminuito drasticamente⁴⁷⁸. Tuttavia, lo status di protezione temporanea a cui potevano accedere i siriani in Turchia in quel periodo non prevedeva alcun tipo di integrazione né l'accesso ai servizi pubblici. Infatti, sebbene la Turchia abbia ratificato la Convenzione sui rifugiati del 1951 e il suo Protocollo del 1967, ha deciso di mantenere la limitazione geografica originale in modo da limitare i diritti ivi previsti solo ai rifugiati provenienti dagli Stati del Consiglio d'Europa. Pertanto, lo status di protezione temporanea introdotto dalla legge sugli stranieri e la protezione internazionale del 2014 si limitava a fornire garanzie contro il *refoulement*,

liberalization dialogue, agreed minutes); Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione Europea e la Repubblica di Turchia, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, L 134/3, 7 maggio 2014; European Commission - Fact Sheet, EU-Turkey joint action plan, 15 ottobre 2015; Consiglio UE, Riunione dei capi di Stato o di governo dell'UE con la Turchia, 29.11.2015 - Dichiarazione UE-Turchia; Consiglio UE, Comunicato stampa, Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016.

⁴⁷⁵ Dichiarazione UE-Turchia del 29 novembre 2015, par. 5.

⁴⁷⁶ Roadmap towards a visa-free regime with Turkey, pp. 6-8. Anche il successivo Piano di azione UE-Turchia aveva previsto l'accelerazione dei negoziati sull'accordo di liberalizzazione dei visti, che tuttavia si sono parzialmente arenati poiché la Turchia non ha pienamente conformato la propria normativa alle condizioni volute dall'UE, soprattutto in materia di antiterrorismo. Vedi: J. Farcy, *EU-Turkey agreement: solving the EU asylum crisis or creating a new Calais in Bodrum?*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 7 dicembre 2015.

⁴⁷⁷ L'art. 24, par. 3 dell'Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione Europea e la Repubblica di Turchia, stabiliva che la riammissione di cittadini di paesi terzi e di apolidi avrebbe avuto luogo solo a partire dal 2017, fatta eccezione per i cittadini di Paesi con cui la Turchia abbia già stipulato accordi di riammissione. Tuttavia, in occasione della riunione del 29 novembre 2015, è stato deciso che l'accordo fosse pienamente applicabile da giugno 2016 (vedi par. 5 della Dichiarazione).

⁴⁷⁸ Vale la pena notare che la crisi migratoria è descritta nella prima sezione del Piano d'azione come una conseguenza del grande afflusso di rifugiati siriani, mentre nella seconda sezione è presentata come un problema di immigrazione irregolare, rendendo evidente l'intenzione dell'Unione europea di arginare entrambi i movimenti migratori grazie alla cooperazione con la Turchia.

ma non prevedeva esplicitamente l'accesso al lavoro, all'istruzione e all'assistenza sociale per i suoi beneficiari⁴⁷⁹. Diversamente, l'Unione Europea ha un forte interesse a che i siriani rimangano stabilmente in Turchia, perché altrimenti non basterebbero accordi di riammissioni e controlli alle frontiere per impedire alle persone di voler raggiungere l'Europa⁴⁸⁰. Pertanto, ben consapevoli che il traffico di richiedenti asilo esiste proprio a causa della mancanza di vie legali per raggiungere l'Unione, le istituzioni europee hanno preteso non solo un maggiore impegno dalla Turchia in termini di riammissioni, ma anche che essa faciliti l'integrazione dei rifugiati nella società, prevedendo l'accesso ai servizi e al *welfare* pubblico.

In questo contesto, sulla base della Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, è stato quindi ideato un peculiare meccanismo di reinsediamento dei cittadini siriani dalla Turchia, fondato su un approccio che è stato definito “1 a 1”⁴⁸¹, secondo cui i migranti in posizione irregolare che sono giunti dalla Turchia e hanno attraversato la frontiera greca saranno rimpatriati nel suddetto Paese di transito e, per ogni cittadino siriano rimpatriato in Turchia, un altro siriano rifugiato sotto il mandato dell'UNHCR presente in Turchia verrà reinsediato direttamente nell'Unione europea⁴⁸². Da un lato quindi la Dichiarazione prevede un canale di ingresso legale nell'UE per le persone bisognose di protezione internazionale – sebbene con un ambito di applicazione piuttosto ristretto visto che il reinsediamento è limitato ai cittadini siriani⁴⁸³ –, dall'altro lo subordina al funzionamento

⁴⁷⁹ Il regolamento sulla protezione temporanea (*Temporary Protection Regulation*) è stato adottato nell'ottobre 2014 sulla base dell'articolo 91 della legge sugli stranieri e sulla protezione internazionale. La protezione temporanea deve essere concessa in “una situazione di afflusso massiccio”, quando il trattamento individuale delle esigenze di protezione internazionale diventa impraticabile a causa dell'elevato numero di persone che chiedono protezione, come nel caso dei siriani. Il regolamento turco non fissa un limite di tempo massimo per la protezione temporanea, né conferisce ai beneficiari il diritto di richiedere protezione internazionale (vedi: AIDA, *Country Report: Turkey*, ECRE, december 2015, pp. 104 e ss.). Nel gennaio 2016 il governo turco ha adottato una decisione volta a garantire l'accesso al mercato del lavoro ai siriani beneficiari di protezione temporanea (*Karar Sayısı: 2016/8375*, reperibile online solo in lingua originale), tuttavia essi hanno un accesso limitato a molti servizi pubblici rispetto ai richiedenti asilo ordinari, in particolare per quanto riguarda il diritto all'istruzione per i bambini (vedi il report di Human Rights Watch: “*When I Picture My Future, I See Nothing*” - *Barriers to Education for Syrian Refugee Children in Turkey* del novembre 2015).

⁴⁸⁰ Cfr. Consiglio UE, comunicato stampa, Lettera di invito del presidente Donald Tusk ai membri del Consiglio europeo, 13 ottobre 2015: “The goal of my talks in Ankara was to stem the wave of refugees to Europe. An agreement with Turkey makes sense if it effectively reduces the inflow of refugees”.

⁴⁸¹ F.L. Gatta, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, cit., p. 18.

⁴⁸² Consiglio UE, Comunicato stampa, Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016, punto 2).

⁴⁸³ La circostanza che il reinsediamento nell'UE sia riservato esclusivamente ai cittadini siriani (mentre l'accordo di riammissione riguarda tutti i migranti irregolari a prescindere dalla loro nazionalità) fa sorgere

effettivo dell'accordo di riammissione relativo ai migranti irregolari. In realtà la Dichiarazione si spinge anche oltre: infatti, il punto d'azione n. 1) non fa riferimento solamente al rimpatrio di "tutti i nuovi migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche a decorrere dal 20 marzo 2016", ma include anche i richiedenti protezione internazionale la cui domanda sia ritenuta inammissibile o infondata ai sensi della Direttiva procedure. In particolare, condizionando l'operatività del reinsediamento a quella del rimpatrio, la Dichiarazione UE-Turchia stravolge la finalità umanitaria del programma⁴⁸⁴ e "punisce" indirettamente i profughi siriani che sono riusciti ad arrivare alla frontiera esterna dell'Unione Europea, riducendo notevolmente la loro possibilità di ottenere protezione in Grecia. Infatti, i richiedenti asilo vengono sostanzialmente equiparati ai cosiddetti migranti irregolari solo in virtù del loro percorso migratorio, quindi sulla base della loro provenienza dalla Turchia⁴⁸⁵. Sostanzialmente, quindi, un siriano riconosciuto rifugiato dall'UNHCR che non tenta il viaggio verso l'Europa potrebbe essere reinsediato in uno Stato membro dell'UE mentre un siriano che, a parità di requisiti, cerca di compiere la traversata in Grecia, potrebbe poi vedersi dichiarata inammissibile la domanda di protezione internazionale, in quanto proveniente da un Paese terzo sicuro, ed essere di conseguenza rimpatriato in Turchia.

Infatti, tali considerazioni comportano che la Turchia si configuri come Stato sicuro ai sensi della Direttiva procedure. Nel caso della Dichiarazione UE-Turchia, il presupposto in questione è stato oggetto di numerose critiche da parte della dottrina e delle organizzazioni internazionali⁴⁸⁶. La difficoltà riguarda l'interpretazione del quinto requisito dell'art. 38, par. 1, secondo cui un Paese terzo può essere considerato sicuro per i richiedenti asilo se "esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra". Come abbiamo detto, la Turchia fornisce solo protezione temporanea ai richiedenti asilo non europei a

dubbi di compatibilità con il divieto di discriminazione sulla base del paese d'origine stabilito dall'art. 3 della Convenzione di Ginevra.

⁴⁸⁴ S. Peers, *The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment*, in "EU Law Analysis", 18 marzo 2016.

⁴⁸⁵ Ricordiamo che l'art. 31 della Convenzione di Ginevra stabilisce invece che l'ingresso o il soggiorno irregolare del richiedente asilo nel Paese ospitante non rileva ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato e non può essere sanzionato penalmente.

⁴⁸⁶ 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, p. 6; Amnesty International, *No safe refuge: asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey*, 3 giugno 2016, p. 11.

causa del fatto che ha mantenuto una limitazione geografica alla Convenzione di Ginevra. Le istituzioni europee hanno ritenuto che la direttiva non richieda esplicitamente che il Paese terzo sicuro disponga di un quadro normativo che garantisce tutti i diritti sanciti dalla Convenzione di Ginevra, ma che è sufficiente che i rifugiati possano ricevere una protezione “equivalente” a quella prevista dalla Convenzione di Ginevra⁴⁸⁷. Diversamente, la maggioranza della dottrina ritiene invece che per soddisfare i requisiti della direttiva sia imprescindibile che lo Stato terzo sicuro preveda il riconoscimento dello status di rifugiato, con tutti i diritti connessi garantiti⁴⁸⁸. Sorgono alcuni dubbi anche relativamente all’assenza del rischio di “danno grave” definito nella Direttiva 2011/95/UE, ulteriore requisito che la Turchia dovrebbe soddisfare per essere considerata Paese terzo sicuro secondo la lettera b) dell’art. 38, par. 1, della Direttiva procedure. Al riguardo, rilevano infatti le pessime condizioni di detenzione dei migranti e dei richiedenti asilo che sono state documentate non solo dalle organizzazioni internazionali presenti sul territorio⁴⁸⁹ ma anche dalla Corte di Strasburgo, che più volte ha ritenuto sussistente una violazione dell’art. 3 CEDU ai danni dei ricorrenti⁴⁹⁰. Infatti, molti dubbi sussistono in merito al rispetto del principio di *non refoulement* da parte della Turchia: anche se la legge sugli stranieri e sulla protezione internazionale e il regolamento sulla protezione temporanea lo prevedono espressamente,

⁴⁸⁷ Tale impostazione è stata sposata anche dalla Corte amministrativa suprema della Grecia il 22 settembre 2017 con le sentenze n. 2347/2017 e 2348/2017 (disponibili online solo in lingua originale), secondo cui la Turchia si qualifica come Paese terzo sicuro. Dodici giudici dubitavano che l’interpretazione dell’art. 38 fosse chiara e quindi ritenevano necessario presentare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulla sua interpretazione. Tuttavia, una ristretta maggioranza di 13 giudici è stata invece di parere opposto e alla fine non è stato presentato alcun rinvio pregiudiziale alla CGUE. Vedi: A. Tsiliou, *When Greek judges decide whether Turkey is a Safe Third Country without caring too much for EU law*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 29 maggio 2018. L’Autrice sottolinea inoltre che la decisione del Comitato d’appello rispetto al ricorso dei cittadini siriani è stata confermata anche per quanto riguarda il legame del richiedente con la Turchia, ai sensi dell’art. 38. La Corte ha stabilito che il necessario legame con la Turchia, dovuto al suo soggiorno di oltre un mese e mezzo nel Paese, è sufficiente.

⁴⁸⁸ M. De Heijer, T. Spijkerboer, *Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?*, in “EU Law Analysis”, 7 aprile 2016; 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 ss.; S. Peers, E. Roman, *The EU, Turkey and the Refugee Crisis: What could possibly go wrong?*, in “EU Law Analysis”, 5 febbraio 2016, secondo cui la clausola “paese terzo sicuro” può essere interpretata solo come applicabile ai paesi che hanno ratificato e applicano integralmente la Convenzione di Ginevra. Altra parte della dottrina rileva invece che tale requisito è necessario solo ai fini dell’art. 39 sul concetto di Paese terzo europeo sicuro (“super-safe” third country). Vedi: D. Thym, *Why the EU-Turkey Deal is Legal and a Step in the Right Direction*, in “Verfassungsblog”, 9 marzo 2016.

⁴⁸⁹ Amnesty International, *Europe’s Gatekeeper Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey*, december 2015; Global Detention Project, *Country report- immigration detention in Turkey: trapped at the crossroad between Asia and Europe*, october 2021.

⁴⁹⁰ Corte EDU, *S.A. v. Turkey*, n. 74535/10, 15 dicembre 2015; *Abdolkhani e Karimnia v. Turkey*, n. 30471/08, 22 settembre 2009; *D. e altri v. Turkey*, n. 24245/03, 22 giugno 2006; *Mamatkulov e Abdurasulovic v. Turkey*, n. 46827/99 e 46951/99, 6 febbraio 2003; *Jabari v. Turkey*, n. 40035/98, 11 luglio 2000.

il Paese detiene un record storico in quanto a pratiche di respingimenti di massa e le testimonianze degli ultimi anni rivelano che le autorità turche hanno perpetrato un'intensificazione dei respingimenti e delle deportazioni di siriani e altri richiedenti asilo⁴⁹¹. In questo contesto, risultano quindi particolarmente rilevanti le garanzie procedurali riconosciute al richiedente asilo destinatario della decisione di inammissibilità in quanto proveniente dalla Turchia, che prevedono un accertamento su base individuale della sicurezza del Paese rispetto allo specifico richiedente, al fine di stabilire se egli potrà ivi godere di una protezione sufficiente (oltre a rappresentare le uniche "attenuanti" per le istituzioni europee davanti alla critica di avere stretto un patto col diavolo)⁴⁹². In sostanza, quindi, la gravità delle carenze del sistema di asilo e la scarsa attenzione alla protezione dei diritti fondamentali in Turchia incrementano notevolmente il rischio di *refoulement* già insito nell'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro e nell'utilizzo dell'accordo di riammissione come base giuridica per la decisione di rimpatrio. In particolare, il diritto di asilo in Turchia non può essere considerato effettivo per il target di rifugiati previsto dalla Dichiarazione UE-Turchia, non solo a causa del sistema di asilo ancora largamente disfunzionale, ma soprattutto per le disparità esistenti nell'accesso alla protezione, che al momento attuale stanno colpendo in particolar modo i rifugiati siriani. Infatti, la possibilità per la Turchia di applicare integralmente la Convenzione di Ginevra e abolire la limitazione geografica non è mai stata presa in considerazione durante i negoziati, mentre, come abbiamo già sottolineato, tra le richieste avanzate alla Turchia rientra il rafforzamento del controllo delle frontiere e l'adozione di misure volte a prevenire gli arrivi, come l'introduzione dell'obbligo di visto nei confronti dei cittadini dei principali Paesi di origine dei flussi migratori⁴⁹³.

⁴⁹¹ M.J. Alpes, S. Tunaboğlu, O. Ulusoy, S. Hassan, *Post-deportation risks under the EU-Turkey Statement: What happens after readmission to Turkey?*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI, Policy brief, Issue 2017/30, November 2017; Human Rights Watch, *Turkey: Syrians Pushed Back at the Border*, 23 novembre 2015; Amnesty International, *Turkey 'safe country' sham revealed as dozens of Afghans forcibly returned hours after EU refugee deal*, 23 marzo 2016.

⁴⁹² Tuttavia, è stato immediatamente evidenziato che la Grecia non era nelle condizioni di poter garantire alla totalità dei richiedenti asilo giunti alla sua frontiera i diritti in questione, in ragione sia dell'afflusso massiccio che della limitata capacità del suo sistema di asilo. Vedi: UNHCR, *UNHCR redefines role in Greece as EU-Turkey deal comes into effect*, Briefing Notes, 22 marzo 2016.

⁴⁹³ Ciò si traduce in una limitazione effettiva alla possibilità di accesso alla protezione internazionale, dato che le nazionalità destinarie di restrizioni corrispondono a quelle da cui generalmente provengono rifugiati. La Commissione ha valutato infatti positivamente la restrizione del regime dei visti per i cittadini siriani e iracheni. Vedi: Commissione Europea, *Second Report on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap*, COM (2016) 140 final, 4 marzo 2016, pp. 4-6. Inoltre, la Turchia ha disposto l'introduzione di procedure accelerate di esame delle domande e di accordi di riammissione con gli Stati di

Infine, l'efficacia del meccanismo di reinsediamento previsto dalla Dichiarazione è dubbia a causa della mancata previsione per ciascuno Stato Membro di quote di reinsediamento obbligatorie, poiché lascia alla discrezionalità statale la determinazione del numero di persone da reinsediare sul proprio territorio. Oltre alla natura volontaria delle quote, anche il limitato numero totale di posti stabiliti rende tale misura inadeguata a perseguire gli obiettivi indicati dalla Dichiarazione. È infatti fissata una soglia massima di 72.000 posti, che vengono dedotti da quelli già previsti in precedenti accordi, non portando quindi ad un incremento della quota totale messa a disposizione dall'UE⁴⁹⁴. È stato osservato che limitare il meccanismo di reinsediamento a 72.000 persone non fu altro che un'aggiunta meschina e arbitraria dei 19.000 posti di reinsediamento previsti nel 2015 che restavano ancora da distribuire ai 54.000 posti di ricollocazione assegnati all'Ungheria, non utilizzati a causa della sua opposizione a qualsiasi forma di solidarietà. Questa cifra è ovviamente irrisoria rispetto alla sfida che la Turchia deve affrontare accogliendo sul suo territorio circa 2,7 milioni di persone arrivate irregolarmente, ma che sono per la maggior parte rifugiati⁴⁹⁵. Ciò che questi dati paiono indicare è che la drastica riduzione degli arrivi in Europa lungo la rotta balcanica, avvenuta subito dopo l'entrata in vigore dell'accordo, non è dipesa tanto dal sistema di rimpatrio previsto o dalla prospettiva di reinsediamento dalla Turchia, quanto dall'impegno nel contenimento delle partenze e nell'adeguamento del sistema di accoglienza turco secondo quanto previsto dagli accordi⁴⁹⁶. Tuttavia, viste le

provenienza dei migranti irregolari nell'UE. Vedi: Commissione Europea, *EU-Turkey Joint Action Plan - Third implementation report*, COM (2016) 144 final, 4 marzo 2016, p. 8.

⁴⁹⁴ A tal proposito è stato ribadito che la Dichiarazione “non fissa nuovi impegni per gli Stati membri per quanto concerne la ricollocazione e il reinsediamento” (Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, punto 2). Si ricorda che i dettagli dell'attuazione dello schema di reinsediamento “1:1” sono stabiliti nelle Procedure operative standard (“SOP Resettlement-EuT”), che sono state redatte dalla Commissione, successivamente approvate dal Consiglio e poi formalizzate tramite uno scambio di lettere tra la Commissione e le autorità turche nel maggio 2016. Il SOP Resettlement-EuT contiene norme sui criteri di ammissibilità e sulle procedure. Lo schema è attuato attraverso programmi nazionali, la cui progettazione varia a seconda dei casi. Il supporto operativo per la procedura di reinsediamento è ancora fornito principalmente dall'UNHCR e dall'OIM per quanto riguarda l'organizzazione del viaggio. Vedi: Council of the European Union, Annex to the Note from the Presidency to the Representatives of the Governments of the member states, Subject: Standard Operating procedures implementing the mechanism for resettlement from Turkey to the EU as set out in the EU-Turkey Statement of 18 March 2016 – Endorsement, Brussels, 27 April 2016, 8366/16.

⁴⁹⁵ H. Labayle, P. De Bruycker, *The EU-Turkey Agreement on migration and asylum: False pretences or a fool's bargain?*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 1 aprile 2016.

⁴⁹⁶ Infatti, sul lungo termine la politica di cooperazione europea si pone anche l'obiettivo di ridurre i *push-factors* che inducono i richiedenti asilo a lasciare i Paesi terzi in cui transitano con l'obiettivo di presentare domanda di protezione nell'UE. A tal fine, gli accordi con la Turchia prevedono l'innalzamento degli standard di tutela previsti dal suo sistema di asilo nonché misure di assistenza tecnica ed economica finalizzate a migliorare l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati presenti in tale Paese (Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, punto 6).

scarse prospettive di raggiungere un accordo sulla liberalizzazione dei visti e tantomeno sul processo di adesione, si capisce bene come la cooperazione con la Turchia abbia basi precarie, rendendo così l'accordo suscettibile di essere costantemente rinegoziato. Si prenda ad esempio l'episodio avvenuto il 28 febbraio 2020, quando il Governo turco decise di manifestare la propria contrarietà in merito ai pochi finanziamenti ottenuti minacciando e poi organizzando concretamente, in violazione dell'accordo, l'arrivo di migliaia di persone al confine con la Grecia e trovando una fortissima reazione del governo greco, che addirittura decise di sospendere temporaneamente la registrazione delle domande di asilo⁴⁹⁷. Le istituzioni europee decisero in quel frangente di rispondere rafforzando la collaborazione con la Turchia, rivelando ancora una volta l'intenzione di limitare le proprie responsabilità in materia di protezione dei rifugiati, in favore di un'esternalizzazione a carico del Paese terzo con cui cooperano di volta in volta.

Numerosi dubbi sono emersi anche riguardo alla procedura con cui la Dichiarazione UE-Turchia è stata stipulata. Infatti, la procedura da seguire nella conclusione di accordi internazionali fra l'Unione e i paesi terzi è definita all'art. 218 TFUE, che prevede che il Consiglio autorizzi l'avvio dei negoziati e definisca le direttive di negoziato e che poi adotti la decisione di conclusione, previa approvazione del Parlamento europeo, in una serie di casi, compreso quello in cui l'accordo organizza procedure di cooperazione e quando esso ha ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione. Proprio per aggirare tali obblighi procedurali la dichiarazione è stata definita *statement* e presentata come un comunicato stampa, al fine di celarne la reale natura giuridica⁴⁹⁸. In realtà, la dottrina maggioritaria ha

⁴⁹⁷ A. Spagnolo, *Un gioco delle parti sulla pelle delle persone. L'insostenibilità delle ragioni greche, turche ed europee nella crisi migratoria in corso*, in "SIDIblog", 14 marzo 2020. Si ricorda per altro che questo metodo di pressione è stato riutilizzato l'anno successivo dalla Bielorussia a seguito delle sanzioni ricevute dall'Unione europea, quando la polizia bielorussa ha scortato migliaia di migranti verso la frontiera polacca, lettone e estone dopo aver promosso voli di linea per Minsk da Turchia, Afghanistan, Iraq ed Emirati Arabi Uniti (ISPI, *Bielorussia – Polonia: sulla pelle dei migranti*, 10 novembre 2021). A seguito di questo evento, nel dicembre 2021, la Commissione Europea presentava una proposta di Regolamento in caso di strumentalizzazione in materia di migrazione e asilo (Commissione Europea, Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio volto ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione nel settore della migrazione e dell'asilo, COM(2021)890 final, 14 dicembre 2021). La proposta mirava a introdurre un meccanismo, fortemente voluto dalla presidenza ceca, che avrebbe consentito agli Stati membri di derogare agli standard e alle garanzie del Sistema Europeo Comune di Asilo in caso di "strumentalizzazione" della migrazione. Tuttavia, in data 8 dicembre 2022, la proposta di Regolamento non ha raggiunto la maggioranza per la sua approvazione al Consiglio, sulla base anche delle criticità che erano state rilevate nel comunicato congiunto di 73 organizzazioni contro l'approvazione del Regolamento (Joint Statement: *NGOs call on Member States: Agreeing on the Instrumentalisation Regulation will be the Final Blow to a COMMON European Asylum System (CEAS) in Europe*, 8 September 2022, reperibile sul sito web di ECRE).

⁴⁹⁸ Sul tema vedi: M. Gatti, *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del parlamento?*, in "Eurojus", 11 aprile 2016.

ritenuto che, a prescindere dalla forma e dalla procedura seguita, ciò che è rilevante giuridicamente è che la dichiarazione comporta obblighi veri e propri in capo ai contraenti e pertanto può essere considerata un accordo internazionale. Inoltre, sul piano del diritto europeo è necessario capire se la dichiarazione vada a incidere sulle norme dell'ordinamento, alterandone la portata: ad esempio, il sistema di rimpatrio, che come abbiamo visto si basa sul presupposto che la Turchia sia un Paese terzo sicuro, rischia di incidere sulla direttiva 2013/32/UE, poiché quella che è prevista come un'opzione dalla direttiva è intesa invece come un obbligo in virtù della dichiarazione, tanto che poi la Commissione ha incitato gli Stati membri ad introdurre tale concetto nel proprio ordinamento⁴⁹⁹. In sostanza, in virtù del fatto che la Dichiarazione contiene impegni vincolanti relativi anche ad aspetti innovativi e tali da incidere sul diritto dell'Unione europea, si può ritenere che essa costituisca un accordo internazionale a tutti gli effetti.

Diversamente, il Tribunale dell'UE nell'ordinanza del 28 febbraio 2017, si è dichiarato incompetente proprio a causa dell'assenza di un atto attribuibile a un'istituzione dell'Unione di cui si possa sindacare la legittimità ai sensi dell'art. 263 TFUE⁵⁰⁰. Il Tribunale condivideva infatti l'assunto della difesa, secondo cui durante il vertice del 17 e 18 marzo 2016 si sarebbero tenuti due *meeting* differenti, il primo con la rappresentanza dell'Unione nelle vesti del Consiglio europeo e il secondo con quella dei capi di Stato e di governo che fanno parte del Consiglio europeo, ma in rappresentanza solo dei propri Stati

⁴⁹⁹ In base ad essa, infatti, gli Stati membri sono autorizzati a contemplare tale concetto nei propri ordinamenti, ma senza prevedere un obbligo al riguardo, mentre la dichiarazione del 2016 si basa sul presupposto del suo impiego come se fosse già parte dei sistemi di asilo nazionali. Inoltre, secondo la Dichiarazione la Turchia soddisfa tutte le condizioni stabilite agli artt. 35 e 38 della direttiva per essere qualificata come Paese sicuro, ma l'apprezzamento dell'esistenza di tali presupposti non rientra tra le prerogative dell'Unione, essendo al contrario lasciato alla discrezionalità degli Stati membri. Vedi: C. Favilli, *Nel mondo dei "non-accordi". Protetti sì, purché altrove*, cit., che aggiunge: "In questa ipotesi, infatti, non solo si afferma una competenza dell'Unione, ma che questa sia anche di tipo esclusivo (artt. 3, par. 2, e 216, par. 1, Tfuue), con l'applicazione della procedura all'uopo prevista, che include anche la necessaria previa approvazione del Parlamento europeo". Nello stesso senso anche: M. Den Heijer, T. Spijkerboer, *Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?*, cit., secondo cui è il contenuto e non la forma di uno strumento a determinare la sua natura giuridica. Infatti, sebbene l'uso del termine "dichiarazione" sembri riflettere la preferenza delle parti per una "misura non vincolante", che esclude l'approvazione del Parlamento europeo e il controllo della CGUE, la terminologia usata non può escludere *de jure* la misura dall'essere considerata un accordo internazionale legalmente vincolante e un atto giuridico.

⁵⁰⁰ General Court of the European Union, *NF, NG and NM v. European Council*, cause T-192/16, T-193/16 e T-257/16, 28 febbraio 2017. I ricorsi in materia furono sollevati nel 2016 da due cittadini pakistani e uno afgano, sostenendo che l'accordo violasse il principio di *non refoulement* e il divieto di espulsioni collettive, nella misura in cui consente le riammissioni sistematiche verso la Turchia,. Vedi: S. Carrera, L. den Hertog, M. Stefan, *It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee deal*, CEPS, No. 2017-15, 2017. La decisione è stata poi confermata dalla Corte: CGUE, *NF, NG and NM v. European Council*, cause C-208/17, C-209/17, C-210/17, 12 settembre 2018.

d'appartenenza. Poiché è nell'ambito di quest'ultima riunione che sarebbe stata conclusa la Dichiarazione, qualsiasi sia la natura giuridica che si vuole attribuire all'accordo esso non è imputabile a nessuna istituzione UE e pertanto non è soggetto alla competenza del Tribunale. Aldilà dell'opinione che si può avere sul contenuto della Dichiarazione⁵⁰¹, ciò che è davvero sorprendente è che tutte le istituzioni europee si siano totalmente dissociate dalla paternità e dalla responsabilità legale dell'accordo, sostenendo davanti al Tribunale prima e alla Corte poi di non essere in alcun modo parte contraente. Eppure, non era un'impresa facile, se si considerano gli importanti interrogativi a cui si sono trovate a dover rispondere, dovendo spiegare soprattutto come interpretare i continui riferimenti all'Unione europea nel testo della Dichiarazione e a che titolo si sarebbero altrimenti dovuti mobilitare sei miliardi di euro dal bilancio UE in esecuzione dell'accordo, se l'UE non era parte contraente⁵⁰². In primo luogo, è necessario indagare se il contenuto della Dichiarazione e le circostanze della sua adozione depongano davvero in favore di un mancato coinvolgimento dell'UE. In secondo luogo, ci si può chiedere se gli Stati membri siano realmente in grado di decidere, quando si riuniscono nei locali del Consiglio europeo, se agire come capi di Stato e di governo o in quanto Consiglio europeo. Se tale decisione può essere presa arbitrariamente dagli Stati membri, significherebbe che l'azione collettiva degli Stati nei settori che rientrano tra le competenze esterne dell'Unione può essere

⁵⁰¹ D. Thym, *Why the EU-Turkey Deal is Legal and a Step in the Right Direction*, cit.: “the Common European Asylum System (CEAS) and the Schengen Area were on the brink of collapse – and the effective closure of the Western Balkans route showed that there was little time left to thwart a vicious circle which would be a serious throwback to both EU integration and effective refugee protection. This danger has been averted for the moment: the EU managed to buy some time in order to find out whether the 'deal' with Turkey will deliver”. L'Autore sottolinea inoltre che l'UNHCR riconosce che la Turchia ormai “fornisce protezione e assistenza ai richiedenti asilo e ai rifugiati, indipendentemente dal paese di origine” sulla base della legge sulla protezione internazionale dell'aprile 2014 e ribadisce che dal 15 gennaio 2016 la Turchia ha adottato un regolamento che concede ai siriani l'accesso alla protezione temporanea e al mercato del lavoro, oltre a un sostegno efficace per un migliore accesso all'istruzione secondo le priorità del piano d'azione UE-Turchia. Inoltre, ciascun ricorrente potrà adire i tribunali greci ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 1, lettera a), punto ii), e dell'articolo 46, paragrafi 5 e 6, della direttiva 2013/32/UE, prima che possa aver luogo un effettivo ritorno in Turchia.

⁵⁰² Pur riconoscendo che la dichiarazione pubblicata come comunicato stampa contiene “imprecisioni” ed è “ambigua”, la Corte ha rilevato che è stato durante il vertice internazionale dei capi di Stato o di governo con la Turchia che la dichiarazione è stata conclusa. Secondo il Consiglio europeo, infatti, i passaggi del comunicato stampa in cui si fa riferimento a “l'UE”, devono essere considerati “giornalistici” (vedi par. 57 dell'ordinanza del Tribunale UE sopracitata). Nella sua risposta del 2 dicembre 2016, il Consiglio ha spiegato, tra l'altro, di non essere l'autore della dichiarazione UE-Turchia e di non essere stato in alcun modo coinvolto nel dialogo strutturato che si è svolto tra i rappresentanti degli Stati membri e la Repubblica di Turchia o nelle attività del Presidente del Consiglio europeo che hanno portato a tale dichiarazione (vedi par. 38). Anche la Commissione ha affermato che “nessun accordo” era stato concluso tra l'UE e la Repubblica di Turchia. Piuttosto, ha sostenuto la Commissione, è chiaro “dal vocabolario” che la dichiarazione UE-Turchia costituisce un “accordo politico” raggiunto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri (vedi par. 28).

considerata lecita e che essi possono agire al di fuori del quadro procedurale previsto dal diritto primario nei settori di competenza dell'Unione, considerando soprattutto che l'UE ha già esercitato la sua competenza esterna concorrente in materia di riammissione nei confronti della Turchia con l'accordo in vigore dal 2014⁵⁰³. In ogni caso, a prescindere dalla legittimità dell'azione delle istituzioni UE e degli Stati membri, ciò che è rilevante ai fini della nostra analisi è il risultato: infatti, sostenendo che furono gli Stati membri a concordare la Dichiarazione in qualità di attori indipendenti del diritto internazionale, si è avuto la possibilità di escludere il coinvolgimento della Corte di giustizia nell'esaminare la conformità dell'accordo alla Carta dei diritti fondamentali e agli obblighi in materia di diritti dei rifugiati, sottraendolo così a qualsiasi sindacato di legittimità.

In conclusione, la Dichiarazione può quindi essere letta come un tentativo di inversione della "lisbonizzazione" delle politiche migratorie dell'UE e un passo indietro verso logiche intergovernative di cooperazione europea che sfuggono alle regole e alle procedure previste dai trattati⁵⁰⁴. Tuttavia, la "protezione altrove" istituita con l'accordo UE-Turchia è stata ritenuta dagli Stati membri e dalle istituzioni europee un tentativo riuscito ed è stata promossa quindi a strumento ordinario per gestire i flussi migratori e di richiedenti asilo, suscettibile di essere replicata strategicamente con tutti i Paesi di origine e di transito⁵⁰⁵. Se si pensa che tale strumento è stato concepito come risposta all'esodo di profughi dalla Siria, appaiono assai lontani i tempi in cui le soluzioni a crisi di dimensioni paragonabili venivano trovati in strumenti come il già citato *Comprehensive Action Plan*, che consentì il reinsediamento in Occidente di un numero molto maggiore di rifugiati dai Paesi di primo asilo. Lungi dal proporre una soluzione globale a fenomeni migratori di ampia portata e più che altro incentrato sugli interessi europei a breve termine, l'accordo UE-Turchia è stato considerato l'ultima risorsa prima della chiusura totale della "fortezza

⁵⁰³ Sul punto e sulle sue implicazioni relativamente alla rappresentanza dell'Unione europea nei negoziati in ambito Global compacts vedi: P. García Andrade, *External Competence and Representation of the EU and its Member States in the Area of Migration and Asylum*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 17 gennaio 2018.

⁵⁰⁴ S. Carrera, L. den Hertog, M. Stefan, *It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee deal*, cit., pp. 9-10.

⁵⁰⁵ C. Ziebritzki, *The Objective of Resettlement in an EU Constitutional Perspective*, in L. Leboeuf, M. Foblets (eds.), *Humanitarian Admission to Europe*, Nomos/Hart, 2020, p. 314: "This is suggested by the factors determining which third countries or regions EU Member States shall focus on with regard to resettlement. These factors increasingly require the third country's effective cooperation on the prevention of irregular border-crossing towards the EU, on the creation of conditions which allow for the application of 'protection elsewhere clauses' such as, in particular, the 'safe third country concept', and on readmission to the third country".

Europa”, sottolineando ancora una volta il paradosso principale dell’UE, che prevede il diritto di chiedere asilo per come sancito dall’art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo solo a chi raggiunge il suo territorio, pur facendo di tutto per impedirgli di arrivarci⁵⁰⁶.

Bisogna quindi tenere conto che la dichiarazione UE-Turchia e le tensioni emerse in quel contesto hanno avuto un certo impatto sulle dinamiche politiche alla base della predisposizione di percorsi di ingresso legale per i rifugiati. Il risultato è una politica estera complessa guidata da obiettivi che non sono intrinsecamente opposti, ma che comunque generano tensioni in fase di attuazione, influenzando anche sulle dinamiche alla base dell’armonizzazione dei percorsi di protezione⁵⁰⁷. Tale complessità emerge chiaramente nel caso della proposta di regolamento su un quadro UE sul reinsediamento, anche perché la Dichiarazione UE-Turchia è stata quasi contestuale alla presentazione della proposta⁵⁰⁸. Tale circostanza ha indotto alcuni osservatori a mettere in guardia dallo sviluppo di un approccio comune incentrato su considerazioni riguardanti il controllo delle frontiere, che finiscono per minare la natura principalmente umanitaria dei programmi in questione⁵⁰⁹. Infatti, come abbiamo già osservato, nel testo della proposta, tra i fattori

⁵⁰⁶ Vedi ancora: H. Labayle, P. De Bruycker, *The EU-Turkey Agreement on migration and asylum: False pretences or a fool’s bargain?*, cit.

⁵⁰⁷ United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, *Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants*, A/HRC/23/46, 24 aprile 2013, soprattutto par. 28 e 31: “the Special Rapporteur notes that one of the key changes in the renewed GAMM of 2011 was to move towards a more global approach which takes into account the human rights at stake in movements across borders, by placing emphasis on establishing legal channels of migration and protecting human rights, including international protection.[...] Despite the advances set out above, the Special Rapporteur regrets that within the European Union policy context, irregular migration remains largely viewed as a security concern that must be stopped. This is fundamentally at odds with a human rights approach”.

⁵⁰⁸ Cfr. Commissione europea, 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, cit., p. 7: “The Proposal is building on the experience with existing resettlement initiatives in the EU framework and existing resettlement practices of the member states, in particular the Standard Operating Procedures guiding the implementation of the resettlement scheme with Turkey set out in the EU-Turkey Statement of 18 March 2016”.

⁵⁰⁹ Cfr. L. Leboeuf, M. Foblets, *Introduction: Humanitarian Admission to Europe*, cit., p. 21: “Further EU policy documents connect the involvement of the EU in the field of humanitarian admission to Europe with the broader policy objective of preventing disordered secondary movements of refugees to Europe. Resettlement has been privileged in an attempt to reconcile humanitarian considerations with security ones and it is consistently viewed by the EU not only as a humanitarian policy tool, but also as a border management tool”. Nello stesso senso anche: C. Ziebritzki, *The Objective of Resettlement in an EU Constitutional Perspective*, cit., p. 288: “Others praise resettlement rather as a means of enhancing state control in the realm of forced migration, as an immigration management tool, or even as a foreign policy instrument serving the political and economic interests of the EU beyond the realm of migration. [...] In other words, defining the objective of resettlement has direct practical implications for the concrete design of a resettlement scheme”.

rilevanti per determinare i Paesi terzi da privilegiare per il reinsediamento è elencata anche la loro “effettiva cooperazione con l’Unione nel settore della migrazione e dell’asilo”, compresa la disponibilità a concludere accordi di riammissione e l’impegno a fermare i flussi di richiedenti asilo verso l’Europa, migliorando la propria capacità di accoglienza e controllando le proprie frontiere esterne⁵¹⁰. A ben vedere, tale normativa riproporrebbe quanto già avvenuto con la Dichiarazione UE-Turchia del 2016, in cui il reinsediamento dei rifugiati siriani è stato utilizzato come moneta di scambio, insieme ai miliardi di finanziamenti, per ottenere riammissioni e bloccare le partenze⁵¹¹. Non a caso il sistema “1 a 1”, che veniva definito nel primo punto d’azione della Dichiarazione come una “misura temporanea e straordinaria che è necessaria per porre fine alle sofferenze umane e ristabilire l’ordine pubblico”, è destinato quattro anni dopo ad essere uno dei pilastri delle politiche UE in materia, come confermato dalla raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione nell’UE, che insiste sulla “necessità di continuare a dare attuazione alla dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016”⁵¹².

3. La normativa spagnola sui richiedenti asilo: un canale di ingresso legale e sicuro funzionale alle politiche di esternalizzazione del controllo delle frontiere

La normativa spagnola offre sicuramente uno spunto interessante rispetto al rischio che l’istituzione di canali di ingresso legale per l’ammissione umanitaria sia, oltre che un mezzo per negoziare l’impegno degli Stati terzi – come abbiamo visto nel paragrafo precedente –, anche uno strumento che legittima agli occhi delle Corti le politiche di esternalizzazione del controllo delle frontiere portate avanti con la cooperazione dei Paesi

⁵¹⁰ Vedi *supra* p. 106.

⁵¹¹ Vedi *supra* p. 155.

⁵¹² Commissione europea, Raccomandazione della Commissione sui percorsi legali di protezione nell’UE: promuovere il reinsediamento, l’ammissione umanitaria e altri percorsi complementari, cit., considerando 15, che prosegue: “[...] L’attuazione della dichiarazione UE-Turchia comprende l’attivazione del programma volontario di ammissione umanitaria con la Turchia, a condizione che tutti i prerequisiti siano stati rispettati e che gli attraversamenti irregolari alle frontiere tra la Turchia e l’UE siano cessati o siano stati almeno ridotti in modo sostanziale e sostenibile”. Vedi anche par. 5, lett. a): “provvedere affinché prosegua il reinsediamento dalla Turchia di siriani e cittadini di paesi terzi e apolidi sfollati a causa del conflitto in Siria, per sostenere l’attuazione della dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016, che comprende l’attivazione del programma volontario di ammissione umanitaria con la Turchia, a condizione che tutti i prerequisiti siano stati rispettati e che gli attraversamenti irregolari alle frontiere tra la Turchia e l’UE siano cessati o siano stati almeno ridotti in modo sostanziale e sostenibile;”.

terzi. Mentre nel caso della Turchia l'accordo avveniva perlomeno sotto forma di *statement* pubblicato sul sito delle istituzioni UE, gli accordi bilaterali tra Spagna e Marocco per le operazioni di pattugliamento marittimo e per l'intercettazione dei migranti alla frontiera di Ceuta e Melilla sono perlopiù informali, tanto che se ne apprende la stipula nel corso degli anni dagli organi di stampa o dai comunicati dei Governi, ma pochi sono gli accordi pubblicati. Inoltre, in questo caso, il canale di ingresso non è rappresentato da un meccanismo di reinsediamento ma da una sorta di procedura di ingresso protetto per richiedenti asilo. In realtà, come abbiamo osservato all'inizio del secondo capitolo, la Spagna abolì la sua PEP nel 2009 ma preservò una possibilità di ingresso legale e sicuro per i richiedenti asilo che si trovavano in determinate circostanze. Proprio questa norma, infatti, insieme ad un'altra disposizione che prevede la possibilità per i richiedenti asilo di presentare domanda al valico di frontiera, ha permesso alla Corte europea dei diritti dell'uomo di considerare legittimo l'impianto normativo della Spagna, che prevede la possibilità di effettuare respingimenti alla frontiera di Ceuta e Melilla. La Corte, seguita pochi mesi dopo dal Tribunal Constitucional spagnolo, ha di conseguenza legittimato un sistema interamente basato sull'esternalizzazione del controllo delle frontiere al Marocco, che pure opera in violazione degli standard europei sui diritti dei richiedenti asilo. Per comprendere a pieno la situazione, ci soffermeremo quindi prima sulle disposizioni di legge che abbiamo adesso accennato, poi sulla cooperazione tra Spagna e Marocco e infine sulle citate pronunce giurisprudenziali.

Il canale di ingresso legale per richiedenti asilo previsto dall'ordinamento spagnolo è stabilito dall'art. 38 della *Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria* (Ley 12/2009) che, per "trattare i casi che sorgono al di fuori del territorio nazionale", contempla la possibilità per gli Ambasciatori di autorizzare il trasferimento dei richiedenti asilo in Spagna per presentare domanda di asilo, a due condizioni: il richiedente non deve essere cittadino del Paese in cui si trova la rappresentanza diplomatica e la sua integrità fisica deve essere in pericolo⁵¹³. Tale disposizione sembrerebbe appunto prevedere

⁵¹³ Artículo 38, Solicitudes de protección internacional en Embajadas y Consulados: "Con el fin de atender casos que se presenten fuera del territorio nacional, siempre y cuando el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la Representación diplomática y corra peligro su integridad física, los Embajadores de España podrán promover el traslado del o de los solicitantes de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en esta Ley.

El Reglamento de desarrollo de esta Ley determinará expresamente las condiciones de acceso a las Embajadas y Consulados de los solicitantes, así como el procedimiento para evaluar las necesidades de traslado a España de los mismos".

un canale di ingresso legale e sicuro ai fini della protezione internazionale ma la realtà rivelata dai dati è che questa modalità è scarsamente utilizzata e non è ben chiaro con quali effetti. Infatti, nei dati statistici disponibili sul sito del Ministero dell'Interno è visibile che le domande di asilo presentate presso le Ambasciate e i Consolati appartengono ad un'unica categoria: *solicitudes de Extensión Familiar*, per familiari di rifugiati già presenti in Spagna⁵¹⁴. Il motivo principale è probabilmente la mancata adozione del regolamento di attuazione previsto al secondo comma della norma, che avrebbe dovuto determinare le condizioni di accesso alle Ambasciate e il procedimento per la valutazione di un eventuale trasferimento in Spagna di un richiedente asilo, in assenza del quale le Ambasciate non hanno saputo come gestire le domande che sono state presentate.

A completare il quadro, come anticipavamo, nel 2015 è stata introdotta una nuova norma nella legge organica sui diritti e sulle libertà degli stranieri in Spagna che ha introdotto un "regime speciale" per Ceuta e Melilla. La norma stabilisce che gli stranieri che vengono individuati alla frontiera territoriale di Ceuta o Melilla mentre tentano di superare la linea di demarcazione della frontiera per attraversarla irregolarmente possono essere respinti per impedire il loro ingresso illegale in Spagna, nel rispetto delle norme internazionali sui diritti umani e sulla protezione internazionale ratificate dalla Spagna⁵¹⁵. Sostanzialmente una normativa che autorizza per legge un respingimento alla frontiera, senza specificare con quali modalità e garanzie ma con un generico rinvio al rispetto delle norme internazionali sui diritti umani. Al terzo comma si aggiunge poi che le domande di protezione internazionale devono essere formalizzate nei luoghi predisposti a tale scopo ai valichi di frontiera e devono essere trattate in conformità con la normativa in materia di protezione internazionale, vale a dire secondo l'art. 21 della già citata *Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*. Dall'analisi della normativa sembrerebbe quindi che un richiedente asilo subsahariano che si trova in Marocco non abbia alcun

⁵¹⁴ Nelle tabelle dei report "Asilo en cifras", suddivisi per anno, accanto alla voce "Embajadas y Consulados*", l'asterisco riporta questa specifica.

⁵¹⁵ Disposizione finale prima della legge organica n. 4/2015 che ha introdotto una disposizione aggiuntiva decima nella legge organica n. 4/2000, dell'11 gennaio, sui diritti e sulle libertà degli stranieri in Spagna e sulla loro integrazione sociale: "Disposición adicional décima. Régimen especial de Ceuta y Melilla.

1. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España.

2. En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.

3. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional."

bisogno di giungere irregolarmente in Spagna, ben potendo presentare la sua domanda di protezione ai valichi di frontiera oppure presso l'Ambasciata spagnola a Rabat, qualora ricorrano le condizioni dell'art. 38 della Ley organica 12/2009. La realtà dei fatti però è che la norma che autorizza *el rechazo en frontera* è lo specchio di un sistema interamente basato sull'esternalizzazione del controllo delle frontiere ad un Paese terzo che opera in violazione degli standard UE sui diritti dei richiedenti asilo.

Come accennavamo, infatti, la cooperazione tra Spagna e Marocco si basa prevalentemente su accordi semi-formali per il pattugliamento marittimo e per l'intercettazione dei migranti alla frontiera di Ceuta e Melilla, mentre ad oggi non esistono ancora accordi di riammissione tra UE e Marocco, proprio a causa della difficoltà di negoziare quella clausola sul rispetto dei diritti, che è stata essenziale per l'accordo con la Turchia⁵¹⁶. Tali accordi, in virtù dell'assenza di formalizzazione e di trasparenza, sono spesso sottratti al controllo parlamentare e giudiziario, pertanto anche il contenuto degli impegni intrapresi rimane alquanto ambiguo; mentre invece è ben documentato che le guardie di frontiera marocchine agiscono spesso in violazione dei diritti fondamentali protetti dall'ordinamento europeo. In ogni caso, sebbene l'Unione europea disponga di una politica comune in materia di migrazione e controllo delle frontiere, prevede comunque la possibilità per gli Stati membri di stringere accordi con gli Stati terzi⁵¹⁷. La cooperazione tra i due Regni cominciò infatti già nel 1992, quando è stato firmato l'Accordo di riammissione tra Spagna e Marocco: uno dei primi patti bilaterali tra uno Stato membro dell'UE e un Paese terzo per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi che avevano varcato illegalmente la frontiera, giungendo dal territorio dello Stato contraente⁵¹⁸. Tuttavia, alla

⁵¹⁶ Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo del 10 giugno 2021 sulla violazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e l'utilizzo di minori da parte delle autorità del Marocco nella crisi migratoria a Ceuta*, 2021/2747(RSP), par. 7: "esorta la Commissione e il Regno del Marocco a cooperare e a concludere formalmente, quanto prima, un accordo di riammissione UE-Marocco che preveda le necessarie garanzie giuridiche".

⁵¹⁷ Pur nell'inesistenza di un accordo internazionale tra Marocco e Unione europea, nel 2013, l'Unione europea e il Marocco hanno adottato una dichiarazione di "[partenariato per la mobilità](#)" (*Mobility partnership*) con quattro obiettivi principali: migliorare l'organizzazione delle migrazioni legali; una lotta efficace contro la migrazione irregolare; la massimizzazione dell'impatto positivo delle migrazioni sullo sviluppo e, infine, la promozione e il rispetto degli strumenti internazionali relativi alla protezione dei diritti dei rifugiati (per un'analisi, v. [Carrera et al.](#)). In realtà, nella cooperazione tra l'Unione e il Marocco, la priorità è data all'obiettivo della lotta contro la migrazione irregolare piuttosto che al perseguimento di obiettivi umanitari o all'apertura di canali d'ingresso legale.

⁵¹⁸ L'Accordo siglato il 25 aprile 1992 è reperibile sul sito web del Governo spagnolo: <https://www.boe.es/boe/dias/1992/04/25/pdfs/A13969-13970.pdf>. Vedi: AGI, *L'accordo che permette alla Spagna il rimpatrio rapido dei migranti dal Marocco*, 25 agosto 2018.

luce dell'ordinamento UE attuale, il Marocco non è considerato un Paese sicuro in quanto non concede una protezione equivalente a quella della Convenzione di Ginevra e l'accordo non si applica ovviamente ai richiedenti asilo che hanno varcato illegalmente la frontiera. Pertanto, esso è stato utilizzato raramente e solo per rimpatriare cittadini marocchini. Da allora la cooperazione si è consolidata tramite altri accordi e, a seguito della costruzione delle recinzioni costruite alla fine degli anni Novanta in quelle che prima erano frontiere aperte, le autorità marocchine hanno controllato l'ingresso dei migranti negli ultimi territori europei in Africa⁵¹⁹. Alla luce di questi fatti vediamo come la norma che prevede un regime speciale per Ceuta e Melilla esiste solo per "mettere una pezza" laddove il sistema rischi di non funzionare. Infatti, come abbiamo visto anche nel caso della Turchia, qualora il Paese partner decida di venire meno ai suoi impegni e anzi di organizzare l'arrivo dei migranti alla frontiera, le conseguenze possono essere molto impattanti. La Spagna, che ha le sue frontiere esterne in Africa, ha deciso di tutelarsi da questi possibili avvenimenti introducendo una norma che la autorizza a compiere respingimenti alla frontiera di Ceuta e Melilla.

In sostanza, come abbiamo notato in più circostanze, gli Stati membri hanno delegato ai Paesi terzi di frontiera esterna il controllo dei flussi di richiedenti asilo, in modo da non dover incorrere in violazioni dei diritti umani gestendo il controllo delle frontiere con le proprie autorità e i propri mezzi. Non a caso Ceuta e Melilla, essendo le uniche frontiere terrestri che l'Europa condivide con l'Africa, hanno funzionato da laboratorio per sperimentare diverse politiche di esternalizzazione del controllo delle frontiere che ora vengono attuate in tutta l'Unione, ma che esistono da molto prima della dichiarazione UE-Turchia⁵²⁰. L'obiettivo principale di questa politica è finanziare gli strumenti repressivi dello Stato marocchino per tenere migranti e potenziali richiedenti asilo fuori dal territorio europeo, esattamente come avviene con la Turchia o con altri Stati del Nord Africa, come la Libia⁵²¹. Infatti, le guardie di frontiera marocchine che pattugliano il confine sono molte di più rispetto a quelle spagnole e trattengono strategicamente i migranti subsahariani prima

⁵¹⁹ Si veda sul sito web del Governo spagnolo "boe.es": Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno del Reino de Marruecos en materia de cooperación policial transfronteriza, Boletín Oficial del Estado, Núm. 116, Martes 15 de mayo de 2012, Pág. 35412, in cui tra gli obiettivi dell'accordo (art. 3) è previsto anche il contrasto all'immigrazione irregolare.

⁵²⁰ J. S. Rodriguez Forrest, *OPed: Cooperation with Morocco in the EU's African Border – a laboratory of externalization*, ECRE Weekly Bulletin, 12 January 2018.

⁵²¹ Sul tema vedi: G. Tsourapas, *Migration diplomacy in the Global South: cooperation, coercion and issue linkage in Gaddafi's Libya*, in "Third World Quarterly", vol. 38, iss.10, 2017, pp. 2367-2385.

che possano raggiungere l'Ufficio per la registrazione delle domande di asilo alla frontiera spagnola⁵²². Vale anche la pena notare che il Marocco fino a poco tempo fa non riconosceva ufficialmente la sovranità spagnola sulle città di Ceuta e Melilla, nonostante l'esistenza di un controllo totale delle frontiere da entrambe le parti. La disputa territoriale viene quindi sfruttata dalle autorità spagnole e marocchine per bloccare migranti e richiedenti asilo. Infatti, il Marocco considera sotto la sua sovranità tutto il mare che circonda le due città e tale circostanza è considerata accettabile dalle autorità spagnole perché facilita i respingimenti in mare, ormai sempre più frequenti⁵²³.

Tale ruolo di partner ha permesso al Marocco di negoziare anche favorevoli accordi commerciali con l'UE e, soprattutto, l'appoggio politico per risolvere a proprio favore la "Questione del Sahara occidentale"⁵²⁴. Con la decolonizzazione del Sahara Occidentale, infatti, la Spagna lasciò Marocco e Mauritania a contendersi il territorio su cui aveva dominato fino a quel momento e che era abitato dalla popolazione saharawi, impedendo così che avesse luogo un referendum di autodeterminazione. La guerra è durata fino al 1988 ed è terminata con un lungo muro che divide Marocco, Mauritania e Repubblica Araba Democratica Saharawi e un referendum di autodeterminazione negoziato dall'ONU che non ha mai avuto luogo, grazie all'interessato silenzio dei Paesi europei⁵²⁵. L'Unione europea, che ha competenza esclusiva in materia di pesca e agricoltura, è infatti ben contenta di poter in questo modo includere negli accordi le risorse del Sahara

⁵²² I respingimenti possono avvenire in qualsiasi fase dell'attraversamento del complesso sistema di tre diverse barriere e della profonda fossa che formano la recinzione o anche dopo aver raggiunto il lato spagnolo. I filmati degli attivisti, infatti, testimoniano che le forze marocchine attraversano persino i diversi varchi della recinzione ed entrano in territorio spagnolo per catturare e rimpatriare migranti e richiedenti asilo, compresi i minori. Così A. López-Sala, *Keeping up appearances. Dubious legality and migration control at the peripheral borders of Europe. The cases of Ceuta and Melilla*, in S. Carrera, M. Stefan, *Fundamental Rights Challenges in Border Controls and Expulsion of Irregular Immigrants in the European Union*, Routledge, 2020, pp. 130 e ss.

⁵²³ Tra le ultime dichiarazioni in questo senso si ricordi quella del primo ministro marocchino che nel dicembre 2020 ha definito in un'intervista Ceuta e Melilla "marocchine come il Sahara". Vedi: L. Angel Sanz, *España convoca a la embajadora de Marruecos y exige explicaciones por las palabras del primer ministro sobre Ceuta y Melilla*, in "El Mundo", 22 dicembre 2020.

⁵²⁴ Il fenomeno è stato chiamato "border diplomacy" e i relativi studi analizzano il modo in cui le questioni relative al controllo e alla gestione dei flussi migratori vengono utilizzati, in modo strategico, per il raggiungimento di altri fini di politica estera. Vedi: L. Laube, *The relational dimension of externalizing border control: selective visa policies in migration and border diplomacy*, in "Comparative Migration Studies", vol. 7, 23 July 2019.

⁵²⁵ La vicenda storica è ben ricostruita nel reportage pubblicato il 2 giugno 2022 da "Meltingpot": "La Spagna approva il piano di autonomia marocchino nel Sahara Occidentale", firmato da M.Iannacone.

Occidentale⁵²⁶. È chiaro, quindi, che il governo marocchino utilizza la frontiera per esercitare pressioni politiche; ciò è stato soprattutto evidente nella crisi tra Spagna e Marocco che è iniziata nell'aprile 2021 e si è conclusa solo un anno dopo. Infatti, le tensioni nel Sahara Occidentale non si sono mai veramente risolte e nel marzo del 2020 sono ricominciate le azioni militari lungo il muro, violando l'accordo di cessate il fuoco del 1988. Quando il governo di Madrid aveva accettato nell'aprile 2021 di curare in un ospedale spagnolo il leader saharawi, il Marocco ha fatto passare 9000 migranti in poche ore, mettendo in atto la stessa condotta della Turchia l'anno precedente⁵²⁷. Da allora i rapporti tra i due Paesi erano rimasti tesi, tanto che la Spagna si era dovuta arrangiare attraverso specifici accordi per i rimpatri con i Paesi di origine dei migranti, come Mauritania, Gambia, Senegal e sono sorti i primi campi profughi alle Isole Canarie perché tanti riuscivano ad arrivare via mare⁵²⁸. La crisi si è risolta soltanto a marzo dell'anno successivo, quando il Governo spagnolo ha emanato un comunicato in cui avvalle il Piano di autonomia del Marocco che prevede di fatto l'annessione dei territori occupati e il Marocco ha riconosciuto l'integrità territoriale della Spagna, rinunciando a rivendicare Ceuta e Melilla, e ha rinnovato il suo impegno come guardia di frontiera dell'Unione europea⁵²⁹.

⁵²⁶ il Tribunale dell'Unione europea ha annullato le clausole di due accordi sulla pesca e sui prodotti agricoli, per la parte che riguarda le acque e il territorio del Sahara Occidentale. Vedi: Tribunal de l'Union européenne, COMMUNIQUE DE PRESSE n° 166/21, *Le Tribunal annule les décisions du Conseil relatives, d'une part, à l'accord entre l'UE et le Maroc modifiant les préférences tarifaires accordées par l'UE aux produits d'origine marocaine ainsi que, d'autre part, à leur accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable*, Arrêts dans l'affaire T-279/19 et dans les affaires jointes T-344/19 et T-356/19, Front Polisario/Conseil, Luxembourg, le 29 septembre 2021.

⁵²⁷ Le vicende sono riportate anche in: Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 10 giugno 2021 sulla violazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e l'utilizzo di minori da parte delle autorità del Marocco nella crisi migratoria a Ceuta*, 2021/2747(RSP): "considerando che a partire dal 17 maggio 2021 si è registrato un aumento senza precedenti degli attraversamenti verso il territorio spagnolo e che circa 9 000 persone sono entrate, a piedi o a nuoto, nella città autonoma spagnola di Ceuta, dopo che la polizia marocchina ha temporaneamente allentato i controlli alle frontiere, aprendo i cancelli del valico di frontiera senza intraprendere alcuna azione per interrompere gli ingressi irregolari; [...]considerando che alla maggior parte dei bambini è stato fatto credere che nella città di Ceuta era in corso una partita di calcio a ingresso gratuito tra giocatori di fama internazionale, e che si trovavano in gita scolastica".

⁵²⁸ M. Iannacone, *La Spagna approva il piano di autonomia marocchino nel Sahara Occidentale*, in "Meltingpot", 2 giugno 2022.

⁵²⁹ I. Federico, M. Rodriguez Martinez, *Spagna e Marocco: nuova fase di cooperazione*, in "Euronews", 3 febbraio 2022: "Nella Dichiarazione Congiunta adottata il 7 aprile 2022, i due esecutivi hanno firmato 19 accordi, che toccano vari temi, dal controllo delle frontiere allo sviluppo delle relazioni bilaterali, con un'attenzione particolare alla questione migratoria, con l'obiettivo di "aprire nuove vie di migrazione regolare". La crisi diplomatica tra i due Regni e la sua risoluzione è riportata anche in: E. Frasca, *Quando la prevenzione dell'immigrazione si arresta: l'incerta natura e la debole tenuta degli impegni tra Marocco e Unione europea*, in "SIDIblog", 3 giugno 2022; L. Ardesi, *Sahara Occidentale: nuovi accordi tra Spagna e*

La ricostruzione di questi fatti, e cioè del funzionamento della cooperazione tra Marocco e Spagna (e Unione europea), ci mostra quindi che la Spagna ha completamente esternalizzato l'attività di controllo delle frontiere, delegandola al suo vicino partner, tanto da essere completamente dipendente dal suo operato. La circostanza è ribadita, come abbiamo detto, anche dal fatto che il Parlamento ha deciso di introdurre una norma che permettesse di avere una “via di uscita” dagli obblighi internazionali qualora l'impegno dell'alleato venisse meno, cioè la decima disposizione finale della legge organica sugli stranieri, che autorizza i respingimenti alla frontiera di Ceuta e Melilla. Alla luce di quanto sinora detto, bisogna capire quindi se il quadro giuridico previsto dalla Spagna – che, come abbiamo visto, prevede anche due possibilità di presentare la domanda di asilo fuori dai confini territoriali e quindi di accedere legalmente alla procedura – è compatibile con i diritti dei richiedenti asilo.

Il Tribunal Constitucional, con una sentenza del 19 novembre 2020, ha salvato la norma che prevede che gli stranieri che cerchino di superare irregolarmente la frontiera di Ceuta o Melilla possano essere respinti, al fine di impedire il loro ingresso illegale nel Paese. Secondi i Giudici, la disposizione finale è legittima se la sua applicazione avviene a seguito di esame caso per caso, se è garantita la possibilità di fare ricorso all'autorità giudiziaria e se vengono rispettati gli obblighi internazionali. Le conclusioni risultano piuttosto vaghe, ma sostanzialmente ciò che la Corte argomenta è che il *rechazo en frontera* è una modalità coercitiva immediata di impedire la violazione dell'ordinamento giuridico spagnolo, che vieta l'attraversamento irregolare della frontiera ma permette la presentazione della domanda di asilo ai valichi di frontiera, e che tale norma è giustificata dalla particolare posizione geografica di Ceuta e Melilla. Tutto ciò avviene nel rispetto dell'ordinamento costituzionale spagnolo, perché durante le azioni di respingimento le autorità avranno riguardo dei soggetti vulnerabili e dei minori e soprattutto perché, a seguito del respingimento, la persona che intendesse lamentare la violazione del suo diritto può ricorrere all'autorità giudiziaria⁵³⁰.

Marocco irritano Algeri, in “Nigrizia”, 21 marzo 2022 (nell'articolo è presente il link ai due comunicati del Governo spagnolo e marocchino).

⁵³⁰ Tribunal Constitucional, Sentencia 172/2020, 19 de noviembre de 2020: “La disposición final primera por la que se introduce la disposición adicional décima en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, es conforme a la Constitución, siempre que se interprete tal y como se ha indicado en el fundamento jurídico 8 C), concretado en los siguientes puntos: a) Aplicación a las entradas individualizadas; b) Pleno control judicial; c) Cumplimiento de las obligaciones internacionales. Per un'analisi della sentenza: C. Guerrero Picó, *Tribunale costituzionale, sentenza del 19*

Tuttavia, le vicende portate all'attenzione della Corte europea dei diritti dell'uomo, che si era pronunciata pochi mesi prima, hanno rivelato che la condotta delle autorità spagnole era ben lontana dal rispettare gli standard di tutela fissati successivamente dalla Corte costituzionale spagnola. Come vedremo, infatti, la Corte di Strasburgo ha rilevato che tale condotta costituiva a tutti gli effetti una violazione del divieto di respingimento collettivo stabilito dalla CEDU. Nonostante ciò, la Spagna evitava di rimediare una condanna perché il suo quadro normativo prevedeva una "valvola di sfogo": la possibilità per le persone bisognose di protezione internazionale di entrare legalmente in Spagna, tramite la presentazione della domanda in Ambasciata, secondo l'art. 38 della Ley organica del 2009, oppure presentando la domanda ai valichi di frontiera, secondo l'art. 21 della stessa legge. Rendere inaccessibili i valichi di frontiera, e quindi rendere ineffettiva tale possibilità, è poi un lavoro che spetta agli accordi di cooperazione di cui abbiamo finora disquisito. Le sentenze che analizziamo in questa sede ci rivelano quindi come a fronte dell'istituzione di un canale di ingresso legale corrisponda spesso una politica di esternalizzazione, in questo caso rappresentata dagli accordi di cooperazione tra Spagna e Marocco, ma che è presente anche nello schema UE-Turchia, e ci invita inoltre a considerare il fatto che spesso la presenza del primo elemento viene utilizzata per giustificare il secondo, anche quando, come in questo caso, il canale di ingresso legale si rivela solo teorico e illusorio.

La prima pronuncia che si ritiene opportuno analizzare, anche se cronologicamente successiva alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che analizzeremo subito dopo, è la sentenza del Tribunal Supremo del 15 ottobre 2020, sul ricorso proposto da un cittadino siriano, che voleva raggiungere la famiglia arrivata in Spagna con un programma di ricollocazione, avverso il silenzio dell'Ambasciata di Spagna in Grecia sulla sua

novembre 2020, sulla legge organica n. 4/2015, del 30 marzo, sulla protezione della sicurezza dei cittadini, Servizio Studi della Corte Costituzionale - Area di Diritto Comparato, 10 dicembre 2020. L'Autrice spiega che "il Tribunale costituzionale ha ritenuto che l'istituzione di un regime specifico per Ceuta e Melilla, che tiene conto della loro particolare posizione geografica (si tratta dell'unica frontiera esterna dell'area Schengen su terre africane) non può essere considerata irragionevole né priva di giustificazione e ha dichiarato che la disciplina introdotta dal legislatore è legittima", anche alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo che si era recentemente pronunciata nel caso *N.D. e N.T.* Solo l'opinione dissenziente della giudice María Luisa Balaguer Callejón, che osservava che il giudizio astratto di legittimità non può ignorare la realtà sociale su cui sarà proiettato, ha messo luce su quella che era la *ratio legis* della disposizione normativa introdotta con la ley organica 4/2015: "rinunciare a stabilire un procedimento (con garanzie) per le persone intercettate alla frontiera con il Marocco, fornendo base legale alle azioni dei membri dei corpi e delle forze di sicurezza dello Stato e impedendo agli interessati di difendere i diritti umani di cui sono titolari".

domanda di asilo ai sensi dell'art. 38, Ley 12/2009⁵³¹. La sentenza è interessante perché ha chiarito alcuni aspetti che, come vedremo, non erano stati affrontati, se non parzialmente, nel giudizio di fronte alla Grande Camera: innanzitutto l'interpretazione della nozione di pericolo a cui fa riferimento l'art. 38 e poi la problematica relativa all'assenza di un regolamento di attuazione. Rispetto al primo punto, l'Avvocatura dello Stato aveva contestato che il ricorrente si trovasse in una situazione di pericolo, visto che la domanda era stata presentata in uno Stato membro. Tuttavia, il Tribunal Supremo ha specificato che il requisito del pericolo per l'integrità fisica deve intendersi in riferimento al rischio di rimpatrio nel Paese di origine e non allo Stato in cui il richiedente presenta la domanda, considerato per altro che la norma non si applica alle domande presentate presso l'Ambasciata nel Paese di origine⁵³². Ma l'argomento centrale della difesa dello Stato spagnolo è stata proprio la mancata attuazione dell'art. 38: promuovendo una tesi opposta a quella sostenuta solo pochi mesi prima a Strasburgo, l'*Abogado del Estado*, infatti, evidenziava come il silenzio dell'Ambasciata fosse giustificato dalla mancata predisposizione del regolamento di attuazione richiesto dalla norma, circostanza che rendeva di fatto impossibile l'effettivo funzionamento del procedimento. Il Tribunal Supremo ha replicato però che la lacuna regolamentare in questione non rappresentava una legittima ragione per l'inerzia dell'Ambasciata, poiché dal quadro normativo in vigore è possibile desumere gli elementi essenziali del procedimento e ha rigettato così il ricorso dell'Avvocatura di Stato⁵³³. La sentenza del Tribunal Supremo ha avuto perlomeno il

⁵³¹ Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, rec. n. 4989/2019, res. n. 1327/2020, de 15 de octubre 2020 (la vicenda è riportata nella sezione: "Primer" dei "Fundamentos de derecho").

⁵³² La sentenza recita: "En el escrito de interposición, el Abogado del Estado alega, en primer lugar, que la sentencia recurrida no ha interpretado correctamente el art. 38 de la Ley 12/2009, ya que la locución "corra peligro su integridad física" ha de ir referida al país en que se encuentra la embajada española (Grecia) y no el país de origen del solicitante de asilo [...]. En ese artículo hay los siguientes elementos esenciales:

- 1) Ese artículo no se aplica si el solicitante es nacional del país en que se encuentra la representación diplomática.
- 2) Además, debe de correr peligro su integridad física por causas relacionadas con el ámbito de aplicación de la Ley (asilo o protección subsidiaria)."

⁵³³ Infatti, i Giudici affermano che possono ritenersi vigenti le norme del regolamento di attuazione antecedente alla Ley de Asilo, il Real Decreto 203/1995, in forza dell'art. 2 par. 2 del Código Civil, ai sensi del quale l'abrogazione ha la portata espressamente prevista e si estende sempre a tutto ciò che nella nuova legge sulla stessa materia è incompatibile con la precedente. Di conseguenza, il Tribunal ritiene ancora "compatibili" le norme del regolamento del 1995 relative alla presentazione delle domande nelle missioni diplomatiche e negli uffici consolari, nonché quelle relative al trasferimento in Spagna del richiedente. Si ricorda che la questione era già stata affrontata anche in *N.D. e N.T.* e anche in quel caso venne ricordata la *Carta circular a todos los embajadores españoles* del 20 novembre 2009, che ricordava al personale diplomatico l'applicazione del regio decreto e conteneva indicazioni sulle modalità di trasferimento. In caso di decisione positiva, l'Ambasciata deve autorizzare l'ingresso mediante un lasciapassare che deve essere rilasciato con urgenza. I dettagli del procedimento sono ricostruiti in: C. Siccardi, *Quali vie di ingresso legale*

merito di fare chiarezza, ma il fatto che nonostante le vicende giudiziarie il regolamento di attuazione non sia mai stato adottato e che a due anni di distanza dalla pronuncia continuino ad accadere respingimenti e morti lungo la frontiera ispano-marocchina indicano che il canale di ingresso legale per i richiedenti asilo previsto dalla normativa spagnola è in realtà lettera morta.

Diversamente, la sentenza *N.D. e N.T. c. Spagna* è rilevante ai fini della nostra analisi perché ci permette di capire se la possibilità prevista dalla legge spagnola di accedere alla procedura di asilo senza attraversare illegalmente la frontiera è effettiva e ci mostra come, comunque, la sua previsione sia funzionale al mantenimento del regime di esternalizzazione del controllo delle frontiere, basato sulla cooperazione con il Marocco. Nella sentenza *N.D. e N.T. c. Spagna*, infatti, la Corte europea dei diritti dell'uomo doveva valutare se la presenza di canali di ingresso legale e sicuro per i richiedenti asilo nell'ordinamento spagnolo fosse un elemento che intaccava la legittimità della condotta dei ricorrenti, ai sensi dell'art. 4, prot. 4, CEDU, relativo al divieto di espulsioni collettive. Infatti, il Governo spagnolo ha sostenuto in giudizio che l'attraversamento irregolare della frontiera da parte dei migranti costituiva una condotta colpevolmente illegale, tale da escludere la protezione derivante dalla suddetta norma, in quanto i ricorrenti avrebbero potuto presentare domanda presso la rappresentanza diplomatica spagnola in Marocco, come previsto dalla legge⁵³⁴. La Grande Camera della Corte ha quindi rigettato il ricorso di un cittadino del Mali e di un cittadino della Costa d'Avorio che erano stati respinti in Marocco dalla polizia di frontiera spagnola, dopo aver cercato di scavalcare la recinzione che separa l'enclave spagnola di Melilla dal Marocco nell'agosto 2014.

I Giudici hanno così ribaltato la sentenza della Terza sezione che si era pronunciata nel 2017, rilevando che i respingimenti immediati (*devolucion en caliente*) costituiscono una violazione del divieto di espulsione collettiva⁵³⁵. Infatti, la Corte

per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale, cit., pp. 124-125. L'Autrice analizza anche quali sono le maggiori criticità di questo procedimento: "il requisito del pericolo per l'integrità fisica del richiedente rischia di estendere il controllo dell'Ambasciatore ai presupposti di merito della domanda di protezione, vanificando così l'importante ruolo degli organi competenti in materia di protezione sopra richiamati, che entrano in gioco solo in una seconda fase del procedimento, successiva alla valutazione sull'ammissibilità da parte delle Ambasciate. Infine, un'altra criticità concerne il fatto che l'art. 38 della Ley de Asilo disciplina solo alcuni elementi essenziali, rimettendo la disciplina di un procedimento che incide su diritti fondamentali ad una fonte regolamentare. Tale criticità è stata ulteriormente aggravata dal fatto che, come visto, la mancata attuazione del regolamento ha giustificato l'inerzia delle ambasciate."

⁵³⁴ Corte EDU, Grande Camera, *N.D. e N.T. c. Spagna*, nn. 8675/15, 8697/15, 13 febbraio 2020, par. 204.

⁵³⁵ Corte EDU, *N.D. e N.T. c. Spagna*, nn. 8675/15, 8697/15, 3 ottobre 2017.

riconosce che nel momento in cui i ricorrenti sono stati riconsegnati alla polizia marocchina non c'è stata alcuna valutazione individuale della loro situazione, né è stata loro offerta assistenza legale o un interprete, né tantomeno l'allontanamento è avvenuto nell'ambito di alcun procedimento legale⁵³⁶. La Grande Camera quindi non solo ha confermato la giurisdizione spagnola sulla base del principio che la giurisdizione non può essere esclusa nelle zone di frontiera⁵³⁷ ma ha anche riconosciuto che erano state presentate prove sufficienti in merito al ritorno sommario dei ricorrenti come parte di una politica statale⁵³⁸. Pertanto, la Grande Camera ha confermato che la tesi dei ricorrenti era solida sia in fatto che in diritto e che il rimpatrio subito costituiva un'espulsione collettiva ai sensi dell'art. 4, protocollo 4, CEDU⁵³⁹. Tuttavia, giunti a questo punto del ragionamento, i Giudici fanno sorprendentemente uso di un nuovo requisito relativo alla condotta colpevole dei ricorrenti, creando di fatto una breccia nella protezione derivante dal divieto di espulsioni collettive⁵⁴⁰. La sentenza, infatti, sostiene che non vi è violazione se i ricorrenti hanno provocato l'espulsione collettiva con la loro "condotta colpevole", perché non si sono sottoposti alle ordinarie procedure di ingresso⁵⁴¹. Di conseguenza, la protezione contro le espulsioni collettive semplicemente in questo caso eccezionale non si applica. La

⁵³⁶ Corte EDU, Grande Camera, *N.D. e N.T. c. Spagna*, cit., par. 206.

⁵³⁷ Corte EDU, Grande Camera, *N.D. e N.T. c. Spagna*, cit., parr. 104-110. In questo caso i fatti si sono svolti direttamente in territorio spagnolo, ma la Corte non ha ribaltato le sue conclusioni sui respingimenti in mare, al contrario, afferma ripetutamente i principi del caso *Hirsi*: i respingimenti in mare violano il divieto di espulsione collettiva e il diritto ad un ricorso effettivo e possono violare anche l'art. 3 a seconda del rischio. Si vedrà se la questione della giurisdizione verrà affrontata diversamente nel caso *S.S. e altri c. Italia*, pendente davanti alla prima sezione (*S.S. and Others v. Italy*, appl. No. 21660/18): in questo caso la Corte dovrà comprendere se l'Italia abbia esercitato "an effective control over persons" (stabilito come criterio per la giurisdizione extraterritoriale) tramite il coordinamento operato dall'MRCC e i propri mezzi presenti sulla scena nelle operazioni di soccorso in mare. Sul punto vedi: A. Fazzini, *Il caso S.S. and Others v. Italy nel quadro dell'esternalizzazione delle frontiere in Libia: osservazioni sui possibili scenari al vaglio della Corte di Strasburgo*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", fasc. 2/2020, soprattutto pp. 107 e ss.

⁵³⁸ Corte EDU, Grande Camera, *N.D. e N.T. c. Spagna*, cit., par. 87. Il riferimento è alla decima disposizione aggiuntiva alla Legge Organica 4/2000 dell'11 gennaio 2000 sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna e sulla loro integrazione sociale (Regime speciale per Ceuta e Melilla). Vedi par. 155: "[...] Secondo l'UNHCR, questa pratica non era conforme agli standard del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto d'asilo, soprattutto a causa della mancanza di identificazione delle persone interessate e della mancanza di accesso a procedure eque, efficienti ed efficaci e non discriminatorie".

⁵³⁹ Corte EDU, Grande Camera, *N.D. e N.T. c. Spagna*, cit., par. 191.

⁵⁴⁰ Pur facendo riferimento alla propria "consolidata giurisprudenza" (par. 200). In realtà nelle precedenti sentenze la condotta colpevole non è mai stata intesa nel senso che è stato utilizzato in questo caso ma significava ad esempio il rifiuto di mostrare i documenti di identità alla polizia. Vedi: European Court of Human Rights, *Guide on Article 4 of Protocol No. 4 – Prohibition of collective expulsion of aliens*, 31 agosto 2022, p. 12.

⁵⁴¹ Corte EDU, Grande Camera, *N.D. e N.T. c. Spagna*, cit., par. 231.

Corte sembra aver applicato l'eccezione di "condotta colpevole" solo a uno scenario molto specifico, vale a dire a "situazioni in cui il comportamento delle persone che attraversano una frontiera terrestre in modo non autorizzato, approfittando deliberatamente del loro gran numero e usando la forza, è tale da creare una situazione chiaramente dirompente, difficile da controllare e che mette in pericolo la sicurezza pubblica"⁵⁴². Sostanzialmente, l'eccezione coniata dalla Corte è composta da due elementi costitutivi: in primo luogo, ciò che deve essere considerato è se lo Stato convenuto fornisca un accesso effettivo agli strumenti di ingresso legale, in particolare alle procedure di frontiera; in secondo luogo, se la risposta alla prima questione è affermativa, occorre esaminare se sussista l'assenza di validi motivi per cui il ricorrente non si sia avvalso delle procedure ufficiali di ingresso, motivazioni basate su fatti oggettivi per i quali lo Stato convenuto è responsabile.

Secondo parte della dottrina la nuova eccezione della Corte non si applicherebbe necessariamente a piccoli gruppi di migranti che cercano in modo non violento di attraversare una frontiera, anche in modo irregolare, e anche laddove si applichi essa sarebbe subordinata appunto alla possibilità per i ricorrenti di aver avuto un accesso effettivo alla procedura di asilo⁵⁴³. Diversamente, una lettura più ampia di questo nuovo approccio permetterebbe di considerare legittimi i respingimenti di persone che attraversano il confine in modo irregolare, fintanto che esiste la possibilità di farlo regolarmente. Si ricorda però che il perno su cui si basa la giurisprudenza CEDU è che i diritti protetti dalla Convenzione siano effettivi, mentre in questo caso la Corte sembra considerare irrilevante il fatto che le autorità del Marocco impediscono di fatto l'accesso ai valichi al confine spagnolo⁵⁴⁴. Le alternative legali disponibili menzionate dalla Corte semplicemente non esistono, come tutti i terzi intervenienti (tra cui il Commissario per i

⁵⁴² Corte EDU, Grande Camera, *N.D. e N.T. c. Spagna*, cit., par. 201 (vedi anche parr. 210 e 231).

⁵⁴³ N. Markard, *A Hole of Unclear Dimensions: Reading ND and NT v. Spain*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 1 aprile 2020.

⁵⁴⁴ Corte EDU, Grande Camera, *N.D. e N.T. c. Spagna*, cit., par. 220. Sul punto vedi anche: Council of Europe - Secretary General, Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Spain, 18-24 March 2018 [SG/Inf(2018)25], 3 settembre 2018, par. 3.1: "The fence is equipped with sensors to detect movements towards its external part. When such movements are detected the *Guardia Civil* notifies the Moroccan authorities, which in turn often prevent people in the Moroccan territory from jumping the fence". Cfr. anche: M. Pichl, D. Schmalz, "Unlawful" may not mean rightless. The shocking ECtHR Grand Chamber judgment in case *N.D. and N.T.*, in "Verfassungsblog", 14 febbraio 2020: gli Autori sottolineano che l'intero regime di frontiera spagnolo e dell'UE si basa sulla sua esternalizzazione verso il Marocco e altri Paesi terzi grazie agli accordi di riammissione e al finanziamento delle forze di polizia marocchine. Questo sistema porta a una situazione in cui non è possibile per i migranti provenienti dagli stati subsahariani ottenere un effettivo accesso ai valichi di frontiera o alle ambasciate per richiedere asilo.

diritti umani del Consiglio d'Europa e l'UNCHR) hanno rimarcato durante il procedimento. Il Governo ha sostenuto infatti che i ricorrenti potessero presentare domanda di asilo al valico di frontiera di Beni Enzar, secondo l'art. 21 della legge n. 12/2009 o presso l'ambasciata spagnola a Rabat o i consolati spagnoli in Marocco o in un altro Paese, secondo l'art. 38 della stessa legge. In realtà, come è stato già osservato, le domande di protezione depositate presso un'ambasciata spagnola dipendono dal potere discrezionale ed eccezionale della rappresentanza diplomatica e non sono previste procedure specifiche per la loro trattazione a causa dell'assenza del regolamento di attuazione previsto dalla legge. La Corte, come il Tribunal Supremo spagnolo, ha evidentemente ritenuto sufficiente a colmare tale lacuna l'esistenza di una circolare ministeriale del 2009 che invitava gli ambasciatori ad applicare il regio decreto n. 203/1995, contenente le modalità di attuazione della precedente legge sull'asilo, anche se tale base giuridica mancava di chiarezza e non era dettagliata⁵⁴⁵. In ogni caso, comunque, la normativa in questione prevedeva solo un potere discrezionale di rilasciare visti per la Spagna in determinate circostanze, pertanto la procedura non è considerabile a pieno titolo un canale di ingresso legale e sicuro per i richiedenti asilo. Inoltre, l'unica prova fornita dal governo spagnolo per stabilire l'effettività di questi canali di ingresso legale dal Marocco si riferisce a domande presentate da cittadini marocchini, che quindi non ricadrebbero nella procedura *ex art. 38*, in quanto cittadini del Paese in cui ha sede la rappresentanza diplomatica⁵⁴⁶. Infine, la difesa della Spagna prova solo che queste domande erano state registrate, ma non è stata allegata alcuna evidenza sul fatto che fossero mai state accolte o addirittura esaminate⁵⁴⁷.

Per quanto riguarda la possibilità di presentare domanda di asilo al valico di frontiera di Beni Enzar, si ricorda intanto che la disciplina prevista dall'art. 21 della legge n. 12/2009 si limita a esplicitare i casi e le modalità in cui il Ministero può respingere una

⁵⁴⁵ Corte EDU, Grande Camera, *N.D. e N.T. c. Spagna*, cit., par. 224: "Tale decreto prevedeva una procedura ad hoc che permetteva agli ambasciatori di stabilire se le domande di asilo presentate presso le ambasciate e i consolati spagnoli fossero autentiche e, se del caso, di organizzare il trasferimento in Spagna delle persone interessate, mediante un'ammissione urgente in caso di rischio elevato in un paese terzo. Inoltre, prevedeva che una decisione amministrativa doveva essere emessa entro sei mesi ed era soggetta a controllo giurisdizionale".

⁵⁴⁶ Corte EDU, Grande Camera, *N.D. e N.T. c. Spagna*, cit., par. 225.

⁵⁴⁷ L'UNCHR ha spiegato durante l'udienza che tale procedura era in pratica aperta solo per i ricongiungimenti familiari di parenti di persone già titolari dello status di rifugiato. Vedi: UNHCR, *Intervento orale dell'UNCHR dinanzi all'udienza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso ND e NT c. Spagna (ricorso n. 8675/15 e 8697/15)*, 26 settembre 2018. Tale informazione è confermata indirettamente dai dati statistici pubblicato sul sito del Ministero dell'Interno spagnolo (vedi *supra* nota 514).

domanda presentata al valico di frontiera e, secondariamente, che all'epoca dei fatti in esame nella sentenza non era ancora stato istituito un ufficio per la registrazione delle domande di asilo. Tuttavia, il Governo spagnolo cita "un rapporto del 18 dicembre 2015 della direzione della polizia di Melilla, secondo cui sei domande di asilo erano state presentate a Beni Enzar tra il 1° gennaio e il 31 agosto 2014 e che, dopo che le autorità spagnole aveva aperto un ufficio per la registrazione delle domande di asilo a Beni Enzar il 1° settembre 2014, 404 domande erano state presentate in quella sede durante gli ultimi quattro mesi di quell'anno"⁵⁴⁸. Nelle sue osservazioni scritte, nonché all'udienza dinanzi alla Corte, l'UNHCR ha ribadito che prima del novembre 2014 non era possibile chiedere asilo al valico di frontiera di Beni Enzar a Melilla o in qualsiasi altra località, e che non esisteva alcun sistema per identificare le persone bisognose di protezione internazionale⁵⁴⁹.

Ancora una volta, la Grande Camera ha ritenuto efficace la dichiarazione rilasciata dal Governo secondo cui: "prima che l'Unità Speciale di Protezione Internazionale fosse costituita e dislocata a [Beni Enzar], il richiedente asilo veniva informato dei suoi diritti, assistito gratuitamente da un interprete e da un avvocato specializzato assegnato dall'Ordine degli avvocati. Il/la richiedente asilo veniva quindi condotto/a in un centro per il soggiorno temporaneo dei migranti che provvedeva alla cura dei suoi bisogni essenziali. Anche i servizi di assistenza sanitaria e sociale e le ONG [sic] prestavano servizio in questi centri"⁵⁵⁰. In aggiunta, gli interventi di terza parte hanno confermato quanto sostenuto dai ricorrenti relativamente all'impossibilità per i migranti subsahariani di accedere alla procedura al valico di frontiera, sottolineando che anche a seguito dell'entrata in funzione dell'ufficio, l'accesso per tali richiedenti asilo continuava ad essere precluso⁵⁵¹. La Grande

⁵⁴⁸ Corte EDU, Grande Camera, *N.D. e N.T. c. Spagna*, cit., par. 128. Vedi anche: H. Hakiki, *N.D. and N.T. v. Spain: defining Strasbourg's position on push backs at land borders?*, in "Strasbourg Observers", 26 marzo 2020. L'Autrice sostiene che il documento fornito dal Governo spagnolo in risposta alla richiesta della Corte di fornire dati statistici sulle domande di asilo presentate al valico di frontiera ha confermato che nel 2014 non c'erano state domande di asilo registrate al valico di frontiera prima che avvenisse il respingimento dei ricorrenti, poiché le prime richieste sono state registrate solo il 20 settembre 2014, quindi a seguito dell'apertura dell'ufficio di asilo presso il valico di frontiera. Ciononostante, i giudici della Grande Camera hanno concluso che tra gennaio e settembre 2014 fossero state presentate sei domande al relativo valico di frontiera da parte di cittadini di Algeria, Burkina Faso, Camerun, Congo, Costa d'Avorio e Somalia, come esplicitato al par. 213. L'Autrice ipotizza che tale affermazione potrebbe trovare fondamento in una frase che l'Avvocato di Stato spagnolo ha pronunciato in udienza, secondo cui prima dell'espulsione dei ricorrenti c'erano state 21 richieste di asilo presso le stazioni di polizia e 6 al valico di frontiera, in contraddizione con le prove da lui presentate.

⁵⁴⁹ Corte EDU, Grande Camera, *N.D. e N.T. c. Spagna*, cit., par. 152 (citato testualmente).

⁵⁵⁰ Corte EDU, Grande Camera, *N.D. e N.T. c. Spagna*, cit., par. 128.

⁵⁵¹ Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights, Applications No. 8675/15 and No. 8697/15,

Camera ha quindi sorvolato con noncuranza sulla questione se la procedura di asilo della Spagna fosse effettivamente accessibile nei casi in esame, viste le affermazioni dei ricorrenti secondo cui la polizia di frontiera marocchina impedisce sistematicamente ai migranti di pelle scura di avvicinarsi ai valichi di frontiera spagnoli, affermando che, in ogni caso, “nessuna responsabilità del governo convenuto per questa situazione è stata accertata dinanzi alla Corte”⁵⁵². Infatti, la circostanza che siano le autorità marocchine a impedire di fatto la possibilità per i richiedenti asilo di entrare in contatto con le autorità spagnole per manifestare la loro volontà e registrare la domanda alla frontiera fa sì che non sia la Spagna a macchiarsi della violazione del principio di *non refoulement*. I respingimenti alla frontiera ai sensi della decima disposizione finale della Ley organica 4/2000 rimangono infatti illegittimi laddove non venga svolto un esame individuale della domanda, come affermerà pochi mesi più tardi il Tribunal Constitucional⁵⁵³. Tuttavia, la sentenza della Grande Camera riguarda solo il divieto di espulsione collettiva, in quanto la Corte aveva respinto immediatamente le doglianze relative all’art. 3, ritenendo che i ricorrenti semplicemente non avessero presentato sufficienti osservazioni in merito a una violazione⁵⁵⁴. Di conseguenza, la Corte EDU non si è espressa al riguardo né nella sentenza della Camera del 2017 né nella decisione della Grande Camera del 2020, limitandosi però a stabilire l’assenza di violazione dell’art. 3 CEDU solo nei due singoli casi in esame. Al riguardo è interessante notare che comunque la Corte ha stabilito l’applicabilità

N.D. v. Spain and N.T. v. Spain, Strasbourg, 9 November 2015, p. 7, par. 30. Vedi ancora: H. Hakiki, *N.D. and N.T. v. Spain: defining Strasbourg’s position on push backs at land borders?*, cit. L’Autrice racconta che durante l’udienza è stato richiamato un documento del Ministero dell’Interno spagnolo sulle domande di asilo registrate al posto di frontiera tra il 2015 e il 2017, pubblicato a seguito di un’inchiesta parlamentare che cercava di affrontare il tema della profilazione razziale al valico di frontiera. La tabella contenuta nel documento conferma che solo due persone provenienti dall’Africa subsahariana avevano presentato domande di asilo al valico di frontiera di Melilla. Vedi: Secretaria de Estado de relaciones con las cortes, Respuesta del Gobierno, *Solicitud de informe al amparo del artículo 20.2*, 689/1339, Madrid, 20 de septiembre de 2017. Inoltre, anche un articolo investigativo ha denunciato la situazione, rivelando che entrambe le persone erano donne che avevano coperto il colore della loro pelle sotto un burka. Vedi: G. Sánchez, R. Sánchez, *La ONU y los datos de Interior desmontan el último discurso de Zoido para defender las devoluciones en caliente*, in “El Diario”, 13 ottobre 2017 e precedentemente: *La Defensora del Pueblo constata que los subsaharianos no pueden pedir asilo en las vallas de Ceuta y Melilla*, in “El Diario”, 21 luglio 2016.

⁵⁵² Corte EDU, Grande Camera, *N.D. e N.T. c. Spagna*, cit., parr. 220-221.

⁵⁵³ C. Hruschka, *Hot returns remain contrary to the ECHR: ND & NT before the ECHR*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 28 febbraio 2020.

⁵⁵⁴ Nella sua decisione di inammissibilità del 7 luglio 2015, la Corte europea dei diritti dell’uomo afferma sinteticamente che tale violazione originariamente asserita non era stata comprovata dai ricorrenti e che dal fascicolo stesso non emerge alcuna palese violazione del divieto di respingimento. Pertanto, una violazione dell’art. 3 CEDU è stata esclusa nelle prime fasi del procedimento. Vedi (disponibile solo in francese): Troisième Section, r. nos 8675/15 et 8697/15, *N.D. contre l’Espagne et N.T. contre l’Espagne*, 7 juillet 2015, par. 15.

dell'articolo 4 del Protocollo addizionale, pertanto il divieto di espulsioni collettive si conferma una tutela indipendente per le persone che non hanno una realistica possibilità di richiedere asilo: la sentenza *N.D. e N.T.* ribadisce che essa non è limitata ai richiedenti asilo, ma il suo ambito di applicazione si estende a tutti i migranti respinti senza le garanzie previste dalla CEDU⁵⁵⁵.

Analizzando l'impatto di *N.D. e N.T.*, si può senza dubbio sostenere che la sentenza ha rappresentato un segnale agli Stati membri del Consiglio d'Europa che a determinate condizioni non è illegittimo, in base agli standard della CEDU, espellere collettivamente i richiedenti asilo che tentano di entrare nell'UE. Molto probabilmente la sentenza ha contribuito alla reazione del governo greco durante la crisi con la Turchia a marzo 2020 e potrebbe incoraggiare comportamenti simili in caso di un nuovo afflusso⁵⁵⁶. Per quanto riguarda invece l'impatto sulla successiva giurisprudenza CEDU, possiamo dire che la prima sentenza in cui si trova un riferimento all'eccezione della "condotta colpevole" è *Asady c. Slovacchia*, precisamente nell'opinione dissenziente di tre giudici che sottolinearono come le condizioni di applicabilità della condotta colpevole avrebbero dovuto essere esplicitamente considerate, proprio al fine di escluderle⁵⁵⁷.

⁵⁵⁵ D. Thym, *A Restrictionist Revolution? A Counter-Intuitive Reading of the ECtHR's N.D. & N.T.-Judgment on 'Hot Expulsions'*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 17 febbraio 2020. L'Autore definisce la posizione della Corte una "interpretazione dinamica" del divieto di espulsione collettiva e sostiene che essa comporta un diritto di asilo *de facto*.

⁵⁵⁶ Vedi *supra* p. 159. Si ricorda che in quella circostanza la polizia greca ha fermato chiunque tentasse di attraversare il confine, utilizzando gas lacrimogeni e proiettili di gomma. Vedi: ANSA, *Grecia respinge migranti a confine turco: Polizia usa lacrimogeni su migliaia di profughi siriani in fuga*, 29 febbraio 2020. Contrariamente all'opinione di chi scrive alcuni Autori hanno anche messo in guardia rispetto a un possibile condizionamento in casi simili che potrebbero arrivare davanti alla CGUE. Vedi: I. Goldner Lang, *Which connection between The Greek-Turkish border, the Western Balkans route and the ECtHR's judgment in ND and NT?*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 4 settembre 2020 (e bibliografia correlata): "This Grand Chamber judgment from 13 February 2020 can be viewed as the court's endorsement under the circumstances of the case of Member States' use of force and other deterrent activities when confronted with the possibility of a new migration influx, in a situation similar to the one at the Greek-Turkish border. The ECtHR's ruling sends a strong signal to the CJEU – should it be confronted with a similar case – to rule that Member States' collective expulsion or "push backs" of refugees and migrants who try to enter the EU irregularly, outside the border crossing points, is not contrary to EU law".

⁵⁵⁷ Corte EDU, *Asady c. Slovacchia*, r.n. 24917/15, 24 marzo 2020, Joint dissenting opinion of Judges Lemmens, Keller and Schembri Orland, par. 7: "Second, if the applicants' individual cases were not reasonably and objectively examined, should this be attributed to their own conduct, a circumstance that could play a role, given the recent Grand Chamber judgment in *N.D. and N.T. v. Spain*? We would answer this question, which the majority find unnecessary to address, in the negative. In our view, the judgment in *N.D. and N.T. v. Spain* must be confined to its proper context in order to avoid depriving the right secured by Article 4 of Protocol No. 4 of its very essence".

Questo è stato l'approccio infatti successivamente seguito in *M.K. c. Polonia*, dove la Corte ha esplicitamente escluso l'applicabilità dell'eccezione al caso in questione. Infatti, anche in *M.K. e altri*, in linea con quanto affermato nel caso *N.D. e N.T. c. Spagna*, la Corte di Strasburgo riafferma che la responsabilità dello Stato non rileva qualora il ricorrente abbia tenuto "una condotta colpevole", poiché tale fattispecie costituisce un'eccezione legittima all'applicazione dell'art. 4, Prot. n. 4, della CEDU. Diversamente, però in questo caso la Corte riscontra una violazione della norma: l'espulsione collettiva non è giustificabile a causa dell'assenza di una condotta illecita imputabile ai ricorrenti. Gli interessati, infatti, avrebbero agito in conformità al diritto interno, cercando di attraversare la frontiera in modo legale, rivolgendosi alle autorità e sottoponendosi ai controlli⁵⁵⁸. Tale impostazione è confermata in *Shahzad c. Ungheria*: rimarcando le differenze rispetto al caso *N.D. e N.T.*, la Corte sottolinea infatti che il gruppo di persone che aveva attraversato il confine non aveva tenuto atteggiamenti qualificabili come violenti e non era così numeroso da causare una situazione dirompente difficile da controllare e potenzialmente pericolosa per la sicurezza pubblica. Nonostante queste considerazioni, la Corte ritiene comunque necessario considerare la sussistenza di canali di accesso legali, alla luce del fatto che l'attraversamento del confine era avvenuto irregolarmente⁵⁵⁹. Pertanto, pare che il requisito più rilevante agli occhi della Corte sia il tentativo di attraversare illegalmente o meno la frontiera, più che l'uso della forza e il numero di persone coinvolte. Se venisse accertato che lo Stato convenuto disponeva di un sistema legale di accesso al territorio per richiedere protezione, si potrebbe applicare il concetto di condotta colpevole, nonostante la carenza dei requisiti identificati in *N.D. e N.T.*, che potevano far pensare ad un'applicazione più circoscritta dell'eccezione. Infatti, la condanna dell'Ungheria per violazione dell'art. 4, prot. 4 della CEDU si fonda sull'assenza di un tale sistema, come riscontrato anche dalla CGUE⁵⁶⁰.

⁵⁵⁸ Vedi *supra* nota 67. Corte EDU, *M.K. e altri c. Polonia*, cit., par. 207. Sul punto vedi: U. Brandl, *A human right to seek refuge at Europe's external borders: The ECtHR adjusts its case law in M.K. vs Poland*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 11 settembre 2020.

⁵⁵⁹ Corte EDU, *Shahzad c. Ungheria*, r. n. 12625/17, 8 luglio 2021, par. 61: "The Court therefore considers that, apart from the applicant's unauthorised manner of entry, the present case cannot be compared to the situation in N.D. and N.T. [...]. It will nevertheless proceed to examine whether, by crossing the border irregularly, the applicant circumvented an effective procedure for legal entry."

⁵⁶⁰ Corte di giustizia dell'Unione europea, Comunicato stampa n. 161/20, *L'Ungheria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto dell'Unione in materia di procedure di riconoscimento della protezione internazionale e di rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, Sentenza nella causa C-808/18, Commissione/Ungheria, Lussemburgo, 17 dicembre 2020, p. 2: "In primo luogo, la Corte dichiara che l'Ungheria è venuta meno al proprio obbligo di garantire un accesso effettivo alla

Un approccio analogo si ha anche nella sentenza *M.H. c. Croazia*, in cui la Corte non si sofferma sulle circostanze dell'attraversamento da parte dei ricorrenti né sulle differenze con il caso *N.D. e N.T.* relativamente ai requisiti della "condotta colpevole", ma si concentra più che altro sulla presenza o meno di canali di accesso alla protezione per i richiedenti asilo arrivati alla frontiera, condannando la Croazia per non aver saputo fornire alcuna informazione specifica relativa alle procedure di asilo alla frontiera con la Serbia e ritenendo quindi credibile che essa non garantisse un accesso reale ed effettivo per i richiedenti asilo alle procedure di ingresso legale⁵⁶¹. Infine, nella recente pronuncia *A.A. e altri c. Macedonia del Nord*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha confermato l'ampliamento dell'eccezione al divieto di espulsioni collettive creata nel caso *N.D. e N.T.* e ha giudicato nuovamente i ricorrenti colpevoli per aver eluso le vie legali, ignorando che queste chiaramente non erano disponibili in pratica. Anche in questo caso, infatti, i Giudici rilevano che i ricorrenti erano entrati in Macedonia del Nord come parte di un grande gruppo, ma che non era stato esercitato l'uso della forza⁵⁶². Il presupposto su cui attivare l'accertamento della condotta colpevole è ancora una volta il mero attraversamento irregolare della frontiera e pertanto, secondo il ragionamento della Corte, diventa necessario esaminare se, attraversando irregolarmente la frontiera, i ricorrenti abbiano eluso un'effettiva procedura di ingresso regolare, per eventualmente escluderli dalla tutela dell'art. 4, prot. 4 CEDU⁵⁶³. La Corte ha quindi disatteso i presupposti cumulativi di applicabilità, basandosi unicamente sul carattere non autorizzato dell'attraversamento della

procedura di riconoscimento della protezione internazionale, in quanto i cittadini di Paesi terzi che desideravano accedere, a partire dalla frontiera serbo-ungherese, a tale procedura si sono trovati di fronte, di fatto, alla quasi impossibilità di presentare la loro domanda." La Corte di Strasburgo ha poi ribadito la sua posizione nella sentenza *H.K. v. Hungary*, no. 18531/17, 22 settembre 2022, par. 12, condannando nuovamente l'Ungheria per violazione del divieto di espulsioni collettive.

⁵⁶¹ Corte EDU, *M.H. e altri c. Croazia*, r. n. 15670/18 and 43115/18, 18 Novembre 2021, parr. 295-304. La Corte ritiene importante evidenziare come l'ingresso irregolare nel Paese non preclude l'applicabilità dell'art. 4 del Protocollo 4 della CEDU.

⁵⁶² Corte EDU, *A.A. e altri c. Macedonia del Nord*, r. n. 55798/16, 5 aprile 2022, par. 114. Il riferimento è infatti alla "marcia della speranza" del 14-15 marzo 2016, avvenuta a seguito della chiusura del confine greco-macedone, che dall'8 marzo in poi aveva dato origine a respingimenti sistematici. I ricorrenti infatti erano tra i 1500 rifugiati che parteciparono alla marcia di protesta non violenta in opposizione alla chiusura del passaggio legalizzato e relativamente sicuro tramite i valichi macedoni, che dalla Grecia avevano permesso a molti siriani e afgani di arrivare in Nord Europa. Tuttavia, dopo pochi chilometri le forze militari della Macedonia del Nord hanno aggredito i rifugiati e hanno ordinato loro di salire sui camion per tornare al confine con la Grecia o al campo di Idomeni (vedi: Moving Europe, *Report on the Unlawful Pushbacks from FYROM/Macedonia to Greece on 14 March 2016*, April 2016).

⁵⁶³ Corte EDU, *A.A. e altri c. Macedonia del Nord*, cit., par. 113. Nel merito, la Corte ha qualificato la situazione come un'espulsione collettiva e poi ha applicato l'eccezione.

frontiera come condizione sufficiente: la “condotta colpevole” non sembra più essere un’eccezione al divieto di espulsione collettiva, ma la sua principale applicazione⁵⁶⁴. Nella sintesi dei fatti, invece di considerare la specifica situazione, la Corte si è occupata a lungo dell’accesso all’asilo nella Macedonia del Nord prima della chiusura del corridoio aperto nel 2015⁵⁶⁵ e, pur riconoscendo tale avvenimento, ha affermato che non c’è nulla nel fascicolo che indichi che non era più possibile chiedere asilo al valico di frontiera, in totale contraddizione con le prove disponibili⁵⁶⁶. Inoltre, la valutazione della Corte sull’accesso alle vie legali trasforma la “condotta colpevole” in una presunzione che deve essere confutata. Infatti, rimane in capo allo Stato convenuto provare l’esistenza di procedure di accesso all’asilo, mentre ricade sui ricorrenti l’obbligo di dimostrare l’inefficacia delle misure previste. Con questo ragionamento, in un contesto giuridico-probatorio dove la prova richiesta a supporto delle gravissime violazioni denunciate dai cittadini stranieri rasenta la *probatio diabolica*⁵⁶⁷, il divieto di espulsioni collettive si trasforma in un mero obbligo di offrire un luogo per chiedere asilo da qualche parte alla frontiera⁵⁶⁸. A maggior ragione, si dovrebbe dare rilevanza alla documentazione prodotta dalle organizzazioni internazionali e agli interventi di terza parte che la richiamano, mentre le recenti sentenze della Corte in materia sembrano andare in direzione opposta, screditando il ruolo delle organizzazioni della società civile coinvolte nel monitoraggio di quanto accaduto presso le zone di frontiera o perlomeno riconoscendo loro un ruolo decisamente inferiore e marginale rispetto al passato, soprattutto se si pensa alla giurisprudenza sulla protezione *par ricochet*

⁵⁶⁴ Corte EDU, *A.A. e altri c. Macedonia del Nord*, cit., par. 123: “Sono stati infatti i ricorrenti a mettersi in pericolo partecipando all’ingresso clandestino in territorio macedone del 14 marzo 2016, approfittando dei grandi numeri del gruppo. [...] [L]a mancanza di decisioni individuali di allontanamento può essere attribuita al fatto che i ricorrenti, se intendevano effettivamente far valere diritti ai sensi della Convenzione, non si sono avvalsi delle procedure ufficiali di ingresso esistenti a tal fine, ed è stato quindi conseguenza della propria condotta. Di conseguenza, la Corte ritiene che non vi sia stata violazione dell’articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione.”

⁵⁶⁵ Sull’argomento vedi più approfonditamente: K. Santer, V. Wriedt, *(De-)constructing borders contestations in and around the Balkan corridor in 2015/16*, in “Movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies”, vol. 3, iss. 1, 2017.

⁵⁶⁶ Corte EDU, *A.A. e altri c. Macedonia del Nord*, cit., parr. 117-119. Un rapporto dell’UNHCR ha registrato che, mentre il numero di attraversamenti e certificazioni ufficiali è stato elevato fino al 7 marzo 2016, dall’8 marzo in poi non sono stati registrati ulteriori ingressi per mesi (UNHCR, *Europe Refugees and Migrants Emergency Response - Daily Estimated Arrivals per Country - Flows through Western Balkans Route*, 1 October 2015 - 09 August 2016).

⁵⁶⁷ L’espressione è ripresa da: ASGI, *Respingimenti collettivi e tutele dei diritti fondamentali alla luce delle recenti decisioni della Corte EDU*, 27 settembre 2022, p. 12.

⁵⁶⁸ D. Schmalz, *Enlarging the Hole in the Fence of Migrants’ Rights: A.A. and others v. North Macedonia*, in “Verfassungsblog”, 06 April 2022.

già esaminata. Con tali sentenze, la Corte EDU non solo si allontana dal suo mandato, ma mina anche gli sforzi di altre istituzioni per i diritti umani⁵⁶⁹.

Meno di tre mesi dopo dalla sentenza che ha assolto le autorità macedoni, precisamente il 24 giugno 2022, un tragico episodio ha acceso di nuovo i riflettori su quanto accade a Melilla. Le riprese video di quel giorno hanno documentato ufficiali della *Guardia civil* spagnola che riconsegnavano coloro che erano entrati direttamente agli ufficiali marocchini, così come guardie di frontiera marocchine che picchiavano individui che giacevano inermi e corpi senza vita sul lato marocchino della frontiera⁵⁷⁰. Le autorità locali hanno confermato la morte di 23 persone, appartenenti a un gruppo di circa 2000 uomini, per la maggior parte sudanesi, che alle prime ore del mattino aveva tentato di scavalcare la recinzione di rete che separa il territorio del Marocco da quello della Spagna, rivelando ancora una volta le conseguenze devastanti delle politiche di controllo delle frontiere europee⁵⁷¹.

4. Altri casi di esternalizzazione: dalle “piattaforme di sbarco regionali” alle riforme dell’*Aliens Act* in Danimarca e Regno Unito

In questo paragrafo si desidera prendere in considerazione i casi di esternalizzazione della procedura di asilo raggiunti tramite accordi di cooperazione con i Paesi terzi, allo scopo di svolgere la procedura di asilo fuori dal territorio dell’Unione europea. Come vedremo, questa soluzione rientra tra i casi di extraterritorialità della procedura di asilo,

⁵⁶⁹ V. Wriedt, *Expanding Exceptions? AA and Others v North Macedonia, Systematic Pushbacks and the Fiction of Legal Pathways*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 7 giugno 2022. L’Autrice aggiunge che due giorni dopo la sentenza, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa ha pubblicato un documento di raccomandazioni, esortando gli Stati membri a porre fine ai respingimenti e a rispettare la Convenzione europea dei diritti dell’uomo, mostrando quanto sia diventata inadatta la giurisprudenza della Corte alla tutela dei diritti umani alle frontiere terrestri dell’Europa. Vedi: Recommendation by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Pushed beyond the limits Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe’s borders*, April 2022.

⁵⁷⁰ D. Rodrik, *Rightlessness in Melilla: Pushbacks as violations of the right to recognition before the law*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 21 settembre 2022.

⁵⁷¹ Diverse invece le cause secondo le istituzioni coinvolte: il Primo ministro spagnolo ha definito gli eventi “un violento attacco all’integrità territoriale del Paese” da parte delle mafie di trafficanti di migranti e fonti del Ministero dell’Interno hanno indicato la decisione del 2020 della Corte europea dei diritti dell’uomo in *ND e NT c. Spagna* come giustificazione dei *rechazos en frontera* verso il Marocco. Vedi: J. G. Angosto, G. Sánchez, *Devoluciones en caliente y agresiones de la policía marroquí: lo que no se ha visto del salto de Melilla en el que han muerto 37 personas*, in “El Diario”, 25 de junio de 2022.

così come accade per le Procedure di ingresso protetto ed eventualmente per l'asilo diplomatico. Tuttavia, mentre in queste situazioni l'extraterritorialità della procedura è volta a consentire un ingresso legale e sicuro per i rifugiati, nei casi che analizzeremo in questa sede l'obiettivo è quello diametralmente opposto di tenere i rifugiati lontani dall'Europa.

Nel quadro della grande varietà di strumenti volti a esternalizzare la gestione dei flussi di richiedenti asilo, la proposta di creare meccanismi *offshore* per il trattamento delle domande di asilo, infatti, non è nuova. Durante il vertice del Consiglio europeo a Siviglia del giugno 2003, il Governo britannico presentò la proposta di costruire centri di accoglienza per richiedenti asilo in alcuni Paesi terzi, in modo da permettere l'ingresso sul territorio degli Stati membri solo a coloro a cui fosse stata riconosciuta la protezione⁵⁷², facendo da apripista ad una serie di proposte caratterizzate dalla comune volontà di spostare almeno parzialmente le procedure per il riconoscimento dell'asilo fuori dal territorio dell'Unione⁵⁷³. L'ultima frontiera di questo approccio è rappresentata dall'ipotesi di allestire degli *hotspot* fuori dall'Unione europea o, come sono state chiamate nelle conclusioni del Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2018, delle “piattaforme di sbarco regionali”⁵⁷⁴. Il progetto prevedeva di istituire strutture gestite dall'Unione europea nei Paesi di origine e di transito, al fine di garantire una corresponsabilità di tutti gli Stati membri nel processo di valutazione delle domande di protezione ed è stato salutato come

⁵⁷² C. Favilli, *Nel mondo dei “non-accordi”. Protetti sì, purché altrove*, cit.; United Kingdom Home Office, *A New Vision for Refugees*, Draft Final Report, 7 march 2003, reperibile online. Alla proposta si accompagna un piano dettagliato che presuppone un accordo tripartito fra uno Stato, uno Stato ospitante e un'organizzazione preposta alla protezione internazionale.

⁵⁷³ Ad esempio, nel luglio 2017 i membri del Gruppo di Visegrad hanno espresso al Primo ministro italiano il loro sostegno per quanto riguarda la proposta di allestire *hotspot* fuori dal territorio UE (V4 Letter to the Prime Minister of Italy, Budapest, 19 July 2017, reperibile nella sezione “documenti” del sito web del Visegradgroup. Anche l'Austria, la Danimarca e l'Italia hanno rilanciato la proposta e l'hanno sostenuta davanti alle istituzioni europee. Vedi: Austrian Presidency of the Council of the European Union, *Strengthening EU External Border Protection and a Crisis-Resistant EU Asylum System*, “Vienna Process” – Informal Meeting of COSI, Vienna, 2-3 July 2018, p. 11 (reperibile sul sito web di “Statewatch”); Austrian Interior Ministry and Danish Ministry of Immigration and Integration, *Vision for a Better Protection System in a Globalized World Mending a Broken System*, giugno 2018, pp. 6-7 (reperibile sul sito web del Parlamento danese Folketinget); Presidenza del Consiglio dei Ministri, *European Multilevel Strategy for Migration*, 24 giugno 2018, punto 2.

⁵⁷⁴ European Council conclusions, 28 June 2018, sez. I, par. 5. Nelle sue conclusioni, il Consiglio identifica anche una misura “compensatoria” alle piattaforme di sbarco regionali, i “centri controllati” sul territorio degli Stati membri che aderiranno volontariamente, in cui le persone sbarcate verrebbero “prese in carico, sulla base di uno sforzo condiviso” e “un trattamento rapido e sicuro consentirebbe di distinguere tra migranti irregolari, che saranno rimpatriati, e coloro che necessitano di protezione internazionale, per i quali si applicherebbe il principio di solidarietà”.

la soluzione sostitutiva alla riforma del Regolamento di Dublino, che si trovava in fase di stallo⁵⁷⁵. Infatti, per “prevenire un ritorno ai flussi incontrollati del 2015 e per arginare ulteriormente l’immigrazione clandestina su tutte le rotte esistenti ed emergenti”, il Consiglio europeo invitava il Consiglio e la Commissione a esplorare rapidamente il concetto di “piattaforme regionali di sbarco”, in stretta collaborazione con i Paesi terzi interessati, l’UNHCR e l’OIM, suggerendo che tali piattaforme dovrebbero operare in situazioni individuali, nel pieno rispetto del diritto internazionale e senza creare un fattore di attrazione⁵⁷⁶. Il documento informale della Commissione è piuttosto vago per quanto riguarda la ripartizione delle competenze e delle responsabilità per la realizzazione di queste piattaforme regionali di sbarco⁵⁷⁷. Indica solo che l’UE è pronta a fornire un maggiore sostegno politico, operativo e finanziario e sottolinea che gli accordi operativi con i Paesi terzi dovrebbero essere formalizzati attraverso una serie di intese tra gli Stati interessati⁵⁷⁸.

Non va dimenticato, infatti, che sono gli Stati membri ad essere responsabili della procedura di asilo secondo quanto previsto dalle direttive di armonizzazione e non l’UE.

⁵⁷⁵ F. Maiani, “Regional Disembarkation Platforms” and “Controlled Centres”: Lifting The Drawbridge, Reaching out Across The Mediterranean, or Going Nowhere?, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 18 settembre 2018.

⁵⁷⁶ Si tenga conto che OIM e UNHCR non si sono dichiarate contrarie all’idea di un’accoglienza extraterritoriale in linea di principio e hanno elaborato una proposta congiunta, sottolineando le condizioni che a loro avviso devono essere rispettate. Secondo la proposta congiunta, infatti, i centri di accoglienza potrebbero essere collocati “potenzialmente altrove” ma in modo da garantire il rispetto dei diritti umani, compreso il rispetto della sicurezza e della dignità di tutte le persone in movimento e il principio di non respingimento (IOM-UNHCR, *Proposal to the European Union for a Regional Cooperative Arrangement Ensuring Predictable Disembarkation and Subsequent Processing of Persons Rescued at Sea*, 29 giugno 2019). In realtà anche in un precedente documento del 2010, l’UNHCR si era occupata della questione e aveva delineato quattro scenari che potrebbero verificarsi per quanto riguarda la responsabilità per la procedura di asilo: I. potrebbe essere svolta sul territorio e ad opera di uno Stato diverso da quello che ha intercettato e soccorso i migranti in mare; II. potrebbe essere svolta dallo Stato che ha effettuato l’intercettazione nel territorio di un altro Stato o in una parte del proprio territorio delimitata come extraterritoriale ai fini della migrazione in base al diritto nazionale; III. potrebbe essere svolta congiuntamente da diversi Stati di transito o di destinazione nell’ambito di un accordo regionale; IV. potrebbe essere svolta a bordo di navi dallo Stato che ha effettuato l’intercettazione. UNHCR, *Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing*, November 2010, su cui vedi approfonditamente: S. Marinai, *Extraterritorial Processing of Asylum Claims: Is It a Viable Option?*, in “Diritti umani e diritto internazionale”, fasc. 3, 2018, pp. 487-489.

⁵⁷⁷ Commissione europea, *Non-Paper on Regional Disembarkation Arrangements e Factsheet on regional disembarkation arrangements*, 24 luglio 2018, reperibile sulla pagina “Managing migration: Commission expands on disembarkation and controlled centre concepts” del sito web della Commissione europea.

⁵⁷⁸ Come riportato da alcuni organi di stampa, tuttavia, i Paesi africani hanno immediatamente reagito negativamente alla prospettiva di ospitare tali strutture. Vedi: *Migrazioni, l’Unione Africana all’UE: “I vostri centri di detenzione in Africa violano il diritto internazionale e creano un mercato degli schiavi”*, in “la Repubblica”, 4 marzo 2019; *Libia – «Immigrazione, no al piano Ue»*, in “Africarivista”, 20 ottobre 2018; *Migranti, Libia: Paesi Nordafrica contrari a piattaforme sbarco Ue*, in “Askaneews”, 19 ottobre 2018.

Tuttavia, tali norme si applicano solo alle domande presentate nel territorio degli Stati membri, comprese le zone di frontiera, le acque territoriali o le zone di transito ma il territorio di un Paese terzo non rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 3, par. 1, della "direttiva procedure", con la conseguenza che tutte le garanzie ivi previste non si applicherebbero. Inoltre, nel momento in cui l'accoglienza è gestita da uno Stato terzo, che non è tenuto a rispettare gli obblighi della "direttiva accoglienza" (né la CEDU, eventualmente), si verrebbe a creare uno standard di sicurezza alternativo a quello vigente nell'UE. In sostanza, la possibilità di effettuare una procedura di valutazione extraterritoriale della domanda di asilo non equivale a un'esportazione del regime di asilo nello Stato terzo. In questo modo, quindi, gli Stati membri lascerebbero di fatto gli obblighi di protezione agli Stati terzi e all'UNHCR, mantenendo la responsabilità giuridica sui richiedenti asilo, che però sarebbe molto difficile da accertare a causa della labilità del nesso di causalità tra l'azione degli Stati membri e la violazione del *non refoulement* (in poche parole: sarà tanto più difficile imputare l'azione vietata allo Stato membro quanto minore sarà il contributo concreto che esso ha prestato). E quando anche fosse possibile accertare il nesso di causalità, la poca trasparenza della procedura, così per come concepita nei documenti che abbiamo analizzato, e la difficoltà per i richiedenti asilo che si trovassero in questa situazione di accedere alla tutela legale lascerebbe spesso tali eventuali violazioni non rilevate. In linea con queste considerazioni, nei già citati documenti di *follow-up* alle conclusioni del Consiglio, la Commissione europea ha ipotizzato che solo le persone soccorse nelle acque territoriali e dalle navi del Paese terzo ospitante potrebbero essere portate lì senza che uno Stato membro incorra nella violazione del *non refoulement* e del divieto di espulsioni collettive. Alla luce di questo fatto, lungi dall'essere un "punto di svolta", l'idea paventata durante il Consiglio europeo del giugno 2018 rivelava di avere uno scarso valore aggiunto rispetto alle attuali politiche⁵⁷⁹.

Nonostante il progetto di istituire piattaforme di sbarco regionali a livello di Unione europea sia rapidamente naufragato, il concetto di esternalizzazione della procedura di asilo non è morto e infatti sulla stessa linea d'onda si può menzionare il disegno di legge approvato dal parlamento danese il 3 giugno 2021, per consentire il trasferimento

⁵⁷⁹ Vedi ancora: F. Maiani, "Regional Disembarkation Platforms" and "Controlled Centres": *Lifting The Drawbridge, Reaching out Across The Mediterranean, or Going Nowhere?*, cit. L'Autore sottolinea che il concetto potrebbe invece essere un'opportunità ulteriore per una discussione costruttiva sulla condivisione delle responsabilità e sul sostegno reciproco nell'UE e nella più ampia regione del Mediterraneo, come mostrato anche nella proposta congiunta, già citata, di UNHCR e OIM.

dei richiedenti asilo in un Paese terzo ai fini sia del trattamento della domanda che della concessione della protezione. L'emendamento stabilisce che i trasferimenti devono avvenire in base a un accordo internazionale tra la Danimarca e il Paese terzo in questione e che i richiedenti asilo devono essere trasferiti a meno che ciò non violi gli obblighi internazionali della Danimarca⁵⁸⁰. Sebbene, come abbiamo visto, nel corso degli anni siano state presentate varie proposte per esternalizzare le procedure di asilo o la protezione dei rifugiati, in particolare a seguito della “crisi migratoria” del 2015, la legislazione danese è stata l'unica a istituire un meccanismo legale per il trasferimento dei richiedenti asilo al di fuori dell'Europa. Il disegno di legge presentava essenzialmente la procedura extraterritoriale di asilo in tre fasi: una procedura di screening pre-partenza svolta in Danimarca; lo svolgimento della procedura di asilo nel Paese terzo e, per i richiedenti asilo riconosciuti rifugiati, concessione della protezione e accoglienza nel Paese terzo. Tuttavia, il disegno di legge e il suo memorandum esplicativo non hanno specificato quali garanzie minime debbano essere attuate per tale procedura di asilo nello Stato terzo, né hanno affrontato il problema della differenza tra lo standard di protezione previsto in Danimarca e quello esistente in un Paese extra UE. Inoltre, il disegno di legge ha taciuto sulla questione della giurisdizione, criterio chiave per stabilire se la Danimarca possa essere ritenuta direttamente o indirettamente responsabile ai sensi del diritto internazionale ed europeo per il funzionamento del centro di accoglienza, della procedura di asilo e per gli standard di protezione previsti dal Paese terzo. Poiché, come detto, la nuova legislazione prevede la conclusione di un accordo internazionale tra la Danimarca e lo Stato o gli Stati terzi in questione, tale accordo deve essere negoziato ed anche approvato dal parlamento danese prima dell'attuazione. Ebbene, le trattative sono iniziate nella primavera del 2021, con la firma di un memorandum d'intesa con il Ruanda riguardante la cooperazione in materia di asilo e migrazione, e sono ancora in corso. Nonostante il protocollo d'intesa non sia vincolante e non preveda il trasferimento dei richiedenti asilo dalla Danimarca al Ruanda e anzi, al contrario, preveda il reinsediamento dei rifugiati dal Ruanda alla Danimarca, esso può comunque essere visto come un precursore di successive trattative orientate a raggiungere gli scopi stabiliti nel disegno di legge approvato⁵⁸¹. Allo stesso tempo, si

⁵⁸⁰ Lovforslag nr. L 226, disponibile sul sito web del Parlamento danese (Folketinget) solo in lingua originale. Vedi approfonditamente: N. Feith Tan, *Denmark's Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 15 novembre 2021.

⁵⁸¹ Memorandum Of Understanding between the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Immigration and Integration of the Kingdom of Denmark & the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation

segnala la nettissima condanna da parte dell'Unione Africana dell'emendamento legislativo all'*Aliens Act* danese, che difficilmente può portare a presumere un'adesione a tali iniziative da parte di altri Stati del continente⁵⁸². Inoltre, una nota legale del governo del gennaio 2021 aveva effettivamente segnalato i rischi associati alla proposta danese secondo il diritto UE: dato che la Danimarca, a causa della sua rinuncia all'acquis UE in materia di asilo, dispone di un accordo parallelo che consente la partecipazione intergovernativa al regolamento Dublino III⁵⁸³, la nota legale ha indicato che la prospettiva di trasferire i richiedenti asilo arrivati nel Paese nell'ambito del sistema Dublino in uno Stato terzo potrebbe indurre altri Stati membri a ritenere che la Danimarca abbia di fatto posto fine alla cooperazione Dublino, rischiando così di impedire in futuro la possibilità di trasferire i richiedenti asilo arrivati tramite movimenti secondari⁵⁸⁴. Al riguardo, la risposta delle istituzioni UE è stata sicuramente critica: il 18 giugno 2021 la commissaria Ylva Johansson ha sottolineato il rischio di un "effetto a catena" sui paesi vicini dell'UE, che potrebbero decidere di seguire la strategia della Danimarca, e ha dichiarato che il trasferimento di richiedenti asilo verso Paesi terzi è contrario allo spirito della Convenzione di Ginevra, in quanto "un sistema che mira a esternalizzare la procedura di asilo al di fuori

of the Republic of Rwanda regarding Cooperation on Asylum and Migration issues, 27 aprile 2021, art. 3, punto 5, reperibile sul sito web del Ministero del Ruanda (MINAFFET).

⁵⁸² African Union, Press Statement On Denmark's Alien Act provision to Externalize Asylum procedures to third countries, 2 agosto 2021, reperibile sul sito web dell'UA: "In addition, the African Union notes with great concern attempts and proposals to establish similar arrangements in Africa through bilateral arrangements, which is worrying and unacceptable. The African Union perceives such attempts as an extension of the borders of such countries and an extension of their control to the African shores. Such attempts to stem out migration from Africa to Europe is xenophobic and completely unacceptable".

⁵⁸³ Ai sensi del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al TUE e al TFUE, la Danimarca non partecipa all'adozione da parte del Consiglio delle misure proposte a norma del titolo V del TFUE (ad eccezione delle "misure che determinano quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri" e delle "misure relative all'instaurazione di un modello uniforme per i visti"), però applica l'attuale regolamento Dublino in seguito a un accordo internazionale concluso con la Comunità europea nel 2006. Vedi: Accordo tra la Comunità europea e il Regno di Danimarca in merito ai criteri e ai meccanismi di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in Danimarca oppure in uno degli altri Stati membri dell'Unione europea e in merito a "Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino (GU L 66, 8.3.2006, p. 38).

⁵⁸⁴ La nota "Juridisk analyse af mulighederne for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling i et tredjeland inden for rammerne af international ret" è disponibile sul sito web del Ministry of Immigration and Integration soltanto in lingua originale, pertanto si è fatto riferimento all'analisi di N. Feith Tan, *Denmark's Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law*, cit. L'Autore sottolinea che l'*opt-out* della Danimarca dall'acquis UE in materia di asilo può illudere che ciò renda legalmente possibili alcune opzioni politiche in Danimarca che non sarebbero consentite in altri Stati membri ma in realtà, deviando dagli standard UE, gli accordi speciali di cooperazione tra la Danimarca e l'Unione in materia di asilo potrebbero essere compromessi, se o quando le autorità danesi attueranno la nuova legislazione sul trasferimento dei richiedenti asilo in un Paese extraeuropeo.

dell'UE, invece di tutelare il diritto di richiedere asilo nell'UE, invierebbe un segnale forte e sbagliato al mondo esterno: l'Europa si sta disimpegnando”⁵⁸⁵.

Le preoccupazioni espresse non si sono rivelate errate, visto che il 14 aprile 2022 il governo del Regno Unito ha pubblicato un memorandum d'intesa concluso con il governo del Ruanda per la sottoscrizione di un accordo di partenariato in materia di asilo. Il protocollo d'intesa prevede il trasferimento in Ruanda dei richiedenti asilo le cui richieste non sono state prese in considerazione dal Regno Unito (in sostanza il trasferimento forzato dei richiedenti asilo che arrivano irregolarmente)⁵⁸⁶ e stabilisce che sarà lo Stato partner ad assumersi la responsabilità sia della procedura di asilo, che della protezione di coloro che risultano rifugiati, che del rimpatrio di persone ritenute non bisognose di protezione internazionale: un'esternalizzazione completa di qualsiasi tipo di responsabilità nei confronti dei richiedenti asilo giunti nel Regno Unito⁵⁸⁷. Le basi giuridiche ruotano ancora una volta attorno all'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro, in base al quale una domanda di asilo può essere dichiarata inammissibile senza violare l'art. 3 CEDU ma, come già osservato in merito alle piattaforme di sbarco regionali e come osservabile anche rispetto alla proposta danese, gli obblighi del Regno Unito non cesserebbero a seguito del trasferimento del richiedente asilo in Ruanda. Tuttavia, qualsiasi violazione sarebbe assai più difficile da rilevare e da imputare a causa dell'extraterritorialità della procedura. Inoltre, l'art. 38 della direttiva procedure richiede un collegamento tra il richiedente e il Paese terzo sicuro, in base a cui sarebbe ragionevole per quella persona recarsi in quel Paese ma, come osservabile anche rispetto all'*opt-out* danese, a causa della Brexit, il Regno Unito non è costretto a contemplare tale requisito di connessione nel suo accordo di partenariato,

⁵⁸⁵ Vedi il post pubblicato sul sito web della Commissione europea “#TimeToDeliverMigrationEU- Sending applicants for international protection outside the European Union is a bad idea” il 18 giugno 2021 da Ylva Johansson.

⁵⁸⁶M. Grundler, E. Guild, *The UK-Rwanda deal and its Incompatibility with International Law*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 29 aprile 2022: “First of all, the MoU applies only to individuals ‘whose claims are not being considered by the United Kingdom’, i.e. are declared inadmissible because of their irregular entry into the UK. However, Article 31(1) of the Refugee Convention exempts refugees from penalisation for irregular entry, thus explicitly recognising that most refugees have no choice but to travel irregularly. Treating the asylum claim of a refugee who enters irregularly as inadmissible constitutes a penalty.”

⁵⁸⁷ Memorandum of Understanding between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement, 14 aprile 2022, par. 2.1, in cui si specifica che il governo ruandese elaborerà le loro richieste e accoglierà o rimuoverà (*sic*) le persone dopo che la domanda sarà stata decisa, in conformità con il diritto interno del Ruanda, la Convenzione sui rifugiati e il diritto internazionale dei diritti umani. Il protocollo d'intesa ha una durata di cinque anni, con possibilità di rinnovo (par. 23.1.) e contempla anche il reinsediamento di un numero imprecisato (“a portion”) di rifugiati dal Ruanda nel Regno Unito (par. 16).

aprendo così la possibilità al trasferimento in Ruanda di richiedenti asilo che non hanno mai messo piede nel Paese⁵⁸⁸. Infatti, a seguito dell'uscita dall'Unione europea nel 2021, il Regno Unito non è più vincolato alla direttiva procedure ma solamente alla CEDU e alla Convenzione di Ginevra. Non a caso, la Corte Europea dei diritti dell'uomo è intervenuta *in extremis* sul provvedimento che autorizzava il primo volo di trasferimento di richiedenti asilo dal Regno Unito al Ruanda, programmato il 14 giugno 2022, pronunciandosi in favore di un cittadino iracheno che doveva essere imbarcato, con una misura provvisoria urgente ai sensi dell'articolo 39 del suo Regolamento. La Corte di Strasburgo ha deciso di sospendere il trasferimento del richiedente asilo in questione sulla base di "preoccupazioni" individuate nel materiale in esame e in particolare individuate dall'UNHCR, secondo cui i richiedenti asilo in Ruanda non avrebbero accesso a procedure eque ed efficienti per il riconoscimento dello status di rifugiato, oltre che sulle constatazioni dell'Alta Corte del Regno Unito, secondo cui la questione se la decisione di trattare il Ruanda come Paese terzo sicuro è da considerarsi irrazionale o basata su indagini insufficienti. Alla luce del rischio di un trattamento contrario ai diritti protetti dalla CEDU, considerato anche che il Ruanda non è vincolato dalla Convenzione (se non per mezzo del memorandum d'intesa, che comunque non è vincolante), e dell'assenza di garanzie relativamente al ritorno del ricorrente nel Regno Unito in caso di impugnazione davanti ai tribunali nazionali, la Corte ha quindi deciso di concedere la misura provvisoria della sospensione del trasferimento, almeno fino a quando i tribunali nazionali non avranno avuto la possibilità di esaminare tali questioni⁵⁸⁹. Infine, il 19 dicembre 2022 l'Alta Corte del Regno Unito ha stabilito che il sistema di trasferimento dei richiedenti asilo prospettato nel memorandum d'intesa è in linea generale conforme alla legge, ma che in alcuni casi in cui era stato disposto il

⁵⁸⁸ N. Feith Tan, *Externalisation of asylum in Europe: Unpacking the UK-Rwanda Asylum Partnership Agreement*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 17 maggio 2022.

⁵⁸⁹ Il caso è *K.N. v. the United Kingdom* (app. no. 28774/22). Vedi: European Court of Human Rights, *The European Court grants urgent interim measure in case concerning asylumseeker's imminent removal from the UK to Rwanda*, Press Release, 14 giugno 2022, che riporta questo stralcio della decisione: "[...]The Court had regard to the concerns identified in the material before it, in particular by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), that asylum-seekers transferred from the United Kingdom to Rwanda will not have access to fair and efficient procedures for the determination of refugee status as well as the finding by the High Court that the question whether the decision to treat Rwanda as a safe third country was irrational or based on insufficient enquiry gave rise to "serious triable issues". In light of the resulting risk of treatment contrary to the applicant's Convention rights as well as the fact that Rwanda is outside the Convention legal space (and is therefore not bound by the European Convention on Human Rights) and the absence of any legally enforceable mechanism for the applicant's return to the United Kingdom in the event of a successful merits challenge before the domestic courts, the Court has decided to grant this interim measure to prevent the applicant's removal until the domestic courts have had the opportunity to first consider those issues."

trasferimento la procedura risultava viziata poiché non si era tenuto conto delle circostanze individuali, e quindi in otto casi aveva annullato la decisione di trasferimento del Ministero dell'Interno⁵⁹⁰.

In conclusione, il dibattito sull'opportunità di prevedere in via complementare alla procedura ordinaria di asilo anche una procedura extraterritoriale al fine di permettere ai rifugiati di entrare in maniera sicura nel Paese di protezione, e che era iniziato con le Procedure di ingresso protetto, è diventato invece un dibattito sulle possibilità di esternalizzare le responsabilità nei confronti dei richiedenti asilo, delegando molte funzioni ai Paesi terzi. Diversamente, il dibattito sull'extraterritorialità come mezzo connesso alla possibilità di implementare canali di ingresso sicuro per i rifugiati si è arenato a seguito delle sentenze sul visto umanitario. Infine, dopo aver analizzato in che modo i canali di ingresso legale e sicuro finalizzati all'ammissione umanitaria possono essere utilizzati come strumento di *governance* migratoria in virtù degli accordi di cooperazione con gli Stati terzi, nell'ultimo capitolo si cercherà di comprendere se anche il processo di selezione dei beneficiari del reinsediamento e degli altri programmi di ammissione umanitaria (con un focus specifico sui corridoi umanitari in Italia) è orientato in questo senso. L'ipotesi, infatti, è che, imponendo dei criteri di selezione – circostanza che, come abbiamo già notato, rende tale processo discriminatorio *ex se* –, gli Stati vogliano in qualche modo indirizzare specifiche tipologie di rifugiati in questi programmi, sulla base di considerazioni che riguardano il tipo di immigrazione che si vuole attrarre e non il bisogno di protezione dei beneficiari. Anche in questo senso, quindi, e non solo perché utilizzati come contropartita negli accordi di riammissione o perché funzionali alle politiche di cooperazione con i Paesi terzi, si potrebbe affermare che i programmi di ammissione umanitaria costituiscono uno strumento di *governance* migratoria, e non solo un'espressione del principio di solidarietà nei confronti dei rifugiati o dei Paesi terzi di primo asilo.

⁵⁹⁰ La notizia è riportata anche in molti organi di stampa, tra cui: *High Court rules UK plan to send asylum seekers to Rwanda is legal*, in "Euronews", 19 dicembre 2022; M. Ricci Sargentini, *Alta corte Gb dichiara legale piano di "deportazioni" in Ruanda*, in "Il Corriere della Sera", 19 dicembre 2022; *Migranti in Ruanda, per i giudici è legale il piano "orribile" del governo britannico: "Va solo esaminata ogni circostanza"*, in "Il Riformista", 19 dicembre 2022; S. L. Marra, *Londra insiste sull'accordo con il Rwanda*, in "Geopolitica.info", 31 gennaio 2023.

IV. L'ACCESSO AI PROGRAMMI DI AMMISSIONE UMANITARIA: IL PROCESSO DI SELEZIONE DEI BENEFICIARI COME STRUMENTO DI GOVERNANCE E I PROFILI DI RILEVANZA DELLA VULNERABILITA'

1. La selezione dei beneficiari nei programmi di reinsediamento

Dopo aver esaminato i diversi canali di ammissione umanitaria presenti nell'Unione europea, il loro sviluppo a livello normativo e il loro funzionamento, abbiamo potuto affermare che, nonostante le finalità dichiaratamente umanitarie a cui essi rispondono, sono stati strutturati in modo tale da essere strettamente connessi con politiche di cooperazione con gli Stati terzi, che spesso vanno a scapito delle responsabilità che i Paesi UE hanno nei confronti dei richiedenti asilo; politiche, quindi, che hanno obiettivi diametralmente opposti⁵⁹¹. In questo senso, si è affermato che tale collegamento è tanto radicato da essere strutturale, per cui all'istituzione di una via di ingresso legale e sicuro per persone che necessitano di protezione internazionale corrisponde sempre l'implementazione di politiche di *non entrée* o di *protection elsewhere*, sebbene nell'ambito della cornice giuridica che abbiamo delineato nel primo capitolo⁵⁹². Dopo aver posto l'accento su quanto e in che modo tali obiettivi politici contrastanti impattano in fase di attuazione sui diritti della popolazione rifugiata e sull'osservanza del principio di solidarietà nella sua dimensione interna ed esterna, si desidera adesso soffermarsi sul funzionamento dei programmi di ammissione umanitaria in termini di possibilità di accesso per le persone che necessitano di protezione internazionale. Infatti, le persone che ottengono asilo in Europa sono selezionate prima di tutto dalle circostanze: essere giunti alla frontiera di uno Stato

⁵⁹¹ J. van Selm, *The Strategic Use of Resettlement: Changing the Face of Protection?*, in "Canada's Journal on Refugees", Vol. 22, No. 1, Centre for Refugee Studies, York University, 2004, pp. 43-44. Già vent'anni fa l'Autrice osservava che sembra esserci stata una spaccatura tra gli Stati membri dell'UE sulle motivazioni del reinsediamento e sulle funzioni che esso potrebbe consentire agli Stati di svolgere. In particolare, van Selm sostiene che l'analisi della divergenza di opinioni solleva interrogativi sul modo in cui viene gestita strategicamente la discussione sull'opportunità o meno di effettuare il reinsediamento, nel contesto di un obiettivo comune di integrazione europea in materia di protezione dei rifugiati, asilo e immigrazione, in quanto il rapporto tra asilo e reinsediamento è forse uno dei punti più confusi della politica europea.

⁵⁹² Vedi *supra* p. 57.

membro (o meglio, essere richiedenti asilo che rientrano nella giurisdizione di uno Stato membro). Diversamente, i rifugiati che vengono reinsediati in Europa o quelli che arrivano tramite altri programmi di ammissione umanitaria sono stati preventivamente selezionati in base alle loro caratteristiche specifiche e non è detto che corrispondano al “profilo” dei richiedenti asilo che arrivano spontaneamente. In questo capitolo, quindi, si desidera indagare quali sono gli specifici aspetti sulla base dei quali avviene la selezione dei pochi che riescono a ottenere protezione in uno Stato membro dell’UE facendovi ingresso legalmente e che quindi veramente possono godere in maniera piena ed effettiva del diritto all’asilo, contrariamente a quello che prevedono l’ordinamento internazionale ed europeo: un diritto di asilo “monco” della possibilità di arrivare legalmente nel territorio degli Stati che possono concedere protezione, un diritto di asilo ineffettivo per la maggioranza dei titolari di tale diritto.

Nel secondo capitolo abbiamo analizzato il reinsediamento come canale di ingresso legale e sicuro nell’Unione europea per i rifugiati, ripercorrendo le tappe del suo sviluppo nel corso della storia nonché la sua evoluzione normativa a livello di ordinamento UE. Abbiamo osservato come gli Stati abbiano deciso di puntare prevalentemente sull’implementazione del reinsediamento, rispetto ad altre procedure di ingresso protetto, perché si prestava ad essere uno strumento di *governance* delle politiche sull’immigrazione sotto più punti di vista. Innanzitutto, aumentare il numero di rifugiati reinsediati permette di lasciare inalterato il sistema Dublino, utilizzando le quote di reinsediamento come misura compensatoria dello squilibrio esistente tra gli Stati di primo ingresso (che infatti hanno quote di reinsediamento molto più basse) e i Paesi del Centro e del Nord Europa, nell’ottica di ottemperare al principio di solidarietà⁵⁹³. In secondo luogo, l’analisi delle politiche europee di cooperazione con gli Stati terzi svolta nel terzo capitolo ci ha rivelato che il reinsediamento si presta bene a essere usato come strumento di politica estera al servizio degli interessi politici ed economici dell’UE e degli Stati, anche al di là del fenomeno migratorio, negoziando la disponibilità di quote di reinsediamento con altri impegni

⁵⁹³ Infatti, come abbiamo già detto, il reinsediamento è uno strumento attuativo della dimensione esterna della solidarietà, che si rivolge ai Paesi di primo asilo o di transito, con l’obiettivo di rendere maggiormente equa la distribuzione delle persone bisognose di protezione tramite il trasferimento nel territorio UE di quote di rifugiati. Oltre alla dimensione interstatale è presente anche quella individuale della solidarietà: infatti, il presupposto del reinsediamento è che un rifugiato ha diritto alla protezione internazionale anche quando il Paese di primo asilo è incapace di fornirla, e per questo viene protetto altrove (vedi *supra* pp. 55 e 87). Al tempo stesso però, il reinsediamento può avere impatto non solo sulla dimensione esterna ma anche su quella interna della solidarietà interstatale, in quanto gli Stati preferiscono rendersi disponibili per reinsediare rifugiati preselezionati dall’UNHCR, invece che accettare le ricollocazioni immediate dei richiedenti asilo arrivati negli Stati UE di primo ingresso.

richiesti agli Stati terzi. Inoltre, il reinsediamento viene spesso percepito come mezzo per migliorare il controllo degli Stati nel campo della migrazione forzata, in quanto gli Stati preferiscono accogliere persone che sono già state previamente selezionate dall'UNHCR e perché, come vedremo, possono istituire dei criteri di selezione aggiuntivi in linea con le loro esigenze in materia di politica migratoria o di politiche sociali e del lavoro. Infine, nell'ottica delle istituzioni europee e degli Stati, il reinsediamento rimane comunque uno strumento per fornire protezione internazionale ai cittadini di Paesi terzi e per prevenire la perdita di vite umane o gravi danni alla vita durante l'attraversamento irregolare delle frontiere, come specificato anche nella relazione di accompagnamento alla proposta di istituzione di un quadro comune europeo sul reinsediamento⁵⁹⁴. Mentre tutte queste posizioni concordano sull'utilizzo e anzi sul potenziamento del reinsediamento, le rispettive risposte alla domanda "perché reinsediare" sono, come abbiamo detto, molto diverse. La domanda è lungi dall'essere solo concettuale. Al contrario, affrontare la questione del perché e di conseguenza stabilire qual è l'obiettivo del reinsediamento è un prerequisito per rispondere alle questioni altrettanto controverse di come e chi reinsediare. Infatti, a causa dell'assenza di una normativa sul reinsediamento, esso è generalmente inteso come un atto del tutto discrezionale⁵⁹⁵. In altre parole, definire l'obiettivo del reinsediamento ha implicazioni pratiche dirette per la progettazione concreta di un programma di reinsediamento.

Il successo del reinsediamento come strumento di protezione e soluzione duratura non dovrebbe basarsi infatti solo sul numero di rifugiati che hanno accesso a questa soluzione e sul numero di Paesi che offrono posti per il reinsediamento, ma anche sul modo in cui i rifugiati vengono selezionati e accolti. Infatti, poiché i posti disponibili sono molto limitati rispetto al fabbisogno di reinsediamento stimato dall'UNHCR, per valutare l'efficacia del reinsediamento nei suddetti termini occorre capire come funziona il processo

⁵⁹⁴ Commissione europea, COM(2016) 468 final, cit., 13 luglio 2016, p. 1.

⁵⁹⁵ Tale circostanza fa sì che le questioni del perché, del come e del chi reinsediare, siano valutazioni essenzialmente politiche. Vedi ancora: C. Ziebritzki, *The Objective of Resettlement in an EU Constitutional Perspective*, cit., pp. 288-289. Secondo l'Autrice, le controversie sull'obiettivo del reinsediamento riguardano in particolare due questioni: la sua possibilità di essere utilizzato come strumento sostitutivo alla procedura di asilo e se può essere usato per esternalizzare la responsabilità a Stati terzi. Questo "approccio sostitutivo" sembra essere alla base della dichiarazione UE-Turchia e della proposta di regolamento, tuttavia, non c'è dubbio sul fatto che l'ordinamento europeo concepisca il reinsediamento come complementare alle procedure di asilo territoriali. Infatti, l'emergente diritto dell'UE in materia di reinsediamento è disciplinato dal quadro costituzionale del Sistema europeo comune di asilo. Per lo stesso motivo, è evidente che lo scopo del reinsediamento non può riguardare l'esternalizzazione delle responsabilità ma deve essere in linea con quello di fornire protezione internazionale ai cittadini di Paesi terzi, integrando così l'asilo territoriale e garantendo un'equa condivisione della responsabilità con gli Stati terzi.

di selezione svolto dall'UNHCR e dagli Stati membri. Nel corso della nostra analisi vedremo dapprima che molti rifugiati ritenuti meritevoli di reinsediamento da parte dell'UNHCR non riescono poi a partecipare al programma, a causa dell'ulteriore selezione effettuata dagli Stati di reinsediamento, secondo criteri discutibili e con procedure non sempre trasparenti. Infine, vedremo che a prescindere dalle valutazioni politiche fatte dagli Stati quando decidono chi accettare sul loro territorio, sono le stesse categorie e procedure predisposte dall'UNHCR che vanno a creare diverse problematiche in fase di selezione dei beneficiari.

Le politiche e le procedure sul reinsediamento a livello internazionale sono infatti determinate principalmente dall'UNHCR e consistono in un insieme di linee guida e raccomandazioni non vincolanti, che però insieme ai criteri stabiliti dagli Stati agiscono sostanzialmente come strumenti normativi⁵⁹⁶. Inoltre, è l'UNHCR che seleziona i potenziali beneficiari dei programmi di reinsediamento secondo le modalità descritte nel suo Manuale sul reinsediamento, in particolare nel capitolo 7 sulle "Procedure di base da seguire nel trattamento del reinsediamento"⁵⁹⁷. Abbiamo già detto infatti, nel paragrafo dedicato al reinsediamento, che i beneficiari vengono selezionati tra coloro che hanno ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato nel Paese di primo asilo oppure, in mancanza, sulla base del riconoscimento sotto il mandato dell'UNHCR, che ha un ambito di applicazione più ampio di quello della Convenzione di Ginevra, come specificato nel Manuale sul reinsediamento:

"UNHCR's mandate to protect refugees also extends to persons who are affected by the indiscriminate effects of armed conflict or other 'man-made disasters', including, for example, foreign domination, intervention, occupation or colonialism. In addition to individuals who meet the criteria in the 1951 Convention definition, UNHCR recognizes as refugees, those who are: *outside their country of origin or habitual residence and unable to return there owing to serious*

⁵⁹⁶ Le principali fonti di *soft law* in materia di reinsediamento sono l'*UNHCR Resettlement Handbook* del 2011 e i documenti e i *policy papers* dell'UNHCR (panoramica disponibile online: <https://www.refworld.org/docid/4607d5072.html>);. Sul punto vedi: K.B. Sandvik, *Blurring Boundaries: Refugee Resettlement in Kampala between the Formal, the Informal, and the Illegal*, in "PoLAR: Political and Legal Anthropology Review", vol. 34, 2011, pp. 11-32. In sostanza, secondo l'Autrice, in assenza di una normativa specifica tali strumenti agiscono al pari di quelli normativi e si prestano bene ad essere usati come strumento di controllo dei flussi dei rifugiati. Sandvik sostiene poi che piuttosto che creare omogeneità, la normativizzazione del reinsediamento ha generato un sistema pluralista che attinge e combina molteplici fonti e livelli di norme legali e burocratiche.

⁵⁹⁷ In particolare, pp. 299-360.

*and indiscriminate threats to life, physical integrity or freedom resulting from generalized violence or events seriously disturbing public order*⁵⁹⁸.

Come si vede, quindi, le maglie per rientrare sotto il mandato dell'UNHCR sono abbastanza ampie, perché trascendono il requisito della persecuzione personale e anche quello del conflitto armato previsto dalla protezione sussidiaria lettera c), utilizzando invece l'espressione *other 'man-made disasters'*. Tra coloro presenti nel Paese di primo asilo che sono stati riconosciuti rifugiati viene quindi fatta una valutazione sulla loro possibilità di integrazione duratura nel suddetto Paese cosicché, se le prospettive di integrazione sono buone, la persona viene esclusa dalla possibilità di essere selezionata per un programma di reinsediamento, a prescindere dalla propria volontà di essere reinsediato⁵⁹⁹. Molto spesso, le persone che non hanno una prospettiva di integrazione durevole nel Paese di primo asilo sono persone che presentano vulnerabilità che il sistema di accoglienza non è in grado di prendere in carico. Per identificare le persone più bisognose, quindi, l'UNHCR applica le categorie di reinsediamento specifiche, previste nel capitolo 7. Tali categorie identificano quindi i criteri di selezione che l'UNHCR applica quando deve scegliere i beneficiari per il reinsediamento tra tutta la platea di rifugiati sotto il suo mandato⁶⁰⁰: esigenze di tutela legale e/o fisica; sopravvissuti a torture e/o violenze, esigenze mediche; donne e ragazze a rischio; ricongiungimento familiare; bambini e adolescenti a rischio e mancanza di prevedibili soluzioni durevoli alternative.

Su alcune categorie si rendono opportune delle specifiche. Per la presentazione di una domanda di reinsediamento nell'ambito della categoria "esigenza di tutela legale e/o fisica" un rifugiato deve soddisfare almeno una delle seguenti condizioni: minaccia immediata o a lungo termine di respingimento verso il Paese di origine o di espulsione verso un altro Paese dal quale il rifugiato potrebbe essere respinto; minaccia di arresto, detenzione o imprigionamento arbitrari; minaccia all'incolumità fisica o ai diritti umani

⁵⁹⁸ *UNHCR Resettlement Handbook*, pp. 80-81: "The group of persons who may be refugees under UNHCR's international protection mandate is similar to those categories covered by the refugee definitions incorporated in regional refugee instruments, which provide for broadened refugee definitions to address the specific protection problems of the African and Latin American regions."

⁵⁹⁹ Vedi p. 302 del Manuale. In linea di principio, i rifugiati non possono fare domanda di reinsediamento. Si può essere segnalati per il reinsediamento solo dal personale competente alla selezione, se si soddisfano i criteri specifici stabiliti nel Manuale di reinsediamento dell'UNHCR.

⁶⁰⁰ Queste categorie sono abbinata a livelli di priorità di reinsediamento: priorità di emergenza, priorità urgente e priorità normale. Vedi ancora: *UNHCR Resettlement Handbook*, pp. 246-247.

fondamentali nel Paese di rifugio, che rendono impossibile l'asilo⁶⁰¹. La categoria "donne e ragazze a rischio" viene presa in considerazione quando: la donna si trova ad affrontare minacce precarie alla sicurezza o alla protezione fisica a causa del suo genere; ha esigenze specifiche derivanti da persecuzioni e/o traumi passati; si trova ad affrontare circostanze di grave disagio che comportano l'esposizione a sfruttamento e abuso, rendendo l'asilo insostenibile; c'è stato un cambiamento nelle norme sociali, nelle usanze, nelle leggi e nei valori che ha comportato la sospensione o l'allontanamento dai tradizionali meccanismi di protezione e di risoluzione dei conflitti e la mancanza di sistemi alternativi di supporto e protezione. Tutto ciò pone la donna o la ragazza rifugiata in una situazione di rischio tale da rendere insostenibile l'asilo⁶⁰². Invece, la presentazione di un caso di reinsediamento nella categoria di ricongiungimento familiare è fatta esclusivamente per riunire i rifugiati con un membro della famiglia che si trova già in uno Stato di reinsediamento⁶⁰³. L'ultima categoria riguarda poi i rifugiati che non sono in grado di tornare a casa in un prossimo futuro, e non hanno la possibilità di stabilirsi nel loro Paese di rifugio⁶⁰⁴. Poiché in realtà la valutazione sulla possibilità di praticare le altre due soluzioni durevoli rispetto al reinsediamento, cioè il rimpatrio volontario e l'integrazione nel Paese di primo asilo, viene svolta per ogni dossier, tale categoria sembra svolgere più che altro la funzione di categoria aperta e residuale, in cui si fanno rientrare i casi di beneficiari che non aderiscono alle categorie predette.

In questo senso, quindi, la procedura di selezione si configura come strutturalmente discriminatoria rispetto a tutti gli altri rifugiati che parimenti hanno bisogno di protezione internazionale e che, a prescindere dalla loro vulnerabilità, non sempre riescono a godere di questa protezione nel Paese di primo asilo. Ad ogni modo, la discriminazione sembra ragionevole nel momento in cui si tiene conto che i posti per il reinsediamento sono necessariamente limitati e che i criteri previsti dall'UNHCR dovrebbero privilegiare i rifugiati più vulnerabili. Certo, non tutte le categorie effettuano una discriminazione ragionevole sulla base della vulnerabilità, come ad esempio quella sul ricongiungimento familiare. Tuttavia, non tutti coloro che vengono selezionati secondo le categorie di reinsediamento vengono poi effettivamente reinsediati, poiché la maggior parte degli Stati

⁶⁰¹ Vedi p. 248.

⁶⁰² Vedi p. 265.

⁶⁰³ Vedi p. 270.

⁶⁰⁴ Vedi p. 287.

di reinsediamento non accetta i rifugiati *prima facie* dell'UNHCR ma solo quelli che soddisfano la Convenzione del 1951 e perché a loro volta essi fissano dei criteri ulteriori per la selezione. Infatti, come vedremo più approfonditamente in seguito, proprio quest'ultimo aspetto è quello che crea più problemi quando si cerca di valutare la ragionevolezza dei criteri nell'ambito di una procedura strutturalmente discriminatoria, poiché i criteri fissati dagli Stati spesso non hanno a che vedere con il bisogno di protezione ma con altro tipo di considerazioni. Prima di prendere in considerazione tali criteri e come condizionano sia i rifugiati che gli operatori sul campo, ci soffermiamo adesso sul concetto di vulnerabilità, che resta comunque alla base del processo di selezione dei beneficiari, nonostante tutte le contraddizioni presenti nella procedura.

1.1. Il concetto di vulnerabilità nel SECA e nelle categorie di reinsediamento dell'UNHCR

Sia negli ambienti accademici che in quelli politici, il concetto di vulnerabilità è proliferato⁶⁰⁵. Sono emersi due approcci principali. Il primo considera particolari gruppi come di per sé più vulnerabili di altri (ad esempio donne e bambini), ponendo l'accento più sulle circostanze strutturali che su quelle situazionali⁶⁰⁶. Il secondo approccio, ispirato da studi femministi, sostiene che tutti gli esseri umani possono essere vulnerabili a seconda dei fattori situazionali e dei contesti che creano vulnerabilità⁶⁰⁷. A differenza del primo approccio, qui l'attenzione si concentra più sulle cause contingenti che sui sintomi della vulnerabilità⁶⁰⁸. Pertanto, in quest'ultima concezione, uomini, donne e bambini possono

⁶⁰⁵ Diversamente, alcuni studiosi delle scienze sociali hanno messo in dubbio l'utilità del concetto di vulnerabilità, sottolineando che è paternalista e riduttivo. Vedi: M. Schuler, *Disability and Logics of Distribution in a Ugandan Refugee Settlement*, University of Zurich, 2020, p. 18; O. Bakewell, *Research Beyond the Categories: The Importance of Policy Irrelevant Research into Forced Migration*, in "Journal of Refugee Studies", Vol. 21, Iss. 4, 2008, p. 432 e ss.

⁶⁰⁶ A. Pankhurst, *Vulnerable groups*, in "Disasters", Vol. 8, Iss. 3, September 1984, pp. 206-213.

⁶⁰⁷ M. Fineman, *The vulnerable subject: anchoring equality in the human condition*, in "Yale Journal of Law and Feminism", Vol. 20, Iss. 1, 2008, pp. 1-23; C. Cohn, "Maternal thinking" and the concept of "vulnerability" in security paradigms, policies, and practices, in "Journal of International Political Theory", Vol. 10, Iss. 1, pp. 46-69; C. Mackenzie, W. Rogers, S. Dodds (eds.), *Vulnerability: New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, Studies in Feminist Philosophy, Oxford Academic, 2013 (online edn. 2014).

⁶⁰⁸ C. R. Clark, *Understanding Vulnerability: From Categories to Experiences of Young Congolese People in Uganda*, in "Children & Society", Vol. 21, Iss. 4, 2007, pp. 284-296.

essere tutti vulnerabili a seconda delle situazioni che li rendono tali⁶⁰⁹. Le categorie di reinsediamento dell'UNHCR, come abbiamo detto, sono state create nell'ottica di definire i rifugiati più vulnerabili e per questo motivo si desidera metterle a confronto con le categorie di vulnerabilità previste nel Sistema europeo comune di asilo, in modo da comprendere se la concezione di vulnerabilità che sta alla base di entrambe (nonostante perseguano scopi diversi) sia di tipo personale oppure situazionale.

La Direttiva accoglienza, ad esempio, definisce le persone vulnerabili come “i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili”, favorendo un approccio alla vulnerabilità incentrato sui gruppi⁶¹⁰. Anche la Direttiva qualifiche 2011/95/UE espande le categorie di soggetti vulnerabili previste dalla direttiva di sette anni prima, includendovi le vittime della tratta degli esseri umani e le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, ribadendo la connotazione inerentemente personale del concetto di vulnerabilità⁶¹¹. Inoltre, la Direttiva procedure prevede speciali garanzie procedurali per i minori e i minori non accompagnati, oltre che per coloro che abbiano subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale⁶¹². Dall'analisi della normativa dell'Unione Europea traspare quindi che i richiedenti asilo considerati vulnerabili sono quelli caratterizzati da una fragilità più

⁶⁰⁹ L. Turner, *The Politics of Labeling Refugee Men as “Vulnerable”*, in “*Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*”, Vol. 28, Iss. 1, 2021, pp. 1-23.

⁶¹⁰ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), art. 21. Anche la precedente Direttiva 2003/9/CE sposava con fermezza la connotazione inerentemente personale della vulnerabilità, richiedendo agli Stati membri di tener conto della specifica situazione di persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale (art. 17). La concezione inerentemente personale della vulnerabilità viene poi riproposta un anno dopo dalla direttiva 2004/83/CE (Direttiva qualifiche), che invita gli Stati membri a tener conto di queste stesse categorie di persone vulnerabili.

⁶¹¹ Art. 20, par. 3: “Nell'attuare il presente capo, gli Stati membri tengono conto della specifica situazione di persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone con disturbi psichici e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale”.

⁶¹² 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 (rifusione), artt. 24 e 25. Si noti che la precedente “Direttiva procedure” prevedeva esplicitamente solo i minori non accompagnati come persone in condizione di vulnerabilità (considerando 14).

accentuata rispetto agli altri esseri umani⁶¹³. Vediamo che alcune delle categorie previste nelle direttive di armonizzazione corrispondono alle categorie di reinsediamento dell'UNHCR: le categorie “sopravvissuti a torture e/o violenze” e “bambini e adolescenti a rischio” ricalcano rispettivamente la categoria di “persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale” e “minori e minori non accompagnati” delle direttive. Allo stesso modo, nelle categorie “esigenze mediche” e “donne e ragazze a rischio” dell'UNHCR ben vi potrebbero rientrare “i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le vittime di mutilazioni genitali femminili” contemplate nel SECA. Si nota quindi che le categorie in parte corrispondono e in parte si intersecano, ma comunque in entrambi i casi finiscono per creare delle classificazioni incentrate sul concetto di vulnerabilità intrinseca in determinati gruppi o categorie di persone⁶¹⁴. Tale considerazione non è di poco conto se si considerano che la concezione di vulnerabilità alla base di queste categorie determina da un lato la possibilità di accedere o meno ad un programma di reinsediamento e dall'altro la possibilità di disporre o meno di maggiori tutele nell'ambito della procedura di asilo, sostanzialmente a seconda del posto che i rifugiati o richiedenti asilo occupano nella “gerarchia della sofferenza”⁶¹⁵.

Tuttavia, affermare che la concezione alla base del SECA è quella della vulnerabilità intrinseca secondo un approccio basato sui gruppi, non è completamente corretto. Infatti, mentre l'inclusione delle persone con malattie e disturbi mentali tra i soggetti vulnerabili è in linea con la concezione inerentemente personale della vulnerabilità, quella delle vittime di tratta è una categoria che presenta molti elementi della vulnerabilità situazionale⁶¹⁶. Poiché una donna vittima di tratta ben potrebbe rientrare nella

⁶¹³ A tal proposito Jane Freedman sottolinea che: “One of the paradoxes of the emergence of the notion of vulnerability in EU asylum and refugee policies in recent years is the fact that many of the vulnerabilities of the people attempting to reach the EU to claim refugee protection have been created, or at least exacerbated, by EU policies themselves.” Vedi: J. Freedman *The uses and abuses of “vulnerability” in EU asylum and refugee protection: protecting women or reducing autonomy?*, in “Papeles del CEIC”, vol. 2019/1, papel 204, 2018, p. 3.

⁶¹⁴ Si pensi al riguardo che invece nella sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, la Corte europea dei diritti dell'uomo dichiarò addirittura che tutti i richiedenti asilo sono un gruppo di popolazione particolarmente svantaggiato e vulnerabile che necessita di una protezione speciale. Vedi: Corte EDU, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, n. 30696/09, 21 gennaio 2011, par. 251.

⁶¹⁵ Si noti per altro che la prima edizione del Manuale sul reinsediamento dell'UNHCR è del 2004, negli stessi anni in cui si è sviluppata la prima fase del sistema europeo comune di asilo.

⁶¹⁶ Sul punto vedi: E. Santoro, *Postfazione. Vulnerabilità fra teoria politica e testi normativi: un linguaggio nuovo per dire cose vecchie o un nuovo strumento teorico?*, in A. Furia, S. Zullo (a cura di), *La vulnerabilità come metodo. Percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto ed etica*, Carocci, 2020, p. 145: “Mentre

categoria di reinsediamento “donne e ragazze a rischio”, si ritiene importante accennare a questa circostanza. Infatti, mentre quando fanno riferimento alla vulnerabilità nelle fonti normative che non riguardano la tratta, le istituzioni UE adottano una definizione inerentemente personale di questo concetto, come risulta evidente nel Sistema europeo comune di asilo⁶¹⁷, negli strumenti più specifici l’approccio è di tipo situazionale. Il riferimento in particolare è alla Direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani, che spiega che “per posizione di vulnerabilità si intende una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all’abuso di cui è vittima”⁶¹⁸. In questo caso, quindi, la vulnerabilità non si basa su specifiche caratteristiche di certe categorie di persone ma è incentrata sugli effetti di determinate condizioni, in cui chiunque potrebbe potenzialmente trovarsi. Visto che le direttive di armonizzazione non contengono una definizione di vittime di tratta, si deve fare riferimento alla definizione di tratta prevista dalla direttiva specifica. Pertanto, nell’ambito di testi normativi che, come abbiamo detto, sposano una concezione inerentemente personale, il riferimento alle vittime di tratta fa emergere una lieve contraddizione.

In conclusione, se da un lato l’integrazione della nozione di “vulnerabilità” nel sistema di asilo dell’UE può essere accolta con favore, in quanto riconosce i maggiori rischi affrontati da alcuni richiedenti asilo e rifugiati, dall’altro c’è il rischio che con l’adozione di categorie di vulnerabilità non si riesca a comprendere o a tenere conto della capacità di queste persone di agire autonomamente in situazioni specifiche e di prendere decisioni proprie, rendendo eccessivamente rigido il concetto di vulnerabilità in fase di attuazione della normativa⁶¹⁹. Questa considerazione vale anche per le categorie di reinsediamento

l’inclusione tra le categorie vulnerabili delle persone con malattie e disturbi mentali appare perfettamente coerente con la connotazione inerentemente personale della vulnerabilità, quella delle vittime di tratta invece evidenzia una contraddizione fino a quel momento rimasta latente. I trattati internazionali sulla tratta degli esseri umani, infatti, fin dal 2000, anno in cui viene stipulato il Protocollo di Palermo sulla tratta, propongono una concezione “situazionale” e non “inerentemente personale” della vulnerabilità. In altre parole, prima che cominci ad apparire, e si consolidi, nella normativa europea la concezione inerentemente personale della vulnerabilità, a livello internazionale era stata elaborata una concezione opposta di questa nozione: una concezione che invece di basarsi su specifiche caratteristiche di certe categorie di soggetti si basava sugli effetti di determinate condizioni in cui chiunque potrebbe trovarsi”.

⁶¹⁷ B. Hudson, *Migration in the Mediterranean: Exposing the Limits of Vulnerability at the European Court of Human Rights*, in “Maritime Safety and Security Law Journal”, 2018, pp. 26-46.

⁶¹⁸ Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, art. 2, par. 2.

⁶¹⁹ ECRE, *The Concept of Vulnerability in European Asylum Procedures*, 2017, p. 13, in cui si sottolinea che, sebbene le garanzie specifiche nella procedura di asilo siano certamente necessarie e benvenute, la

dell'UNHCR che, come abbiamo concluso, sono figlie della medesima concezione, fatta eccezione anche in quel caso per le vittime di tratta. Infatti, la concezione situazionale che si ritrova nella Direttiva UE è tale perché mutuata dai trattati internazionali sulle vittime di tratta, a cui l'UNHCR si rifà nelle sue linee guida sull'identificazione delle vittime di tratta, tra cui il Protocollo di Palermo⁶²⁰.

La conseguenza di questa categorizzazione nell'ambito del reinsediamento è che in un contesto in cui la maggior parte dei rifugiati è di fatto e *ab initio* vulnerabile, ciò incentiva i rifugiati a strutturare la propria identità in modo che sia leggibile per il sistema di reinsediamento, ossia a costruire identità vulnerabili che si adattino alle categorie di reinsediamento dell'UNHCR⁶²¹. Inoltre, l'enfasi sulla sofferenza come criterio preferenziale ha creato una sorta di competizione tra i potenziali beneficiari dei programmi basata sulla metrica della vulnerabilità, in cui essi sono indotti a pensare che il rifugiato con l'esperienza più traumatica venga poi premiato con il reinsediamento⁶²². Infine, il concetto di vulnerabilità utilizzato dall'UNHCR nelle sue categorie di reinsediamento non coglie nella sua interezza i vari fattori sociali, economici e politici vissuti nella vita quotidiana dei rifugiati. Pertanto, in fase di attuazione è necessaria un'attività di interpretazione dei criteri dell'UNHCR e una definizione delle priorità specifiche del contesto, in quanto il Manuale sul reinsediamento non specifica come la vulnerabilità debba essere valutata nella pratica, né se e come si debbano selezionare i "particolari gruppi vulnerabili" di rifugiati⁶²³.

"vulnerabilizzazione" giuridica dei richiedenti protezione internazionale non dovrebbe presupporre l'assenza di *agency* da parte dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

⁶²⁰ UNHCR, *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral*, 2021.

⁶²¹ A. Garnier, K. Bergtora Sandvik, L. Lyra Jubilut, *Introduction. Refugee Resettlement as Humanitarian Governance*, in A. Garnier, K. Bergtora Sandvik, L. Lyra Jubilut (eds.), *Refugee Resettlement. Power, Politics, and Humanitarian Governance*, Berghahn Books, 2018, p. 14. Inoltre, lo studio riporta che i rifugiati cercano di far rientrare le loro esperienze traumatiche non in una sola ma in più categorie di reinsediamento dell'UNHCR.

⁶²² Infatti, i criteri di vulnerabilità utilizzati nella valutazione dei casi di reinsediamento privilegiano specifiche tassonomie di sofferenza rispetto ad altre e ciò porta i rifugiati a ricostruire la loro personalità in modi che si adattano alle forme di sofferenza richieste ai fini del reinsediamento. In alcuni casi, questo può significare rimanere incinta come strategia deliberata per essere categorizzata come vulnerabile. A tal proposito vedi ancora: J. Freedman *The uses and abuses of "vulnerability" in EU asylum and refugee protection: protecting women or reducing autonomy?*, cit., p. 11: "The situation is clearly more complex than this, with women becoming pregnant for many and varied reasons, including rape, lack of access to contraception, or a wish to have a child in a relationship which they have constructed during their exile. However, in some cases, it is clearly in these women's strategic interests to become pregnant".

⁶²³ *UNHCR Resettlement Handbook*, pp. 233 e ss.

Per concludere, contrariamente alla concettualizzazione della vulnerabilità come universale all'esperienza umana e creata da circostanze dinamiche, le politiche dell'UE in materia di asilo e quelle dell'UNHCR in tema di reinsediamento seguono una concezione statica e "di gruppo" della vulnerabilità, fatta eccezione per quanto riguarda le vittime di tratta. Quindi, invece di considerare come i rischi e le sfide interconnesse al percorso migratorio possano rendere le persone vulnerabili, la vulnerabilità viene associata a determinati gruppi sociali. Diversamente, porre l'accento sul fatto che determinati contesti creano vulnerabilità, invece che proporre un'etichettatura generalizzata di alcune categorie predefinite di individui come vulnerabili, dovrebbe anche comportare la possibilità di dare più voce e più potere a questi individui, per definire meglio i loro bisogni e il modo in cui possono essere sostenute le loro strategie di resilienza⁶²⁴. Non si tratta quindi di scartare del tutto la vulnerabilità come etichetta, ma di richiamare l'attenzione sulla sua definizione e, di conseguenza, su come declinarla in fase di attuazione⁶²⁵.

1.2. Il ruolo delle agenzie e dei criteri di selezione degli Stati membri nella procedura di reinsediamento: un controllo de facto dei flussi di rifugiati?

⁶²⁴ N. Welfens, Y. Bekyol, *The Politics of Vulnerability in Refugee Admissions Under the EU-Turkey Statement*, in "Frontiers in Political Science", Vol. 3, April 2021, p. 5. Secondo le Autrici, la questione è ancora più sentita in situazioni come quelle di molti Stati europei, dove manca il personale che si occupa dell'identificazione della vulnerabilità. Dall'accordo UE-Turchia del marzo 2016, solo coloro che sono formalmente identificati come vulnerabili saranno autorizzati a spostarsi dalle isole alla terraferma greca per far valere la propria richiesta di asilo. L'etichetta di vulnerabilità è quindi estremamente preziosa per consentire a un individuo di sfuggire al trattenimento e di beneficiare delle migliori condizioni di accoglienza sulla terraferma greca, ma il sistema messo in atto per identificare le persone vulnerabili è stato fortemente criticato.

⁶²⁵ Vedi ancora: J. Freedman *The uses and abuses of "vulnerability" in EU asylum and refugee protection: protecting women or reducing autonomy?*, cit., p. 12: "Should we then argue for the abandon of this use of the category of vulnerable in relation to asylum seekers and refugees? I would argue that the category of vulnerability should not be rejected outright, as it is clear that in some circumstances women asylum seekers and refugees are at risk of specific gendered forms of violence, persecution and discrimination, and that they should in these circumstances be offered protection to counter these risks and to meet their needs. However, the current use of the category of vulnerability, both in the way that it is enshrined in policy and legislation, and in the way that these policies are applied, carried a real risk of essentialisation of women as vulnerable victims (and on the contrary of a denial of men's possible vulnerability as they are perceived only as a threat or danger). So perhaps the answer is to pursue a definition and an utilisation of the category of vulnerability that fully acknowledges the contextual and relational nature of being vulnerable, and which recognises that anyone, whatever their identity or status, may at sometimes be rendered vulnerable".

Dopo aver individuato quali sono le categorie di reinsediamento che orientano la selezione dell'UNHCR e dopo aver discusso il concetto di vulnerabilità secondo queste categorie, mettendolo a confronto con quanto previsto nel Sistema europeo comune di asilo, andiamo adesso a vedere come funziona nel concreto la procedura di selezione dei beneficiari del reinsediamento. Di solito, sono l'UNHCR e le ONG nel Paese di rifugio a identificare i rifugiati che rientrano nelle categorie previste, i quali vengono poi indirizzati all'unità di reinsediamento dell'UNHCR. L'UNHCR valuta ulteriormente le vulnerabilità e le esigenze di reinsediamento delle persone e sottopone ai Paesi di ammissione una selezione dei dossier che ritiene idonei. I funzionari statali dei Paesi di accoglienza, a loro volta, selezionano da questo gruppo di dossier i potenziali beneficiari a cui fare un colloquio di persona⁶²⁶. In questo procedimento, l'UNHCR cerca di stabilire le priorità in base ai principi contenuti nel suo Manuale, mentre gli Stati di ammissione possono anche stabilire le priorità in base alla presunta capacità di integrazione dei rifugiati, oltre a valutare se sussistono cause di esclusione dallo status di rifugiato secondo la Convenzione di Ginevra. Infatti, anche se la maggior parte degli Stati membri procede sulla base della preselezione effettuata dall'UNHCR, ognuno poi applica le proprie procedure e i propri criteri di selezione in fase di re-assessment. Tali criteri addizionali, spesso simili a veri e propri criteri di politica migratoria, rivelano la tendenza a selezionare solo rifugiati con un certo tipo di caratteristiche, che niente hanno a che vedere con l'urgenza del loro bisogno di protezione⁶²⁷. Infatti, sebbene ufficialmente i programmi di reinsediamento e di ammissione umanitaria dichiarino di rivolgersi a rifugiati particolarmente vulnerabili, i criteri di selezione aggiuntivi spesso sono in linea con i loro interessi di sicurezza, economici e culturali. Tale circostanza può essere esplicitata sotto forma di criteri ufficiali, quali il "potenziale di integrazione" o la "capacità di integrazione", oppure essere una caratteristica

⁶²⁶ *UNHCR Resettlement Handbook*, in particolare pp. 358-362. Le valutazioni di vulnerabilità sono importanti in tutte le fasi del processo di reinsediamento, ma non in modo uniforme. Il processo interno di valutazione dell'UNHCR è composto da tre parti: un'intervista iniziale, un'intervista di persona e la presentazione ai Paesi di ammissione. La valutazione della vulnerabilità dei rifugiati è una parte essenziale in tutte e tre le fasi e tuttavia è solo uno dei diversi aspetti decisivi per prioritarizzare un caso da sottoporre a un determinato programma. Solitamente facendo il punto sui bisogni legali, fisici, economici e psicosociali dei rifugiati, l'UNHCR classifica i casi come a basso, medio o alto rischio e infine le autorità migratorie dei Paesi di ammissione supervisionano la selezione finale.

⁶²⁷ Vedi ancora T. de Boer, M. Zieck, *The Legal Abyss of Discretion in the Resettlement of Refugees: Cherry-Picking and the Lack of Due Process in the EU*, cit., p. 71, in cui gli Autori fanno riferimento a: "the arbitrariness of applying criteria that rather than qualifying in terms of the need for protection – which is UNHCR's overarching eligibility criterion for resettlement – qualify instead as immigration criteria".

più implicita delle pratiche degli Stati di ammissione⁶²⁸. Questo modo discrezionale di ammettere i rifugiati ha guadagnato una notevole popolarità tra gli Stati europei⁶²⁹. Tuttavia, in che modo gli operatori decidono in quali casi il “potenziale di integrazione” non è sufficiente per l’ammissione non è affatto chiaro. Mentre la dipendenza economica e l’assenza di autosufficienza nel Paese di rifugio è un criterio chiave per essere considerati vulnerabili e potenzialmente bisognosi di reinsediamento agli occhi delle organizzazioni nel Paese di primo asilo e dell’UNHCR, come abbiamo già osservato, molti Paesi di ammissione richiedono il contrario una volta che i rifugiati si reinsediano: la capacità di diventare autosufficienti tramite un atteggiamento proattivo nella ricerca di un lavoro o l’apprendimento della lingua⁶³⁰. Ciò non significa che l’UNHCR non sia consapevole del fatto che gli Stati di reinsediamento puntano molto su questo tipo di valutazione, anzi, poiché ha interesse a che i dossier che propone vengano accettati, sa bene che deve tenere conto di tali criteri anche nella propria selezione⁶³¹.

Dal punto di vista dei rifugiati, ciò significa che all’inizio del processo di selezione devono mettere in evidenza la loro dipendenza, precarietà e impotenza per essere considerati bisognosi di reinsediamento, mentre quando si avvicinano alla selezione degli Stati di ammissione devono dimostrare, al contrario, di poter diventare proattivi, indipendenti ed emancipati. In sostanza, secondo l’attuale *governance* portata avanti dagli Stati membri, ai rifugiati viene sempre più richiesto di dimostrare sia la vulnerabilità che

⁶²⁸ J. Brekke, E. Paasche, A. Espegren, K. Bergtora Sandvik, *Selection Criteria in Refugee Resettlement. Balancing Vulnerability and Future Integration in Eight Resettlement Countries*, Institut for Samfunnskorsning, 2021, p. 109 e ss. Infatti, i funzionari statali spesso valutano il potenziale di integrazione anche quando non è un criterio di selezione ufficiale, con una serie di domande su norme e valori culturali, soprattutto nel campo dell’educazione dei bambini, dell’uguaglianza di genere e della sessualità.

⁶²⁹ Ciò ha portato anche a un significativo aumento degli arrivi totali di reinsediamento in Europa, prima che le ammissioni in Europa e a livello globale fossero pesantemente interrotte dalla pandemia di Covid-19. Infatti, i tagli significativi al reinsediamento negli Stati Uniti sotto l’amministrazione Trump hanno portato all’aumento dell’accoglienza negli Stati europei: nel fact-sheet del 2020 l’UNHCR segnala questo aspetto e riporta che l’Europa ha il 55% dei posti di reinsediamento a livello globale (UNHCR, *Europe Resettlement, Regional Bureau for Europe, January - December 2020*, pp. 2-3).

⁶³⁰ Infatti, dato che le ammissioni e le decisioni negative non devono essere giustificate, gli Stati di reinsediamento sono liberi di definire e attuare tali criteri in modo altamente discrezionale e le prassi della maggior parte dei Paesi non sono trasparenti. Su questo tema vedi più approfonditamente: L. Mourad, K. P. Norman, *Transforming Refugees Into Migrants: Institutional Change and the Politics of International Protection*, in “European Journal of International Relations”, vol. 26, iss. 3, 2020, pp. 687-713.

⁶³¹ Peraltro, il fatto di tener conto dei suddetti criteri permette all’UNHCR di negoziare quote di ammissione più ampie, che appunto di solito vengono concesse al prezzo di criteri più incentrati sull’interesse dello Stato di reinsediamento. In questo senso vedi ancora: N. Welfens, *‘Promising victimhood’: contrasting deservingness requirements in refugee resettlement*, cit., p. 1114.

l'assimilabilità, per essere considerati meritevoli di protezione e di accesso al territorio⁶³². Le politiche di reinsediamento hanno anche prodotto un'immensa sfiducia tra gli operatori umanitari e i rifugiati a causa della mancanza di trasparenza nella selezione⁶³³. Infatti, la natura discrezionale dei programmi di reinsediamento e la circostanza che gli Stati possano formulare criteri aggiuntivi lascia ampio spazio di interpretazione in ambito applicativo, rendendo le pratiche e il processo decisionale degli Stati di ammissione poco trasparenti e l'attenzione alla vulnerabilità una premessa difficile da mettere in pratica⁶³⁴.

A questo proposito, un ruolo fondamentale nella procedura di reinsediamento è svolto dalle diverse agenzie presenti nel Paese di primo asilo, ciascuna con le proprie norme e il proprio modo di valutare la vulnerabilità. Nell'esecuzione dei loro mandati, queste agenzie attuano le proprie linee guida, a cui devono attenersi quando forniscono servizi ai rifugiati che si interfacciano con loro. Tali linee guida finiscono per assomigliare a regolamenti normativi che gli operatori umanitari devono seguire nello screening o nella valutazione dei rifugiati. Il risultato della stretta aderenza a queste linee guida è che si creano più

⁶³² N. Welfens, *'Promising victimhood': contrasting deservingness requirements in refugee resettlement*, in "Journal of Ethnic and Migration Studies", vol. 49, n. 5, 2023, pp. 1103-1124 (in particolare p. 1116). L'analisi dell'Autrice evidenzia come gli indicatori sociali, tra cui la nazionalità, la religione, il genere, la sessualità e l'età influenzano la valutazione della vulnerabilità e dell'"assimilabilità" e, di conseguenza, quali gruppi sono considerati più meritevoli di accesso rispetto ad altri. Sul concetto di meritevolezza in ambito di reinsediamento e per una sua efficace problematizzazione vedi: K. Smith, L. Waite, *New and enduring narratives of vulnerability: rethinking stories about the figure of the refugee*, in "Journal of Ethnic and Migration Studies", Vol. 45, No. 13, 2019, in particolare pp. 2295 e ss. Le Autrici sostengono che i recenti movimenti di rifugiati verso l'Unione europea, come quelli provenienti dalla Siria nel 2015 o dall'Ucraina nel 2022, mettono al centro proprio le questioni dell'accesso e della "meritevolezza": chi è più meritevole di accedere alla protezione, al territorio e alle risorse di uno Stato di cui non è cittadino? A chi va data la priorità e per quali motivi?

⁶³³ Vedi ancora: S. Nakueira, *Unpacking Vulnerability: An Ethnographic Account of the Challenges of Implementing Resettlement Programmes in a Refugee Camp in Uganda*, cit., p. 263. L'Autrice osserva che tra gli operatori umanitari c'è un'intrinseca sfiducia nei confronti delle storie dei rifugiati. Questo problema di sfiducia solleva importanti questioni sul modo in cui gli operatori umanitari prendono le decisioni, su come distinguono tra richieste vere e false e sulle conseguenze che ne derivano per la protezione dei rifugiati. La confusione è aggravata dal fatto che non tutti coloro che hanno acquisito documenti di supporto in modo illecito stanno facendo richieste false. Anzi, molti rifugiati generalmente vulnerabili sono vittime di un mercato nero che fa leva sulla loro disperazione e chiede tangenti in cambio di documenti falsi di supporto alla narrazione. Molti operatori umanitari da lei intervistati si sono lamentati del fatto che molti dei rifugiati erano principalmente in cerca di reinsediamento e avrebbero fatto qualsiasi cosa (comprese false accuse di stupro o defecazione) pur di entrare nel processo di reinsediamento. Queste richieste, vere o percepite come false, sono spesso accompagnate da documenti altrettanto dubbi a sostegno delle loro rivendicazioni, acquisiti da un mercato illecito di attori che cercano di capitalizzare la disperazione dei rifugiati, nel tentativo di aggirare il processo formale di reinsediamento. Ciò non solo crea opportunità di sfruttamento da parte degli operatori umanitari che si occupano del processo di screening, ma in un contesto in cui la maggior parte dei rifugiati è vulnerabile, il sistema crea un potenziale di esclusione per quei rifugiati che potrebbero non soddisfare in modo adeguato o credibile determinati standard di vulnerabilità.

⁶³⁴ N. Welfens, Y. Bekyol, *The Politics of Vulnerability in Refugee Admissions Under the EU-Turkey Statement*, cit., p. 6.

“sistemi normativi” di riferimento, che a volte competono o si scontrano utilizzando diverse nozioni di vulnerabilità, perché appunto ogni agenzia, a seconda del suo mandato, ha sviluppato un proprio metodo distinto per valutare la vulnerabilità o i bisogni di protezione. Così facendo, le agenzie di aiuto influenzano inevitabilmente il processo di selezione dei beneficiari per il reinsediamento. Inoltre, la stretta aderenza a queste linee guida nella fornitura di servizi si traduce in ciò che alcuni hanno sostenuto essere la prioritizzazione della procedura e della coerenza formale a scapito degli obiettivi umanitari⁶³⁵. Nel contesto del reinsediamento, ciò significa che un rifugiato che dichiara di soffrire o di affrontare un bisogno di protezione che non rientra nei criteri di vulnerabilità dell’UNHCR può non essere idoneo al reinsediamento, anche se l’effetto di tale sofferenza culmina in una grave forma di vulnerabilità⁶³⁶. Ciò solleva questioni di giustizia nella discrezionalità esercitata dalle agenzie nel processo di screening. Infatti, l’ampia sovrapposizione di condizioni che strutturano la vulnerabilità rende difficile l’accesso al programma in un contesto in cui esistono molteplici e sovrapposti strati di vulnerabilità, alcuni dei quali sono causati dalla stessa politica di reinsediamento.

In conclusione, l’analisi svolta ci ha permesso di evidenziare come la “meritevolezza” dei rifugiati di essere ammessi in un altro Stato dipenda sia dalla vulnerabilità che dalle prospettive di integrazione. In tali valutazioni, alcuni gruppi, in particolare le donne e i bambini ma anche gli anziani, sono considerati di per sé più vulnerabili di altri. Al contrario, gli uomini, soprattutto se giovani, single ed eterosessuali, sono considerati di per sé non vulnerabili. Abbiamo quindi evidenziato la tensione tra la vulnerabilità e le tre dimensioni dell’integrazione (sicurezza, possibilità di indipendenza

⁶³⁵ La stretta aderenza alle linee guida era dovuta a una combinazione di diversi fattori. Innanzitutto, era il risultato di una diffidenza nei confronti delle narrazioni di sofferenza dei rifugiati da parte degli operatori umanitari, ma anche altre circostanze sono state rilevanti, come il fatto che i moduli delle agenzie di aiuto avevano spesso soluzioni prescritte, non lasciando molto spazio a modi flessibili o creativi per rispondere a esigenze specifiche (S. Nakueira, *Unpacking Vulnerability: An Ethnographic Account of the Challenges of Implementing Resettlement Programmes in a Refugee Camp in Uganda*, cit., p. 252).

⁶³⁶ S. Nakueira, *The Politics of Accusation amidst Conditions of Precarity in the Nakivale Resettlement Camp*, in “The Cambridge Journal of Anthropology”, vol. 37, n. 2, 2019, pp. 39-56. L’Autrice racconta che un esempio comune che è stato spesso portato dai rifugiati di origine congolese riguarda i casi di sospetti o accuse di stregoneria. Molti ritenevano che il ritardo nei loro casi di reinsediamento, o il loro rifiuto, fosse il risultato di effetti malefici della stregoneria da parte di vecchi vicini. Gli effetti di tali accuse sono gravi e possono avere conseguenze terribili per coloro che sono accusati, rendendoli potenziali bersagli di attacchi ostili da parte di coloro che si sentono esclusi e si percepiscono come ugualmente vulnerabili e meritevoli di aiuto da parte del sistema. In un particolare villaggio, hanno portato all’incendio della casa di una donna sospettata di stregoneria. Tuttavia, essere accusati di stregoneria, pur avendo effetti pericolosi per la vita delle persone, non rientra di per sé in nessuno dei criteri dell’UNHCR.

economica e capacità di “adattamento” culturale), sottolineando al contempo che esiste un’interrelazione tra le tre dimensioni⁶³⁷. L’analisi ha mostrato anche che motivazioni politiche e criteri diversi promossi da attori diversi all’interno del processo di selezione sono orientati dalle relazioni di potere tra questi attori e, infine, che i rifugiati negli Stati che non sono disposti a garantire i loro diritti possono essere lasciati in un limbo, incapaci di pianificare il loro futuro a causa della negligenza o di politiche e leggi esplicitamente restrittive. Inoltre, sia le politiche dello Stato ospitante che le condizioni del Paese d’origine possono cambiare rapidamente in tempi di conflitto. In queste condizioni di incertezza, come fanno i rifugiati a navigare nella burocrazia delle organizzazioni internazionali per ottenere aiuti umanitari e accesso al reinsediamento⁶³⁸?

Infine, la discrezionalità esercitata dagli operatori coinvolti nella selezione dei rifugiati ha reso le agenzie che lavorano sul campo un potenziale strumento per esercitare il controllo dei flussi di rifugiati nei Paesi di reinsediamento⁶³⁹. Infatti, poiché, come

⁶³⁷ In particolare, le considerazioni sull’adattamento economico e culturali sono strettamente interconnesse, in quanto l’“occupabilità” dei rifugiati non viene valutata solo in base alle qualifiche formali, ma anche a nozioni di etica del lavoro e di costumi. In queste valutazioni sull’“assimilabilità”, i giovani rifugiati eterosessuali non sono considerati né vulnerabili né particolarmente promettenti dal punto di vista delle possibilità di integrazione. I bambini, invece, sono considerati “occupabili” dato che è possibile educarli ad una giusta etica del lavoro una volta ammessi. Infatti, il presupposto è che i bambini sono culturalmente più malleabili e si integreranno automaticamente. In questo senso vedi ancora: N. Welfens, *‘Promising victimhood’: contrasting deservingness requirements in refugee resettlement*, cit., p. 1119; K. Smith, L. Waite, *New and enduring narratives of vulnerability: rethinking stories about the figure of the refugee*, cit., p. 2296. Sulle donne come categoria vulnerabile vedi ancora: J. Freedman *The uses and abuses of “vulnerability” in EU asylum and refugee protection: protecting women or reducing autonomy?*, cit., p. 9: “Although being treated as «vulnerable» may be seen as an advantage, it also reduces women to what they feel is an «inferior» status where their own autonomous strategies and projects are undermined. These representations of women (and particularly Muslim women), as «vulnerable» or «victims» devoid of agency, combine a racialized and gendered discourse which reduced their ability to express and make heard their own needs, wishes and opinions”.

⁶³⁸ D. Ozkul, R. Jarrous, *How do refugees navigate the UNHCR’s bureaucracy? The role of rumours in accessing humanitarian aid and resettlement*, in “Third World Quarterly”, vol. 42, n. 10, 2021, pp. 2247-2264. Secondo le Autrici, dal punto di vista dei rifugiati, la burocrazia dell’UNHCR può essere vista come una “scatola nera”, la cui funzione è oscura e le cui pratiche variano in base a fattori che appaiono misteriosi. In contrasto con le informazioni dettagliate e altamente personalizzate che i rifugiati devono fornire nelle varie interviste, le risposte dell’UNHCR risultano generiche e spesso poco chiare (ad esempio nei casi in cui è stato richiesto il motivo dell’interruzione dell’assistenza), aumentando così l’onere di interpretazione per i rifugiati. Questa “violenza burocratica” è alla base della percezione dei richiedenti secondo cui le prassi portate avanti dall’UNHCR siano inspiegabili o irragionevoli (vedi in particolare pp. 2248-2251).

⁶³⁹ A tal riguardo, è utile prendere in considerazione le ammissioni dalla Turchia, che sono realizzate attraverso programmi di reinsediamento e di ammissione umanitaria. I documenti sulle procedure operative standard definiscono ulteriormente i criteri di selezione: le ammissioni non devono solo concentrarsi sui criteri dell’UNHCR, ma anche sui membri della famiglia nucleare di una persona legalmente residente in uno Stato partecipante e prescrivono in termini piuttosto ampi chi escludere, anche se ritenuto vulnerabile: le famiglie poligame e i coniugi minorenni, coloro che hanno tentato di entrare in modo irregolare e coloro che sono considerati una minaccia per l’ordine pubblico, la sicurezza interna e la salute pubblica. D’altro canto, la Turchia rivendica un ruolo più attivo nel processo, controllando di fatto chi entra nel processo di

abbiamo osservato, non solo i criteri di vulnerabilità ma anche le preferenze e le priorità di selezione nelle politiche di ammissione nazionali degli Stati di reinsediamento definiscono i confini formali per l'accesso al programma, il risultato è che gli attori coinvolti nel processo di selezione sono sostanzialmente liberi di valutare le vulnerabilità dei rifugiati da punti di vista diversi, secondo il loro mandato e secondo le indicazioni degli Stati di ammissione. Di conseguenza, in fase di selezione dei beneficiari, i criteri di vulnerabilità sono variabili e al contempo interagiscono con una serie di altre considerazioni, senza tuttavia che sia chiara la relazione tra vulnerabilità e altri criteri o la loro rispettiva valutazione. Ciò permette agli Stati di ammissione di influenzare altamente la procedura di selezione, in un'ottica di controllo e orientamento sulla "tipologia" dei rifugiati in ingresso. Tale circostanza comporta che i rifugiati per essere ammessi al programma, oltre a far parte delle categorie di vulnerabilità dell'UNHCR e a non rientrare in nessuna delle cause di esclusione dal reinsediamento, devono soddisfare tutti gli altri criteri previsti dagli Stati di destinazione, che possono essere contrastanti con quelli dell'UNHCR e che comunque sono variegati anche all'interno dell'UE.

A tal proposito, la proposta di regolamento su un quadro comune europeo sul reinsediamento, lungi dal proporre dei criteri armonizzati in questo senso, prevede però che si possa dare la preferenza ad alcuni rifugiati sulla base di legami familiari con persone residenti nello Stato di destinazione o di "legami sociali o culturali o di altre caratteristiche che possono facilitare l'integrazione", invitando così gli Stati ad aggiungere ulteriori criteri al processo di selezione per il reinsediamento⁶⁴⁰. In questo senso, quindi, il reinsediamento continua ad essere concepito come una forma di controllo dei flussi dei rifugiati in ingresso e la procedura di selezione rischia di andare a discapito di coloro che, pur avendo un bisogno di protezione urgente, non soddisfano i criteri in questione. La questione è ancora più rilevante perché la proposta di regolamento esclude dal reinsediamento i rifugiati che hanno soggiornato irregolarmente o che hanno tentato di entrare nel territorio degli Stati membri in modo irregolare nei cinque anni precedenti il reinsediamento, nonostante la chiara esenzione dalla penalizzazione dell'ingresso irregolare prevista dalla Convenzione

reinsediamento dell'UNHCR e chi effettivamente lascia il Paese, dato che per consentire l'effettiva partenza delle persone selezionate deve rilasciare un lasciapassare. Infatti, le segnalazioni delle ONG e degli uffici locali dell'UNHCR devono prima essere approvate dalla Direzione generale turca della migrazione, che fornisce anche le proprie segnalazioni per le ammissioni in Europa. Vedi: N. Welfens, Y. Bekyol, *The Politics of Vulnerability in Refugee Admissions Under the EU-Turkey Statement*, cit., pp. 3-4.

⁶⁴⁰ Commissione europea, Proposta di regolamento COM(2016) 468 final, cit., art. 10, par. 1.

del 1951, una clausola di esclusione che è già stata applicata nello schema 1:1 della Dichiarazione UE-Turchia⁶⁴¹. Inoltre, come la Dichiarazione UE-Turchia, la proposta esclude anche coloro che sono stati rifiutati per il reinsediamento dagli Stati membri nei cinque anni precedenti⁶⁴². Per altro, si noti che la proposta di regolamento chiarisce che in caso di decisione negativa non si procede al reinsediamento della persona interessata⁶⁴³, lasciando così inalterata l'attuale impossibilità di impugnare la decisione⁶⁴⁴: tale aspetto non è da sottovalutare, visto che il Regolamento se approvato sarà parte integrante del SECA, che invece, come è noto, prevede il diritto di impugnare una decisione negativa nell'ambito della procedura di asilo.

2. La selezione dei beneficiari nei programmi di *private sponsorship*: la rilevanza della vulnerabilità

Dopo aver visto come funziona il processo di selezione dei beneficiari nel reinsediamento e quali sono le sue caratteristiche, è il momento adesso di occuparci del processo di selezione negli altri programmi di ammissione umanitaria e in particolare nei

⁶⁴¹ Consiglio UE, Comunicato stampa, Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016, punto 2): “La priorità [per il reinsediamento] sarà accordata ai migranti che precedentemente non siano entrati o non abbiano tentato di entrare nell’UE in modo irregolare”.

⁶⁴² Nella relazione introduttiva alla Proposta di regolamento COM(2016) 468 final del 13 luglio 2016 si specifica infatti che i motivi di esclusione sono quelli previsti dall’attuale Direttiva qualifiche (ivi indicato come regolamento nell’ottica di una riforma del SECA). La proposta contiene diversi motivi di esclusione obbligatori che fanno parte della procedura di asilo ordinaria, come l’articolo 1(F) della Convenzione del 1951. Vedi: par. 5, lett. b) della relazione, in cui si aggiunge: “Sono inoltre escluse le persone che sono entrate irregolarmente, hanno soggiornato irregolarmente o hanno tentato di entrare irregolarmente nel territorio degli Stati membri nei cinque anni precedenti il reinsediamento. [...] L’esclusione si applica inoltre ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi che uno Stato membro ha rifiutato di reinsediare negli ultimi cinque anni”.

⁶⁴³ Commissione europea, Proposta di regolamento COM(2016) 468 final, cit., art. 10, par. 6.

⁶⁴⁴ Si ricorda che allo stato attuale solo alcuni diritti dei rifugiati sono esplicitamente menzionati dal Manuale dell’UNHCR, come il diritto di opporsi a un particolare interprete e il diritto di interrompere il colloquio di reinsediamento se il rifugiato non è in grado di rispondere alla domanda, se ritiene di non essere compreso o se ha bisogno di una pausa. Altri diritti riguardano il Modulo di Registrazione per il Reinsediamento (RRF) che viene presentato dall’UNHCR ai potenziali Stati di reinsediamento: il rifugiato deve avere la possibilità di correggere o chiarire le informazioni fornite durante il colloquio di selezione per il reinsediamento e di porre domande (vedi pp. 318 e 347). Tuttavia, se l’esame dell’RRF porta alla conclusione che il rifugiato non è ammissibile al reinsediamento, non è possibile fare appello contro questa conclusione. Vedi p. 352: “The review of the RRF and the case file may lead to the conclusion that the refugee is ineligible for resettlement. In this case, all members of the case should be scheduled for counselling as soon as possible”. In sostanza, il Manuale dell’UNHCR comunica che è possibile che il rifugiato possa ricevere un rigetto della sua (etero)candidatura al programma, ma non scrive da nessuna parte e non regola in alcun modo la possibilità per il rifugiato di proporre reclamo al rigetto.

programmi di sponsorizzazione privata, in modo da osservarne le differenze a livello di caratteristiche e di impatto. I modelli di sponsorizzazione privata variano molto da uno Stato membro all'altro ma, come già abbiamo osservato nel paragrafo dedicato, possono essere definiti essenzialmente come una *partnership* pubblico-privata tra il governo e la società civile allo scopo di permettere l'ingresso legale e sicuro di un determinato numero di persone bisognose di protezione internazionale e di fornire supporto finanziario e un percorso di integrazione per i beneficiari. Ricordiamo infatti che i programmi di sponsorizzazione privata si contraddistinguono per la condivisione delle responsabilità tra le autorità pubbliche e gli attori privati, secondo un accordo formale (Memorandum of Understanding o Protocollo d'Intesa) che stabilisce obblighi reciproci e modalità di attuazione, in misura variabile in base al modello di *sponsorship*⁶⁴⁵. In particolare, i programmi di sponsorizzazione comportano il trasferimento di responsabilità dalle agenzie governative ad attori privati per alcuni elementi del processo di identificazione, prepartenza, accoglienza o integrazione dei beneficiari⁶⁴⁶. Questa diversità è principalmente il risultato di un contesto politico e operativo a livello nazionale ed europeo che ha lasciato la sponsorizzazione largamente indefinita, ma al tempo stesso, tale flessibilità permette agli sponsor e ai governi di strutturare i programmi di sponsorizzazione privata conformemente al quadro normativo del proprio Stato, considerando le esigenze di protezione dei potenziali beneficiari nel Paese di primo asilo e gli interessi delle comunità di accoglienza. Come abbiamo già notato, alcuni programmi attribuiscono agli sponsor un certo livello di responsabilità durante tutto il processo di identificazione, di preparazione della partenza e di integrazione dei beneficiari, mentre in altri gli sponsor si occupano solo dell'accoglienza e dell'integrazione di beneficiari ammessi attraverso un programma governativo di reinsediamento o di ammissione umanitaria⁶⁴⁷. In questo paragrafo ci occuperemo quindi

⁶⁴⁵ Vedi *supra* pp. 135 e ss.

⁶⁴⁶ Gli attori privati possono essere organizzazioni della società civile o individui che agiscono come sponsor. Vedi: European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement*, cit., p. 37: "The extent and exact nature of responsibilities delegated to sponsors in each of these areas varies across Member States. All the sponsorship schemes identified by the study have made sponsors responsible for some level of reception and integration support, and for some, also extended to the identification and pre-departure phase."

⁶⁴⁷ Tra gli esempi riportati nel suddetto studio ci sono i corridoi umanitari istituiti da Belgio, Francia e Italia, così come i programmi di ammissione umanitaria gestiti da Repubblica Ceca, Germania, Irlanda, Polonia, Slovacchia e Svizzera. Diversamente in Regno Unito e in Germania ci sono programmi in cui la selezione viene svolta dalle autorità governative.

della fase precedente alla partenza dal Paese di origine o di primo asilo, che comprende anche il processo di identificazione, verifica e selezione dei beneficiari.

A seconda del programma di sponsorizzazione e in base alla procedura di *referral*, i beneficiari possono essere identificati dall'autorità pubblica per il reinsediamento, spesso in collaborazione con l'UNHCR, oppure scelti dagli sponsor con il supporto delle organizzazioni presenti nel Paese di primo asilo. Solitamente, il beneficiario viene informato che è stato candidato al programma e, dopo una verifica dei criteri di ammissibilità e di idoneità per la partecipazione allo specifico programma, viene sottoposto a controlli di sicurezza e spesso anche a un controllo medico da parte della autorità del Paese di ammissione. Anche in questo caso quindi la pratica di selezione si configura come strutturalmente discriminatoria. In seguito, è prevista una fase di orientamento pre-partenza per prepararsi al trasferimento nel Paese di destinazione e per imparare a gestire le aspettative connesse alla realizzazione del programma. Si noti che le modalità con cui gli Stati membri scelgono di gestire la sponsorizzazione, cioè quali responsabilità delegare agli sponsor e quanta discrezionalità viene loro attribuita, sono in gran parte dettate dagli obiettivi del programma di sponsorizzazione, che ci offrono indicazioni anche rispetto al target di persone che verranno selezionate. Pertanto, è interessante osservare quali sono gli obiettivi dichiarati dai Protocolli d'intesa o dalle organizzazioni sponsor nei vari programmi: tra quelli più comunemente citati, emerge l'obiettivo di facilitare l'ammissione legale per gruppi che altrimenti non potrebbero accedervi. In aggiunta, è frequente anche l'obiettivo di creare ulteriori posti di ammissione umanitaria rispetto al reinsediamento: la già citata addizionalità dei programmi di *private sponsorship*⁶⁴⁸. La conseguenza di queste osservazioni è che i beneficiari della *sponsorship* ben potrebbero appartenere a gruppi diversi da quelli indicati dall'UNHCR nelle sue categorie di reinsediamento, aprendo così a ulteriori sfaccettature nella definizione e nell'applicazione del concetto di vulnerabilità, che comunque risulta essere uno dei criteri principali anche nella fase di selezione dei programmi di *private sponsorship*. A questo punto, è necessario chiedersi se tale circostanza crei una sovrapposizione o una distinzione tra reinsediamento e programmi di sponsorizzazione, relativamente alla fase di selezione dei beneficiari.

I criteri di ammissibilità per i beneficiari sono generalmente definiti in modo chiaro, anche se il grado di definizione e attuazione pratica varia a seconda dei programmi. La

⁶⁴⁸ Vedi più approfonditamente pp. 38-41 dello studio della Commissione europea.

maggior parte di essi prevede un criterio principale per l'identificazione dei beneficiari, mentre alcuni richiedono più di un criterio. Innanzitutto, si tenga conto che la maggior parte degli Stati membri richiedono come prerequisito il bisogno di protezione internazionale *prima facie*. Tuttavia, il procedimento per determinare se una persona ha bisogno di protezione internazionale non è sempre analogo: mentre alcuni Stati membri si sono affidati all'UNHCR, e quindi hanno selezionato solo persone rifugiate sotto il suo mandato oppure riconosciute tali dal Paese di primo asilo, altri hanno condotto una valutazione autonoma delle esigenze di protezione⁶⁴⁹. Per quanto riguarda gli altri principali criteri per l'ammissibilità troviamo: la nazionalità; la vulnerabilità; i legami preesistenti con il Paese di destinazione (generalmente legami familiari o culturali) e la fede religiosa⁶⁵⁰. Inoltre, la maggior parte dei programmi prevede anche motivi specifici di esclusione, ad esempio motivi di sicurezza, spesso ricalcati sulle cause di esclusione dallo status di rifugiato previste dalla Convenzione di Ginevra. In questa sede si desidera concentrarsi sul requisito della vulnerabilità che, come abbiamo detto, è un criterio adottato in più Stati membri per dare priorità ai casi di reinsediamento o di ammissione umanitaria⁶⁵¹. Tuttavia, mentre le categorie di reinsediamento dell'UNHCR sono determinate in base alla vulnerabilità di specifici gruppi di rifugiati e funzionano da criteri standard per il reinsediamento,

⁶⁴⁹ European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement*, cit., p. 60: "Stakeholders had mixed views about whether the need for international protection should be used to establish sponsorship schemes. On one hand, some representatives of international organisations consulted argued that sponsorship should not be limited to those who qualify for refugee or subsidiary protection status. In their opinion, being in need of protection, defined broadly, should be enough to qualify for private sponsorship (also including internally displaced people). On the other hand [...] Limiting sponsorship within 'named' schemes to refugees with recognition from UNHCR can also make processing sponsorship applications easier for national authorities, mainly because beneficiaries are able to provide more comprehensive and standardised documentation of their cases".

⁶⁵⁰ European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement*, cit., p. 38: "Whether the beneficiary must be a national of a given country or simply be affected by conflict in a specific geographic area will depend on the type of scheme. Most of the schemes analysed primarily focused on Syrian nationals. [...] Some stakeholders in Italy said that limitations on the nationalities eligible for the sponsorship schemes run the risk of excluding certain beneficiaries affected by conflict in a certain country, but who are not nationals of that country". Anche alcune forme di affiliazione religiosa possono costituire un criterio di eleggibilità dei beneficiari: in Belgio, Repubblica Ceca, Polonia e Repubblica Slovacca i programmi si sono concentrati sulle minoranze religiose in Iraq e Siria (vedi p. 60).

⁶⁵¹ La Convenzione sui rifugiati del 1951, infatti, non fa riferimento alla vulnerabilità dei rifugiati né indica categorie o gruppi di rifugiati vulnerabili. Anche nell'acquis UE in materia di asilo il concetto di vulnerabilità non è chiaramente definito: mentre, come abbiamo già visto, le Direttive procedure e accoglienza stabiliscono una serie di obblighi procedurali per gli Stati membri e condizioni di accoglienza specifiche per alcune categorie di richiedenti asilo, il concetto di vulnerabilità rimane in gran parte indefinito. Sul punto vedi: ECRE, Asylum Information Database, *The concept of vulnerability in European asylum procedures*, 2017.

nell'attuazione dei programmi nazionali di ammissione umanitaria i Paesi possono decidere se seguire o meno questi criteri e se utilizzarne altri⁶⁵². Le consultazioni con gli *stakeholder* svolte per conto della Commissione europea hanno evidenziato che la creazione di programmi di sponsorizzazione privata basati su criteri di vulnerabilità pone due sfide significative. Da un lato, c'è il rischio che una delimitazione poco chiara della vulnerabilità possa generare incertezza su chi sia idoneo a essere sponsorizzato. Dall'altro, vi è invece il timore che se i criteri di vulnerabilità utilizzati nei programmi sono definiti nello stesso modo o in maniera simile a quelli per il reinsediamento, i programmi di sponsorizzazione rischiano di diventare un duplicato del reinsediamento di matrice governativa, andando così a perdere la caratteristica dell'addizionalità tipica della *private sponsorship*⁶⁵³.

2.1. La selezione dei beneficiari nei corridoi umanitari

Anche in Italia la vulnerabilità è un criterio chiave per la selezione dei beneficiari dei corridoi umanitari, ma non è necessariamente basata sulle categorie dell'UNHCR, anzi, assume un significato più ampio e flessibile, tenendo conto delle condizioni di vita dei

⁶⁵² Ad esempio, i programmi di Belgio e Regno Unito si basano sui criteri di vulnerabilità dell'UNHCR. Nella Repubblica Ceca, la vulnerabilità non era espressamente richiesta per essere ammessi alla sponsorizzazione privata, ma il programma si è concentrato principalmente su famiglie e individui con bambini. Il programma "SHAP" in Irlanda richiedeva che i beneficiari soddisfacessero determinati criteri di vulnerabilità e dava priorità a genitori anziani, bambini, madri e bambini non accompagnati, donne sole e ragazze a rischio e persone disabili. In Francia, i beneficiari possono essere persone bisognose di protezione internazionale *prima facie* che mostrano un alto grado di vulnerabilità, soprattutto in considerazione della loro situazione personale, dell'età o della salute (European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement*, cit., pp. 58-59).

⁶⁵³ European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement*, cit., p. 59: "In France, stakeholders suggested that vulnerability criteria were too broad, making it difficult for the civil society organisations in charge of identifying beneficiaries in Lebanon to determine who should be eligible for private sponsorship. Several stakeholders consulted also pointed out that having clearly defined eligibility criteria is key to the success of any private sponsorship scheme. [...] Here, several representatives of international organisations and national civil society organisations agreed that, whenever the government operates a resettlement programme, the most vulnerable should be left to (government) resettlement programmes and private sponsorship schemes should focus instead on different groups: private sponsorship would be open to those who would not be able to access protection through government-supported resettlement, thereby increasing their opportunities to reach safety." In conclusione, poiché i programmi di reinsediamento si rivolgono agli individui più vulnerabili e bisognosi di protezione internazionale, lo studio della Commissione europea ha individuato un rischio di sovrapposizione tra i programmi di reinsediamento e i programmi di sponsorizzazione privata, se questi ultimi si basassero su criteri di vulnerabilità. Allo stesso tempo, una definizione vaga o troppo ampia del concetto di vulnerabilità può generare incertezza su chi si qualifica per la sponsorizzazione privata e su chi dovrebbe essere prioritizzato. Pertanto, la vulnerabilità dei beneficiari ha avuto un ruolo preminente nella maggior parte dei programmi di sponsorizzazione in UE, ma con diversi gradi di intensità e precisione nella definizione.

beneficiari e di altri fattori non legati solo alle caratteristiche intrinseche della persona ma anche al contesto. Il primo programma italiano, denominato “Apertura dei corridoi umanitari” è stato ideato e realizzato dalla Federazione delle Chiese evangeliche (FCEI), dalla Comunità di Sant’Egidio e dalla Tavola valdese, d’intesa con i ministeri competenti. Come abbiamo già visto nel precedente capitolo di questo elaborato, il protocollo d’intesa, firmato nel dicembre 2015, descrive gli obiettivi del progetto e i criteri di selezione dei beneficiari, che meritano di essere approfonditi in questa sede⁶⁵⁴:

- a) Persone che l’UNHCR ritiene *prima facie* meritevoli dello status di rifugiato;
- b) Persone che, pur non rientrando nel punto precedente, presentano una comprovata situazione di vulnerabilità a causa delle loro caratteristiche personali, dell’età e dello stato di salute (ad esempio, donne con bambini, vittime della tratta, anziani, persone con disabilità o affette da gravi malattie);

Ciascuno dei due criteri, purché se ne dimostri la fondatezza e la serietà, può giustificare l’ammissione di una persona al progetto.

In forma complementare e non sostitutiva rispetto ai criteri precedenti, verranno presi in considerazione i seguenti fattori:

- c) Persone che possono beneficiare di un sostegno in Italia da parte di persone, Chiese o associazioni che si sono offerte di fornire ospitalità e supporto per un periodo consistente nella fase iniziale;
- d) Persone che hanno già una famiglia o una rete sociale stabile in Italia e che hanno dichiarato la loro intenzione di vivere e integrarsi nel Paese per questo motivo.

Il Protocollo prevedeva mille ingressi in Italia nell’arco di due anni di persone provenienti prevalentemente dai campi profughi in Libano e, visto che l’obiettivo è stato raggiunto, l’esperienza è stata rinnovata con un altro Protocollo firmato dalle stesse organizzazioni il 9 novembre del 2017, contenente le stesse finalità e requisiti. Nel frattempo, come abbiamo già ricordato, altri corridoi erano stati aperti per iniziativa della Conferenza episcopale italiana (tramite Caritas e Fondazione Migrantes) e della Comunità di Sant’Egidio, che hanno firmato il 12 gennaio del 2017 un Protocollo con i ministeri interessati, per permettere a 500 beneficiari in Etiopia, profughi di origine somala, sudanese ed eritrea, di fare ingresso legalmente ed essere accolti in Italia. I criteri di selezione sono

⁶⁵⁴ Vedi *supra* capitolo II, par. 5.

riproposti in maniera sostanzialmente identica al protocollo del 2015, si noti però che il concetto di vulnerabilità non è accompagnato dall'elenco delle categorie vulnerabili, ma si parla semplicemente di “vulnerabilità determinata dalla loro situazione personale, dall'età e dalle condizioni di salute”. Ricordiamo che anche questo protocollo è stato rinnovato il 3 maggio del 2019 per 600 beneficiari, provenienti oltre che dall'Etiopia, anche dal Niger e dalla Giordania. I già citati protocolli del 2021 firmati dalla Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, dalla Tavola Valdese e dalla Comunità di Sant'Egidio per beneficiari provenienti dalla Libia e poi dal Libano ripropongono gli stessi criteri, più dettagliato invece il protocollo per i corridoi umanitari per cittadini afgani siglato con Comunità di Sant'Egidio, CEI, FCEI, Tavola Valdese, OIM, INMP, ARCI e UNHCR. Peraltro, quest'ultimo protocollo pare proporre un concetto di vulnerabilità ancora diversa dai precedenti, quando alla lettera e) fa riferimento alla “vulnerabilità personale” e soprattutto perché sottolinea che tale vulnerabilità deve essere compatibile con le possibilità di accoglienza⁶⁵⁵.

⁶⁵⁵ Si riporta integralmente l'art. 3: “1. Per quanto riguarda la prima azione del presente protocollo (art. 2, paragrafo 2, a), i destinatari saranno persone riconosciute rifugiate o comunque bisognose di protezione internazionale registrate con l'Ufficio UNHCR in loco, secondo i criteri adottati nelle proprie procedure di reinsediamento, ed in linea con le prassi locali consolidate;

2. Per quanto riguarda la seconda azione del presente protocollo (art. 2, paragrafo 3, b), i beneficiari dovranno essere individuati tra i cittadini afgani (e loro familiari) in evidente bisogno di protezione internazionale secondo quanto previsto dalla normativa nazionale e dell'Unione europea vigente in materia.

3. Inoltre, nell'ammissione al progetto, in forma complementare e non sostitutiva dei precedenti criteri, per i destinatari della seconda azione si terrà conto dei seguenti ulteriori fattori:

a) Persone che dimostrano legami familiari, anche se non ricompresi nell'ambito dei familiari ricongiungibili ai sensi della normativa europea, con cittadini afgani regolarmente presenti in Italia, o giunti di recente proprio in attuazione del programma di evacuazione di emergenza attuato nell'agosto 2021;

b) Persone che per l'attività svolta in Afghanistan, per il loro ruolo professionale o per le posizioni pubbliche assunte in passato sono particolarmente esposti al rischio della vita, dell'incolumità personale o della libertà personale;

c) Persone che hanno collaborato con il contingente italiano in Afghanistan o con le organizzazioni legate alla cooperazione internazionale italiana in Afghanistan;

d) Persone che sono già state segnalate ai Ministeri competenti perché fossero comprese nel ponte aereo per l'evacuazione effettuata nell'agosto 2021 e che per la criticità di quel momento non hanno potuto lasciare l'Afghanistan;

e) Persone che si trovano in una comprovata situazione di vulnerabilità personale, che non può essere adeguatamente affrontata nel paese di transito e che deve essere compatibile con le capacità di accoglienza affinché possa essere adeguatamente affrontata in Italia;

f) Persone che possano beneficiare di sostegno per la dichiarata disponibilità delle organizzazioni sottoscrittrici anche attraverso l'impegno di soggetti singoli, chiese o associazioni, a provvedere inizialmente alla loro ospitalità e al sostentamento per un congruo periodo iniziale, che non potrà essere inferiore a un anno;

g) Persone che hanno reti familiari o sociali stabili in Italia e per questa ragione hanno dichiarato di volersi stabilire e integrare nel nostro paese.”

Si noti poi che la struttura del protocollo d'intesa sull'Afghanistan è abbastanza diversa da quella dei primi corridoi umanitari. Mentre nei protocolli precedenti la "comprovata situazione di vulnerabilità" era criterio sufficiente per accedere al programma, in questo caso la vulnerabilità personale è intesa come criterio complementare e non sostitutivo. Diversamente, i criteri che sono sufficienti per l'accesso sono ancora una volta il riconoscimento del bisogno di protezione internazionale da parte dell'UNHCR e, per la prima volta con questa formulazione, i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria o della protezione speciale, chiedendo così alle organizzazioni coinvolte non tanto di individuare la vulnerabilità dei beneficiari quanto di fare una sorta di esame preliminare sui requisiti per ottenere la protezione internazionale o complementare⁶⁵⁶. Vero è che essendo il programma indirizzato a cittadini afgani è facile presupporre che essi rientrino a pieno titolo in questa possibilità, a causa della situazione nel Paese d'origine, e che anche i precedenti corridoi si sono concentrati prevalentemente su beneficiari provenienti dalla Siria in guerra, tuttavia, la differenza rispetto ai precedenti corridoi umanitari è particolarmente rilevante. Infatti, fino al 2018 i corridoi umanitari ammettevano la possibilità di accogliere "persone mancanti dei requisiti di legge per ottenere il formale riconoscimento della protezione internazionale, le quali tuttavia, in ragione della loro accentuata vulnerabilità, potrebbero comunque beneficiare di una misura di protezione umanitaria messa in atto dallo Stato di imminente destinazione malgrado l'assenza di un obbligo internazionale di protezione"⁶⁵⁷. Il riferimento è appunto alla protezione per motivi umanitari che era prevista dall'art. 5, comma 6, del testo unico immigrazione. La norma permetteva di rilasciare un permesso a coloro che non avevano diritto al riconoscimento dello status di rifugiato né della protezione sussidiaria ma non

⁶⁵⁶ Il protocollo specifica infatti: "Il progetto si articola in due azioni distinte: a) Una prima azione è rivolta a persone riconosciute meritevoli dall'UNHCR, almeno prima facie, del riconoscimento dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al relativo protocollo del 1967 o persone riconosciute sotto mandato UNHCR; b) Una seconda azione è rivolta a persone che pur non ricomprese nel punto precedente e salvo che non sussistano cause di esclusione ai sensi degli artt. 10 e 16 del D.lgs n. 251 del 2007, presentano i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale ai sensi degli artt. 11 e 17 del medesimo Decreto."

⁶⁵⁷ Vedi ancora: 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. 13. L'Autore aggiunge: "Si pensi, ad esempio, a donne con bambini, a vittime della tratta, a persone disabili, anziane o malate, i cui motivi di espatrio dal Paese di cittadinanza non siano in effetti riconducibili ad una persecuzione personalizzata e che non siano minacciati, a causa di vicende politiche generali, di un sistema di giustizia inaffidabile, o di conflitto interno da un grave ed ancora attuale pericolo di vita o per l'incolumità e la libertà personale, ma che nonostante ciò andrebbero incontro a condizioni di vita insostenibili, a causa della loro specifica vulnerabilità, tanto nel caso di ulteriore permanenza nel Paese di primo asilo o di transito, quanto nel caso di rientro nel Paese di origine".

potavano essere allontanati dal territorio nazionale a causa di “seri motivi” di carattere umanitario. Tuttavia, la protezione umanitaria è stata abolita dal “Decreto Sicurezza”, convertito in legge n. 132/2018, pertanto, da quel momento in poi è diventato fondamentale che i beneficiari integrassero i requisiti per ottenere la protezione internazionale. In sostanza, mentre prima il requisito della vulnerabilità poteva essere sufficiente a ottenere una forma di protezione in Italia, dal 2018 in avanti non è stato più possibile, quindi, la vulnerabilità è diventata necessariamente un requisito aggiuntivo al bisogno di protezione internazionale *prima facie*⁶⁵⁸.

L’analisi dei criteri di selezione ci permette in conclusione di affermare che i concetti di vulnerabilità e di riconoscimento *prima facie* dello status di rifugiato nei protocolli d’intesa sono qualificati alla luce di considerazioni pragmatiche. Infatti, la circostanza che la vulnerabilità fosse un requisito di accesso a sé stante trovava fondamento nell’idea di implementare un programma di ammissione umanitaria che non mirava necessariamente allo stesso target del reinsediamento, secondo il requisito dell’addizionalità⁶⁵⁹; mentre in seguito la procedura di selezione è diventata sempre più assimilabile a quella per il reinsediamento, in cui la vulnerabilità è un criterio ulteriore rispetto al prerequisito del *refugee status determination*. Come abbiamo detto, infatti, nel modello dei corridoi umanitari la delicata fase di individuazione dei potenziali candidati e poi di selezione dei beneficiari del progetto è affidata alle organizzazioni promotrici, o meglio ai loro operatori in loco, che devono selezionare persone con profili coerenti alla normativa vigente in materia di asilo, cioè rifugiati o persone con i requisiti per la protezione sussidiaria. A partire dai criteri formali viene quindi svolto un procedimento atto a garantire la massima trasparenza ed equità nella selezione, nonché la sostenibilità del

⁶⁵⁸ Si veda a questo proposito l’affermazione di Paolo Naso, Coordinatore di “Mediterranean Hope” della Federazione delle Chiese evangeliche: “A fine ottobre 2019, il 90% dei beneficiari dei Corridoi umanitari ha ricevuto una forma di protezione internazionale, asilo politico o protezione sussidiaria; il restante 10% ha ricevuto in passato un permesso per motivi umanitari” (P. Naso, *Corridoi: una buona pratica italiana proposta all’Europa*, Atti della conferenza “Corridoi umanitari, una pratica replicabile. L’Europa e le nuove strategie per la protezione dei rifugiati”, luglio 2020, p. 59).

⁶⁵⁹ Paolo Naso sottolinea che “il Protocollo accoglieva una interpretazione elastica e inclusiva del diritto d’asilo. Tra i potenziali beneficiari del progetto, infatti, erano inclusi non solo gli «sfollati con evidente bisogno di protezione internazionale» e «persone riconosciute meritevoli dall’UNHCR, almeno prima facie, del riconoscimento dello status di rifugiati» in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al relativo protocollo del 1967, ma anche individui che «per la loro vulnerabilità, sarebbero facili vittime del traffico o non avrebbero alcuna possibilità di raggiungere l’Europa, pur non rientrando nelle categorie previste dalla Convenzione di Ginevra quali, a titolo esemplificativo, donne sole e con bambini, vittime di tratta, anziani, persone affette da disabilità o serie patologie” (P. Naso, *Corridoi: una buona pratica italiana proposta all’Europa*, cit. p. 56).

programma. La peculiarità sta nella stretta collaborazione, nella divisione di responsabilità e nella condivisione delle informazioni tra enti promotori del programma, istituzioni e organizzazioni locali, finalizzata a raccordare i criteri di individuazione dei beneficiari indicati dal Protocollo con la realtà sul campo. La differenza principale con i programmi di reinsediamento è che nei corridoi umanitari non è essenziale che il riconoscimento avvenga sotto il mandato dell'UNHCR: la valutazione dei requisiti può essere svolta anche dagli operatori in fase di selezione, che in caso di dubbi possono operare con il supporto dell'UNHCR. Da questo punto di vista, i corridoi umanitari ampliano l'ambito di applicazione *ratione personae* rispetto al reinsediamento. Questo è stato in effetti un punto chiave della politica dei corridoi umanitari, negoziato dalle organizzazioni proponenti con il governo italiano. Come vedremo più approfonditamente in seguito in alcuni Paesi, ad esempio in Libano, l'UNHCR ha dovuto sospendere la registrazione dei rifugiati su disposizione del governo libanese, per cui molti siriani sono rimasti esclusi dal reinsediamento solo per una questione formale, pertanto il fatto che i corridoi umanitari prescindano dal riconoscimento sotto il mandato dell'UNHCR permette di includere tra i beneficiari persone che altrimenti non avrebbero altro modo per ottenere l'ammissione umanitaria nell'UE, essendo esclusi dal reinsediamento.

Inoltre, i corridoi umanitari non sono vincolati alle categorie di reinsediamento dell'UNHCR; pertanto, gli operatori sono più liberi dei funzionari UNHCR rispetto alla valutazione del requisito della vulnerabilità. È chiaro quindi che i protocolli d'intesa lasciano agli sponsor un ampio margine di valutazione nella selezione dei beneficiari, anche perché si rivolgono ad un *target group* potenzialmente più ampio di quello del reinsediamento. Allo stesso tempo, a causa di alcune problematiche (ad esempio la necessità di nominare un tutore legale), non è stato possibile includere tra le categorie di persone vulnerabili ammissibili ai corridoi umanitari i minori non accompagnati, che invece sono una delle principali categorie per il reinsediamento secondo l'UNHCR⁶⁶⁰. Alla luce di queste considerazioni, gli enti sponsor hanno sviluppato una definizione operativa di "vulnerabilità" che include fattori e componenti intersezionali, consentendo così una valutazione basata su una comprensione più ampia delle esperienze dei beneficiari e sulla specificità delle situazioni che dovranno affrontare in caso di accoglienza in Italia⁶⁶¹. Anche

⁶⁶⁰ K. Bianchini, *Humanitarian Admission to Italy through Humanitarian Visas and Corridors*, cit., p. 170.

⁶⁶¹ Caritas italiana (a cura di), *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, 2019, p. 51: "Sebbene il programma in cui vengono inseriti i beneficiari sia unico a livello

in questo caso però, come nel reinsediamento, la pratica di selezione si configura come strutturalmente discriminatoria e comporta il rischio di dividere le persone vulnerabili in sottocategorie di “meritevolezza”, secondo considerazioni di carattere politico o umanitario. Del resto, le problematiche relative alla difficoltà di identificare chi prioritarizzare riguardano in generale i programmi di ammissione umanitaria, che strutturalmente presentano alcuni limiti, come abbiamo già osservato: i posti sono limitati, i beneficiari devono avere i requisiti previsti dalla legge per ottenere protezione e allo stesso tempo rientrare nei criteri previsti discrezionalmente dagli Stati per accedere al programma e, infine, è frequente che ci siano difformità tra le scelte e le strategie degli operatori che lavorano sul campo, per le medesime motivazioni che abbiamo evidenziato nel paragrafo precedente rispetto al reinsediamento.

Infine, i protocolli specificano anche che, in forma complementare e non sostitutiva rispetto ai suddetti criteri, si terrà conto dell’intenzione dei beneficiari di vivere e integrarsi in Italia e della presenza di reti familiari e di supporto sul territorio di accoglienza. In pratica, se si tiene conto che i posti disponibili per i corridoi umanitari sono molto limitati, è molto probabile che i beneficiari selezionati soddisfino anche i criteri complementari, e quindi la capacità di diventare autosufficienti nel nuovo contesto finisce per valere alla stessa stregua della vulnerabilità e dello status di rifugiato *prima facie*. Oltre che ai fini dell’integrazione, i protocolli d’intesa richiedono di valutare se i beneficiari hanno legami familiari o personali con l’Italia e se intendono stabilirsi nel Paese, allo scopo di evitare movimenti secondari, che comprometterebbero la possibilità di portare avanti i programmi⁶⁶². A questo proposito, è evidente che gli obiettivi del programma e i criteri di

nazionale, con medesimi criteri e condizioni di accoglienza, non si può non considerare che vi sono comunque peculiarità territoriali che risultano determinanti ai fini della migliore integrazione dei beneficiari. Inoltre, quanto più le caratteristiche del contesto di accoglienza sono note e conosciute dai beneficiari, tanto più la scelta potrà essere consapevole”.

⁶⁶² K. Bianchini, *Humanitarian Admission to Italy through Humanitarian Visas and Corridors*, cit., pp. 173-174. Rispetto al problema delle possibilità di integrazione, l’Autrice racconta che un operatore intervistato ha spiegato che tra una famiglia composta da una madre e cinque figli piccoli e una famiglia con più figli, ma con due che si avvicinano all’età adulta e sono in grado di lavorare, sceglierebbe l’ultima, in quanto hanno maggiori probabilità di diventare indipendenti in un periodo di tempo più breve. Rispetto alla prevenzione dei movimenti secondari l’Autrice nota che gli stakeholder stanno sempre più attenti a questo aspetto, dato che circa il 20% dei beneficiari provenienti dal Libano aveva lasciato l’Italia, e questo poteva creare problemi con il governo, dato che il programma si basa sul rispetto dei criteri di integrazione. Nello stesso senso vedi anche: 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. 19: “Di conseguenza l’accesso ai corridoi umanitari si caratterizza per l’impegno dei volontari incaricati della individuazione dei soggetti beneficiari ad assicurare loro una prospettiva di accoglienza che offra immediate possibilità di inserimento in un contesto di comunità, grazie alle reti locali di volontari, dietro l’impegno dei beneficiari di non dare luogo, una volta arrivati in Italia, a “movimenti secondari” verso altri Paesi

selezione stabiliti per i beneficiari sono frutto di un negoziato con il governo e, pertanto, nel tentativo di conciliare l'assistenza ai più vulnerabili con le reali possibilità di integrazione, da un lato, e con obiettivi di politica migratoria spesso contrastanti, dall'altro, criteri così formulati rischiano di creare vincoli e zone d'ombra durante il processo di selezione.

In conclusione, i protocolli d'intesa forniscono solo indicazioni generali sull'identificazione e la selezione dei beneficiari, mentre le organizzazioni sponsor sono incaricate di preparare l'elenco dei candidati e di seguire poi l'iter in maniera completa. Si ritiene che questo sia un punto di forza del modello dei corridoi umanitari, perché la selezione è svolta dalle stesse organizzazioni che si occuperanno dell'accoglienza sul territorio italiano e che pertanto conoscono bene sia i contesti di provenienza dei beneficiari, in quanto hanno progetti attivi sul campo ed esperienza, sia i contesti di inserimento dove le persone verranno accolte. Tale circostanza fa sì che gli enti promotori siano in grado di svolgere una selezione accurata e siano capaci di ponderare le situazioni individuali, le vulnerabilità e le possibilità di accoglienza. Per questo motivo, la fase di selezione può richiedere alcuni mesi e viene anche coadiuvata dagli attori presenti sul campo. Inoltre, l'UNHCR è parte di tutti i processi di segnalazione e selezione dei potenziali beneficiari⁶⁶³. Questo tipo di collaborazione multilivello richiede chiaramente una maggiore complessità del procedimento di selezione ma oltre a migliorarne la trasparenza e l'efficienza permette di avere a disposizione delle liste ben fornite e documentate, tramite cui programmare le interviste per la selezione⁶⁶⁴. Inoltre, durante il processo di selezione si cerca di fare un matching corretto tra i potenziali beneficiari e le

dell'Unione europea prima che tali ulteriori passi migratori vengano autorizzati (ad esempio mediante lo svolgimento delle pratiche di ricongiungimento familiare). Per questa ragione viene anche accordata una particolare attenzione, ben esplicitata dall'art. 3 di entrambi i Protocolli, a coloro che abbiano «reti familiari o sociali stabili in Italia e per questa ragione hanno dichiarato di volersi stabilire ed integrare nel nostro Paese».”

⁶⁶³ In Libano, ad esempio, le organizzazioni sponsor si affidano a due realtà attive sul territorio: “Mediterranean Hope” (progetto della Federazione delle Chiese Evangeliche) e “Operazione Colomba” (progetto della Comunità Papa Giovanni XIII). Sono state scelte perché i volontari vivono nel campo profughi di Tel Abbas, conoscono la situazione sul posto e possono contribuire a costruire la vita dei beneficiari. Anche le segnalazioni dell'UNHCR, di Medici Senza Frontiere e di altre organizzazioni vengono prese in alta considerazione ovviamente. In Etiopia, invece, la Comunità di Sant'Egidio è direttamente presente sul campo ed effettua la selezione con l'aiuto operativo della CEI attraverso Caritas e Fondazione Migrantes. Anche le chiese locali, le ONG, così come i beneficiari già presenti in Italia possono segnalare individui. Tuttavia, i beneficiari stessi non possono fare domanda per essere inclusi nel programma. Vedi ancora: K. Bianchini, *Humanitarian Admission to Italy through Humanitarian Visas and Corridors*, cit., p. 166.

⁶⁶⁴ Lo scopo delle interviste è di valutare i bisogni dei candidati, le loro vulnerabilità, l'urgenza del bisogno di protezione, la possibilità di integrarsi e l'intenzione di rimanere in Italia dopo la fine del programma.

potenziali comunità di accoglienza, tenendo conto dei servizi specifici offerti e delle opportunità d'integrazione parametricate sulle competenze e sulle capacità dei candidati: ad esempio, nelle situazioni in cui ci sono delle vulnerabilità sarà necessario garantire la vicinanza a strutture ospedaliere, mentre in caso di famiglie con figli minori dovrà essere prevista la vicinanza a scuole o istituti professionali⁶⁶⁵.

2.2. Il processo di selezione nei corridoi umanitari in Libano e in Etiopia

Le diverse crisi umanitarie hanno mostrato quanto sia necessario in alcuni casi diversificare i percorsi di accesso alla protezione. Infatti, circoscrivere l'accesso alle procedure di ingresso protetto alle sole persone già riconosciute come rifugiate dall'UNHCR, come avviene per il reinsediamento, si è rivelato un approccio fortemente limitante, specialmente in alcuni contesti. È questo il caso, ad esempio, della situazione dei profughi siriani in Libano, Paese che ha accolto oltre un milione di siriani in fuga dal conflitto⁶⁶⁶. Il Libano, infatti, non ha aderito né alla Convenzione di Ginevra del 1951 né al Protocollo di New York del 1967, quindi, in mancanza di una normativa coerente con questi pilastri del diritto internazionale in materia di asilo, l'UNHCR opera sulla base di un Memorandum d'intesa sottoscritto con la Sicurezza generale del Libano nel 2003. Secondo tale accordo è prevista la protezione temporanea dei cittadini siriani se registrati come rifugiate dall'UNHCR, che deve provvedere a reinsediare i rifugiate entro un anno dalla loro registrazione. Inoltre, l'accordo affida all'UNHCR la responsabilità di soddisfare i "bisogni socio-economici" dei rifugiate, rendendola l'organizzazione di riferimento per accedere non solo al reinsediamento ma anche in generale ai mezzi di sostentamento. È importante notare poi che non tutti i rifugiate sono soggetti alle stesse procedure per attestare la loro condizione di rifugiate, né hanno le stesse opportunità di accedere all'assistenza e al reinsediamento⁶⁶⁷. Considerando i pochissimi posti disponibili, molti rifugiate rischiano di

⁶⁶⁵ Vedi ancora: Caritas italiana (a cura di), *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, 2019, p. 51

⁶⁶⁶ UNHCR, Factsheet, Lebanon, April 2023.

⁶⁶⁷ In Libano, i partner esecutivi e i funzionari sul campo dell'UNHCR possono identificare i potenziali beneficiari nella fase iniziale. I funzionari dell'UNHCR addetti al reinsediamento conducono quindi almeno un colloquio per confermare la loro disponibilità e per verificare che soddisfino i criteri stabiliti dagli Stati di reinsediamento. Dopo che l'UNHCR ha preso la sua decisione, che di solito richiede mesi, i funzionari dello Stato di reinsediamento intervistano nuovamente il richiedente. Pertanto, i rifugiate devono passare attraverso

rimanere in Libano per molti anni senza una soluzione duratura, a meno che non rimpatriano volontariamente. Infatti, i rifugiati non reinsediati sono considerati migranti irregolari secondo la legge libanese e sono pertanto passibili di espulsione⁶⁶⁸. A partire dal 2014 il Governo libanese ha poi via via irrigidito le sue politiche migratorie, rendendo l'ingresso per i profughi siriani molto più difficoltoso. Nel gennaio 2015, infatti, il governo ha deciso di interrompere la politica di esenzione dal visto per i siriani e da allora ha emesso una serie di decisioni e circolari per limitare l'ingresso e il soggiorno dei siriani nel Paese. Infine, a maggio 2015, il Ministero degli Affari sociali ha chiesto all'UNHCR di sospendere tutte le nuove registrazioni di siriani e di "deregistrare" i rifugiati giunti in Libano dopo il 5 gennaio 2015. A seguito di queste misure non solo è diventato più difficile l'ingresso in Libano ma è aumentato in misura considerevole il numero di rifugiati in posizione irregolare che non possono accedere alle procedure di registrazione dell'UNHCR⁶⁶⁹. Di conseguenza, se il riconoscimento di rifugiato *prima facie* da parte dell'UNHCR è il prerequisito per l'ammissione al programma, un numero importante di persone, già di per sé vulnerabili a causa della precarietà della loro presenza nel Paese e del rischio di subire una violazione del *non refoulement*, rischiano di rimanere esclusi a priori dai programmi di

diverse fasi di selezione senza conoscere i dettagli del processo decisionale, anche perché l'UNHCR e le istituzioni governative possono essere riluttanti a fornire ai rifugiati informazioni dettagliate sul processo di reinsediamento, nella convinzione che ciò porterebbe a un aumento delle richieste di reinsediamento fraudolente. Vedi: D. Ozkul, R. Jarrous, *How do refugees navigate the UNHCR's bureaucracy? The role of rumours in accessing humanitarian aid and resettlement*, cit., p. 2258.

⁶⁶⁸ G. Frangieh, *Relations Between UNHCR and Arab Governments: Memoranda of Understanding in Lebanon and Jordan*, in "The Long-Term Challenges of Forced Migration: Perspectives from Lebanon, Jordan and Iraq", LSE Middle East Centre Collected Papers, Volume 6, september 2016, p. 38: "On the other hand, Lebanon's MoU clearly stipulates that Lebanon does not consider itself an asylum country due to social, economic and demographic considerations and to the presence of Palestinian refugees. It goes as far as to specify that the term 'asylum seeker' shall mean 'a person seeking asylum in a country other than Lebanon' (preamble)". Inoltre, secondo il MOU, i rifugiati possono ottenere un permesso di circolazione, valido per un massimo di un anno, ma in pratica la Sicurezza Generale non ha sistematicamente rilasciato questo permesso. Quindi, sebbene il Libano sia probabilmente vincolato dal principio di diritto consuetudinario di non respingimento, l'Autrice sostiene che nella pratica la deportazione rimane una minaccia significativa. Sul tema vedi anche: M. Janmyr, *UNHCR and the Syrian refugee response: negotiating status and registration in Lebanon*, in "The International Journal of Human Rights", vol. 22, iss. 3, 2018, pp. 393-419.

⁶⁶⁹ M. Janmyr, *Precarity in Exile: The Legal Status of Syrian Refugees in Lebanon*, in "Refugee Survey Quarterly", Vol. 35, Iss. 4, December 2016, p. 64. Da allora, i siriani che si rivolgono all'UNHCR non possono ricevere un certificato di registrazione, ma ricevono un "appuntamento di consulenza" e gli viene rilasciato un codice a barre che consente loro di accedere all'assistenza dell'UNHCR: "in the meantime, UNHCR has resorted to "recording" rather than "registering" individual refugees for the purpose of both assistance and protection, including resettlement abroad". L'Autrice aggiunge: "the Lebanese Government has never agreed for UNHCR to grant asylum status for Syrians. There is thus no *prima facie* refugee status for Syrians in Lebanon". Lo stesso problema si era già verificato in merito ai rifugiati iracheni: l'UNHCR ha attuato il riconoscimento *prima facie* dal 2006, senza che il governo libanese abbia mai legittimato tale pratica.

reinsediamento⁶⁷⁰. È in questo contesto quindi che è nato e si è trovato poi ad agire il primo programma italiano dei corridoi umanitari, rivolto appunto a beneficiari individuati tra le persone insediate nei campi profughi libanesi. Come abbiamo già visto, il protocollo è stato rinnovato nel 2017 e poi nel 2019, mentre nel 2021 è stato attivato un nuovo protocollo biennale. Nel corso di questi anni, i corridoi umanitari hanno portato in Italia 2347 persone che altrimenti non avrebbero avuto la possibilità di essere reinsediate, di essere accolte in Libano o di essere rimpatriate in sicurezza⁶⁷¹.

Come ha funzionato quindi la selezione in un contesto come questo, dove il bisogno di reinsediamento è così alto? E come è cambiato negli anni? Abbiamo già osservato nel secondo capitolo che i corridoi umanitari italiani prevedono che il monitoraggio e la valutazione siano sostanzialmente affidati al soggetto proponente⁶⁷², pertanto le migliori fonti in questo senso sono i report e le dichiarazioni delle organizzazioni in questione. Si desidera perciò riportare in questa sede uno stralcio dell'intervento del Prof. Paolo Naso, coordinatore di "Mediterranean Hope" della Federazione delle Chiese evangeliche, durante la conferenza del 26 maggio 2020 "Corridoi umanitari, una pratica replicabile. L'Europa e le nuove strategie per la protezione dei rifugiati", promossa dalla Rivista e Centro Studi Confronti, in partnership con il Centro Studi e Ricerche IDOS, in cui si descrive la fase di selezione dei beneficiari dei corridoi umanitari in Libano:

“Uno dei primi banchi di prova del progetto è stato il buon funzionamento del processo di individuazione dei potenziali beneficiari. Sin dalle prime battute in Libano, nel gennaio del 2016, il modus operandi degli operatori ha privilegiato la collaborazione con l'UNCHR e la ricerca di gruppi, associazioni, Chiese, ONG, che, operando da tempo sul territorio, potevano segnalare casi di particolare vulnerabilità. Queste realtà, svolgendo una funzione di filtro e di mediazione, proteggevano gli operatori dei corridoi umanitari da una sovraesposizione che avrebbe potuto suscitare facili illusioni per migliaia di potenziali beneficiari e, nel caso peggiore, motivi che spingevano a migrare (*pull factors*). Vediamo ora nel dettaglio la procedura di identificazione dei potenziali beneficiari. Ricevute le segnalazioni dalle varie associazioni partner, gli operatori si recano nelle case o nelle tende degli interessati e – attraverso una procedura di incontro e di interviste – ne valutano il grado di vulnerabilità, l'urgenza di garantire la loro protezione in Italia,

⁶⁷⁰ 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. 12.

⁶⁷¹ Ricordiamo che queste sono le tre soluzioni durevoli previste dall'UNHCR nel Manuale di reinsediamento (vedi p. 28). Per i dati sui corridoi umanitari in Libano vedi: *Dati sui Corridoi Umanitari aggiornamento a marzo 2023* nella sezione "materiali utili" del sito web di "Mediterranean Hope".

⁶⁷² Vedi *supra* nota 409.

il percorso di massima immaginabile in vista di un positivo e rapido inserimento nella società italiana, il livello di “integrabilità” che si spera di raggiungere, tenendo conto delle condizioni fisiche e psicologiche, delle competenze professionali, della capacità di radicarsi in nuovo contesto. Definite le liste mensili dei beneficiari, sempre più spesso operando in raccordo con l’UNHCR in Libano, i nominativi sono trasmessi alle autorità consolari che, compiute le verifiche di sicurezza, procedono al rilievo delle impronte digitali e al rilascio del visto. A quel punto i beneficiari possono imbarcarsi su un volo per Fiumicino e, appena atterrati, presentare la domanda d’asilo e dirigersi verso la destinazione prevista. Solitamente si tratta di piccoli appartamenti dotati di cucina piuttosto che strutture ricettive collettive: questa modalità di accoglienza ha un effetto molto positivo sui processi di ricostruzione di una normale dinamica familiare e quindi di integrazione. [...] La maggior parte dei beneficiari è rappresentato da nuclei familiari, mentre i minori costituiscono il 40% del totale dei beneficiari.⁶⁷³”

Similmente, questa è la procedura di selezione che Caritas spiega di aver portato avanti nei corridoi umanitari in Etiopia sulla base dei Protocolli del 2017 e poi del 2019⁶⁷⁴:

“In Etiopia, infatti, ogni persona individuata come potenziale beneficiaria deve essere registrata come rifugiata da UNHCR e riconosciuta anche dall’ARRA (Administration for Refugees and Returnees Affairs), l’Autorità etiopica che si occupa della gestione dei campi profughi e dei rifugiati nel Paese. Questo passaggio, oltre a rappresentare una garanzia per la trasparenza del processo, contribuisce all’individuazione corretta dei potenziali beneficiari. Un ruolo fondamentale nella segnalazione dei casi è anche svolto da organizzazioni locali, la Chiesa e la Caritas locale, gruppi autorganizzati di migranti, ONG ed associazioni sia in Italia che nei Paesi di transito in cui si svolgono i Corridoi Umanitari, che comunicano o sottopongono alle organizzazioni proponenti eventuali candidature o situazioni di specifica vulnerabilità. [...] Spetta in ogni caso a Caritas Italiana e alla Comunità di Sant’Egidio la selezione dei beneficiari finalizzata alla reale integrazione in Italia. [...] Caritas Italiana, attraverso i suoi operatori, svolge almeno tre colloqui prima della effettiva selezione dei beneficiari, a partire dalle liste preparate in maniera condivisa con gli altri attori menzionati. Il primo incontro è volto alla conoscenza reciproca e della situazione peculiare delle persone; il secondo alla descrizione del progetto e del percorso di accoglienza in Italia, nonché alla verifica dei documenti dei beneficiari; il terzo incontro avviene quando la selezione è stata fatta ma va approfondita con i beneficiari la formazione pre-partenza, per sgomberare il campo sul grado

⁶⁷³ P. Naso, *Corridoi: una buona pratica italiana proposta all’Europa*, cit., pp. 57-58.

⁶⁷⁴ Un terzo protocollo è stato attivato nel 2023 e i primi 67 beneficiari sud sudanesi ed eritrei sono arrivati in Italia ad aprile. Tuttavia, questa volta i beneficiari erano tutti familiari delle persone che erano arrivate con precedenti corridoi umanitari. Tra i molti articoli di giornale che riportano la notizia vedi: *La Repubblica*, *Corridoi umanitari, arrivano altri 67 profughi dal Corno d’Africa: saranno accolti nel Lazio, in Campania, in Emilia Romagna, Lombardia e Veneto*, 24 aprile 2023.

di adesione al progetto. In questa procedura è costante il confronto con le Istituzioni italiane, con quelle del Paese di transito e con l'UNHCR, al fine di valutare l'evolversi delle situazioni personali dei potenziali beneficiari. Durante i colloqui un ruolo fondamentale è svolto dai mediatori e dalle organizzazioni locali summenzionate che conoscendo le persone, i loro contesti di origine, la lingua e la vita nei campi, aiutano a comprendere i contesti e le aspettative dei rifugiati e in definitiva garantiscono la buona riuscita del processo. Particolare attenzione viene riposta nel garantire un equilibrio tra le nazionalità selezionate e tra le divisioni etniche e sociali all'interno dei gruppi di rifugiati al fine di non creare meccanismi di prevaricazione e frustrazione difficilmente gestibili in contesti di alta fragilità sociale come i campi profughi. Il criterio principale di selezione in ogni caso è la vulnerabilità specifica di almeno una persona all'interno del nucleo familiare e la sostenibilità dell'accoglienza una volta in Italia. [...] Quando la lista dei beneficiari è definitiva, ed ARRA e UNHCR hanno confermato lo status delle persone indicate, viene inviata rispettivamente al Ministero dell'Interno e degli Affari Esteri per i rispettivi controlli di sicurezza. Le persone vengono poi convocate presso l'Ambasciata italiana per le attività di pre-identificazione e per i controlli sia nazionali che europei. Laddove non siano rilevati motivi ostativi, l'Ambasciata italiana rilascia un visto temporaneo che permette ai beneficiari di imbarcarsi sull'aereo e giungere in Italia.⁶⁷⁵

Si noti che in Etiopia la situazione non è assimilabile a quella libanese, sia dal punto di vista della normativa sui rifugiati che per quanto riguarda il contesto geopolitico. L'Etiopia ospita quasi un milione di rifugiati eritrei, somali, sudanesi, sud sudanesi e yemeniti e nel 2019 ha finalmente modificato la "Refugee Proclamation" (la legge sui rifugiati) in conformità con i trattati internazionali e regionali, tra cui la Convenzione di Ginevra, la Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità africana e la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli⁶⁷⁶. Pertanto, formalmente adesso le persone che necessitano

⁶⁷⁵ Caritas italiana (a cura di), *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, 2019, pp. 48-50. Il report aggiunge: "Laddove si riscontrano delle vulnerabilità di tipo medico si interviene in loco, supportando la persona a livello sanitario prima dell'arrivo in Italia, anche al fine di curare eventuali malattie laddove possibile o di avere una diagnosi adeguata (tenendo presente il fragile sistema sanitario dei Paesi di transito, Etiopia in primis). Rispetto ai casi più gravi di vulnerabilità psicologica, in Etiopia è stata attivata una collaborazione con uno psicologo locale, non tanto con l'intento di avviare una terapia, ma per avere un quadro descrittivo o diagnostico iniziale per una corretta presa in carico della situazione quando la persona giunge in Italia." Tra le vulnerabilità fisiche prese in considerazione ci sono state: tumori, idrocefalia, malattie croniche, distrofie muscolari ecc. Mentre per quanto riguarda le vulnerabilità psichiche, circa 30 persone sono state vittime di pesanti torture subite nella penisola del Sinai ad opera dei trafficanti beduini, nel tentativo di raggiungere Israele. Inoltre, ci sono diversi beneficiari con disturbi psicologici gravi dovuti alle vicende vissute nei campi profughi (a causa di percosse o violenze subite) oppure nelle prigioni in Eritrea. Nella selezione sono stati tenuti in considerazione anche i pericoli di discriminazione delle minoranze etniche all'interno nei campi profughi (vedi p. 64).

⁶⁷⁶ Per un breve riassunto sul testo e sul contesto in cui è stata approvata la legge si veda: Il Redattore sociale, *Etiopia, riformata la legge sui rifugiati, per l'Onu è un modello*, 24 gennaio 2019: "Il testo prevede la libera

di protezione internazionale godono delle stesse garanzie previste dalla Convenzione di Ginevra. Tuttavia, gli ultimi report non contengono informazioni rassicuranti sulla situazione nel Paese, anche a causa del conflitto in corso nel Tigray, e in particolare il report del Dipartimento di Stato USA fornisce un focus anche sulla situazione dei rifugiati presenti in Etiopia. A tal proposito, l'UNHCR ha riferito che il governo non ha registrato gli arrivi di eritrei perché ha smesso di concedere il riconoscimento *prima facie* ai rifugiati eritrei nel 2020. Inoltre, ha riferito di un cambiamento nel processo di riconoscimento dello status dei richiedenti asilo sud sudanesi, che dal 2021 vengono sottoposti a una fase di screening per decidere se riconoscere lo status di rifugiato secondo i criteri della Convenzione di Ginevra (che la legge sui rifugiati etiope riproduce) oppure limitarsi al riconoscimento *prima facie*⁶⁷⁷. Pertanto, anche in questo contesto i corridoi umanitari si sono concentrati soprattutto su beneficiari eritrei e sud sudanesi, proprio per le maggiori difficoltà che incontrano ad essere selezionati per i programmi di reinsediamento rispetto ai rifugiati di altre nazionalità.

Aldilà della descrizione delle procedure di selezione, per capire il reale funzionamento della selezione e il ruolo della vulnerabilità in questo processo è molto utile analizzare gli studi in cui sono state poste domande agli operatori, soprattutto rispetto alle difficoltà che hanno incontrato in questa fase. Innanzitutto, prima ancora che delle domande relative alla procedura di selezione, è interessante osservare qual è l'obiettivo principale dei corridoi umanitari secondo gli operatori che svolgono la selezione, perché in caso di dubbi sulla persona da selezionare è molto probabile che questa percezione influenzi la scelta definitiva. Dalle rilevazioni che Caritas ha svolto rispetto agli operatori che hanno

circolazione dei rifugiati, l'accesso all'istruzione primaria, l'integrazione dei sistemi di registrazione civile (certificati di nascita, morte e matrimonio), il rilascio di permessi di lavoro e di patenti di guida e altri diritti prima non riconosciuti. [...] Per la Banca Mondiale, che ha sostenuto la legge, la riforma era "conditio sine qua" per accedere ai fondi già previsti per i progetti di integrazione socio-economica, anzitutto per la creazione delle opportunità di lavoro attraverso parchi industriali." Il testo della "Ethiopia Refugee Proclamation" del 2019 è disponibile online.

⁶⁷⁷ L'Ethiopian Refugee and Returnee Service ha descritto questo cambiamento come un tentativo di frenare l'afflusso dal Sud Sudan e di distinguere i richiedenti asilo in fuga dal conflitto da coloro che migrano per motivi economici, così come da quelli guidati da fattori ambientali come le inondazioni. Vedi: US Department of State, *2022 Country Report on Human Rights Practices: Ethiopia*, 20 marzo 2023. Per quanto riguarda poi il rispetto del principio di *non refoulement*, "Human Rights Watch" ha riferito che le autorità hanno detenuto in modo arbitrario, maltrattato e fatto sparire migliaia di persone di etnia tigray che erano state rimpatriate con la forza dall'Arabia Saudita in Etiopia. A causa dei conflitti nel nord del Paese, inoltre, è difficile garantire la sicurezza dei rifugiati, tanto che il governo ha chiuso due dei quattro campi profughi che ospitavano rifugiati eritrei nel Tigray dopo che erano stati distrutti durante i combattimenti. Vedi: Human Rights Watch, *World Report 2023 – Ethiopia*, 12 gennaio 2023.

lavorato in Etiopia, è emerso che la maggioranza degli intervistati ritiene che l'obiettivo dei corridoi umanitari sia quello di gestire le migrazioni in maniera legale e sicura, mentre solo un terzo ha risposto che lo scopo principale è offrire protezione e accoglienza a rifugiati vulnerabili. Inoltre, lo studio riporta anche un sondaggio sui maggiori ostacoli incontrati in fase di accoglienza e integrazione dei beneficiari: emerge che proprio la situazione di vulnerabilità è identificata come il maggiore ostacolo all'integrazione⁶⁷⁸. Vediamo quindi che in fase attuativa emerge in maniera prorompente il paradosso tra la vulnerabilità come principale criterio di selezione e allo stesso tempo come caratteristica che mette a rischio l'integrazione dei beneficiari, portando a concludere che non solo le autorità statali ma anche le organizzazioni sponsor prestino attenzione al criterio dell'assimilabilità in fase di selezione e, per quanto esso non sia formalmente stabilito nei protocolli, sicuramente impatta sulle scelte degli operatori sul campo⁶⁷⁹. Un altro problema rilevato è stata la scarsa preparazione pre-partenza dei beneficiari, permettendo così di migliorarla già durante l'implementazione del primo protocollo. Infatti, è importante riuscire ad allineare le aspettative dei beneficiari con la realtà che troveranno dopo essersi trasferiti nel Paese di accoglienza e orientare il più possibile le informazioni è fondamentale per evitare delusioni o frustrazioni all'arrivo. Inoltre, nella formazione pre-partenza è importante riuscire a far comprendere che la risorsa più importante nel percorso di integrazione sono i beneficiari stessi, che devono essere in grado di rompere il ciclo della dipendenza dall'accoglienza per riuscire a vivere in maniera autonoma. I risultati della valutazione svolta da Caritas sul primo programma hanno rivelato infatti che il grado di coinvolgimento delle comunità e di integrazione dei rifugiati è sensibilmente più alto nei casi in cui c'è stato un efficace servizio di informazione nei Paesi di primo asilo e una

⁶⁷⁸ Ad esempio, situazioni sanitarie particolarmente gravi, comprese particolari fragilità di tipo psicologico, incidono in maniera notevole sulle reali possibilità di inserimento socio lavorativo nel breve periodo del progetto. Vedi ancora: Caritas italiana (a cura di), *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, 2019, pp. 65, 67.

⁶⁷⁹ Sul punto vedi l'intervento di Gianluca Barbanotti (Segretario esecutivo della Diaconia Valdese) alla già citata conferenza "Corridoi umanitari, una pratica replicabile. L'Europa e le nuove strategie per la protezione dei rifugiati": "una contraddizione interna al progetto, ineludibile, ma proprio per questo vorrei evidenziarla: la qualità del progetto in fase di invio, quando si individuano i nuclei familiari, si verificano le situazioni, è determinata dal grado di vulnerabilità del nucleo familiare. Più il nucleo è oberato da situazioni sanitarie o handicap più coerentemente è inserito nelle liste dei candidati. La seconda fase del progetto, invece, è valutata in funzione della capacità di integrare e rendere autonome le persone che arrivano che, ovviamente, più sono oberate da situazioni sanitarie compromesse o handicap, meno sono in grado di raggiungere livelli di autonomia. Non sempre gli enti locali e le Aziende Sanitarie dimostrano grande entusiasmo nel farsi carico di queste situazioni spesso impegnative" (Atti della conferenza, p. 32).

formazione approfondita nelle comunità di accoglienza⁶⁸⁰. Anche le interviste agli operatori che hanno lavorato in Libano hanno messo in evidenza situazioni simili a quelle emerse rispetto ai corridoi umanitari in Etiopia. In questo caso, la maggioranza degli intervistati ha sostenuto che l'obiettivo principale dei corridoi umanitari è la protezione dei più vulnerabili: per questo motivo si sono concentrati sulle necessità mediche, sulle famiglie, sugli omosessuali e sui familiari di persone già residenti nello Stato di reinsediamento che però non hanno i requisiti per il ricongiungimento familiare o per altri programmi di ammissione umanitaria e la cui vulnerabilità risiede proprio nel fatto di non avere prospettive di integrazione nel Paese di primo asilo. In conclusione, i diversi attori interpretano la vulnerabilità in maniera diversa, a seconda delle loro concezioni e dei loro obiettivi: alcuni operatori possono considerare prioritarie persone in situazioni di povertà estrema, mentre altri preferiscono selezionare intere famiglie che altrimenti rimarrebbero nei campi profughi a tempo indeterminato⁶⁸¹.

Alla luce delle considerazioni finora svolte, risulta evidente che i requisiti posti dagli Stati in materia di ammissione umanitaria, soprattutto per quanto riguarda la cosiddetta capacità d'integrazione, non sono solamente requisiti formali che intervengono nella fase finale della selezione nei programmi di reinsediamento ma sono spesso imprescindibili anche nella fase di selezione dei corridoi umanitari portata avanti dalle organizzazioni sponsor, per quanto meno platealmente esplicitati. Questo accade perché

⁶⁸⁰ Caritas italiana (a cura di), *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, 2019, pp. 52-53: "L'orientamento culturale pre-partenza si riferisce a misure e interventi che forniscono ai rifugiati informazioni sul viaggio e sul paese di destinazione (descrizione e illustrazione degli aspetti culturali e linguistici, delle condizioni socio-economiche ecc.). Tale orientamento è utile per preparare in anticipo i beneficiari ad affrontare il nuovo contesto una volta giunti in Italia, prevenendo in questo modo un possibile choc culturale all'arrivo. [...] Le modalità con cui sono state svolte le sessioni di formazione pre-partenza si sono evolute notevolmente nel corso del progetto stesso, permettendo agli operatori coinvolti, in un processo di costante valutazione e monitoraggio della propria attività, di ricalibrare le informazioni e le modalità. [...] La formazione pre-partenza avviene in luoghi e tempi stabiliti attraverso apposite sessioni di gruppo ma anche attraverso modalità informali, passando del tempo libero assieme e creando relazioni positive per permettere ai beneficiari di far domande ed esprimere dubbi in libertà". Infatti, occorre coinvolgere le persone per riuscire a far comprendere realmente, al di là delle barriere culturali, il senso del progetto e le modalità operative.

⁶⁸¹ Vedi ancora: K. Bianchini, *Humanitarian Admission to Italy through Humanitarian Visas and Corridors*, cit., p. 171. L'Autrice riporta che quando gli è stato chiesto come avrebbero selezionato i beneficiari, uno degli operatori ha spiegato di non preoccuparsi di applicare standard legali, ma di trovare soluzioni pratiche sulla base di ciò che ritengono giusto e in grado di far funzionare il programma, invece che seguire regole precise, e ha aggiunto che la fase di selezione può essere difficile e a volte opprimente. Un altro operatore ha spiegato che anche tra di loro possono esserci opinioni diverse su chi includere nel programma e, in caso di disaccordo, la decisione viene presa dalla sede centrale di Roma. È stato anche riferito che alcuni beneficiari sono stati selezionati su richiesta del governo italiano in quanto hanno collaborato a un'operazione di salvataggio di ostaggi italiani in Siria.

sarebbe irresponsabile da parte delle organizzazioni non tenere conto delle possibilità di successo – per quanto sgradevole sia questo termine – del percorso di inserimento dei beneficiari selezionati e quindi, talvolta, la selezione devia dall’obiettivo formalmente dichiarato di offrire percorsi di protezione ai rifugiati *maggiormente* vulnerabili. Il problema, pertanto, non risiede solo nelle politiche statali sui programmi di ammissione umanitaria ma su come viene concepito il sistema di welfare in generale, che non consente la presa in carico efficace o non favorisce un processo di integrazione per il *target group* a cui formalmente i programmi si rivolgono⁶⁸².

2.3. I progetti pilota “COMplementary pathways nETwork” e “EU-Passworld”

Come abbiamo già accennato precedentemente, il programma “COMplementary pathways nETwork Activity (COMET)”, iniziato nel gennaio 2022, è un progetto biennale finanziato dal Fondo asilo migrazione e integrazione della Commissione europea che coinvolge un gruppo di 14 realtà, tra associazioni e ONG, di 7 diversi Stati membri, con la Federazione delle chiese evangeliche come capofila e le seguenti organizzazioni partner:

- UNHCR Italia
- Churches’ Commission for Migrants in Europe (Belgio)
- Evangelische Kirche von Westfalia (Germania), che gestisce il programma di sponsorizzazione privata “NeST” per i rifugiati vulnerabili insieme al governo federale tedesco e ad altre organizzazioni della società civile.
- Associació Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (Spagna), che funge da interlocutore a livello nazionale e in Catalogna per oltre 300 comuni catalani che cofinanziano iniziative di solidarietà e di accoglienza dei rifugiati.
- Associazione Frantz Fanon (Italia), che fornisce supporto psicologico e psicoterapeutico, consulenza e mediazione culturale ed etnoclinica a persone migranti.

⁶⁸² In questo senso: O. Forti, intervento contenuto negli Atti della conferenza “Corridoi umanitari, una pratica replicabile. L’Europa e le nuove strategie per la protezione dei rifugiati”, luglio 2020, p. 48: “Per questo riteniamo che l’architrave dell’approccio deve essere la complementarietà degli interventi, in cui le politiche migratorie siano parte di un sistema di politiche di welfare soprattutto per quel che riguarda l’inserimento sui territori, evitando che siano il privato, seppur solidale e benevolo, o la Chiesa a sostituirsi agli Stati e agli obblighi derivanti da convenzioni internazionali favorendo una deresponsabilizzazione pubblica che non giova alla sostenibilità del sistema.”

- Forum réfugiés (Francia), che gestisce i corridoi universitari e i programmi di ricongiungimento familiare dal Niger alla Francia.
- INTERSOS (Italia), che ha lanciato un progetto pilota per consentire ai minori stranieri non accompagnati in Niger di frequentare le scuole superiori in Italia.
- Justice & Peace Netherlands (Paesi Bassi), che coordina un movimento di associazioni esperte nella promozione, nello sviluppo e nell’attuazione di programmi di ammissione umanitaria e in particolare di *community sponsorship*.
- MOSAICO (Italia): un’organizzazione fondata da rifugiati di diversi Paesi che si occupa di sostenere l’integrazione di rifugiati e migranti.
- Migration Policy Institute Europe (Belgio): un istituto di ricerca che svolge un ruolo chiave nel facilitare il monitoraggio e la valutazione dei programmi di reinsediamento e di sponsorizzazione privata in Europa.
- Proactiva Open Arms (Spagna): una ONG nota soprattutto per i progetti SAR, educativi e di sensibilizzazione sulle tematiche migratorie.
- Refugees Welcome Italia, che offre ospitalità a rifugiati e richiedenti asilo in Italia.
- RESET (UK): è il “Learning Hub” per la *community sponsorship* del Regno Unito, che consente quindi alle comunità di accogliere i rifugiati.

Questo partenariato è il frutto del successo dei programmi di ammissione umanitaria complementari al reinsediamento attuati in tutta Europa nel corso dell’ultimo decennio, meritevoli di aver incrementato il numero di persone bisognose di protezione internazionale che sono potute entrare in maniera legale e sicura nell’UE. Le organizzazioni partner hanno pertanto accumulato una ricca esperienza sullo sviluppo di tali percorsi, mettendo a disposizione del progetto un’analisi approfondita dei dati raccolti sui diversi modelli di programma. Infatti, come abbiamo già osservato, nel corso degli anni i programmi si sono sviluppati a livello nazionale e hanno tendenzialmente funzionato in maniera indipendente gli uni dagli altri, creando una frammentazione che non sempre giova ai beneficiari né alla coerenza delle politiche UE in materia di ammissione umanitaria⁶⁸³. Tuttavia, bisogna

⁶⁸³ Si ricorda infatti che nella Raccomandazione sui percorsi legali che ha accompagnato il Patto sulla migrazione del 2020, la Commissione esorta gli Stati membri a collaborare attivamente con la società civile per espandere la *private sponsorship*, coinvolgendo gli sponsor in tutte le fasi del programma e raccomandando standard specifici, come criteri di selezione non discriminatori e responsabilità chiaramente definite per i diversi attori. Nello stesso senso si era già attivata l’Italia con la proposta dei corridoi umanitari

tenere conto che ogni Paese ospitante ha un proprio contesto giuridico, sociale e politico, con le relative problematiche e peculiarità, che influenzano i diversi approcci all'accoglienza esistenti in Europa e il diverso grado di sostegno da parte del sistema statale durante la fase di integrazione. Pertanto, consapevoli del delicato lavoro di advocacy da svolgere, le organizzazioni partner hanno preventivamente avviato iniziative informali presso i governi dei Paesi in cui è previsto l'ampliamento o lo sviluppo di un percorso⁶⁸⁴. L'obiettivo principale del progetto, infatti, è di creare 130 posti aggiuntivi per l'ammissione umanitaria in UE di persone bisognose di protezione internazionale in transito lungo la rotta del Mediterraneo centrale, attraverso il potenziamento di percorsi già esistenti e la creazione di nuovi corridoi: il numero di posti di ammissione associati a ciascun percorso e a ciascun Paese è differenziato proprio in relazione alla realtà e ai diversi contesti dei Paesi ospitanti, in modo da fornire le migliori prospettive di avanzamento dei percorsi pilota e massimizzare le opportunità per i beneficiari e le comunità ospitanti in termini di abbinamento, accoglienza e integrazione⁶⁸⁵. In questo modo, COMET servirà come base per uno scambio approfondito all'interno della rete di programmi di *private sponsorship* e per un'azione di advocacy con un impatto di lunga durata, promuovendo la cooperazione per mezzo di una piattaforma sovranazionale, insieme allo sviluppo di standard, strumenti e procedure comuni per rafforzare i modelli di sponsorizzazione, tramite lo sviluppo di una

europei: "Il 10 dicembre 2019 ho presentato il progetto dei Corridoi umanitari europei alla Commissione europea a Bruxelles. In quell'occasione con altri intervenuti, abbiamo approfondito diversi aspetti tecnici, perché nonostante ci sia un accordo generalizzato previsto dall'Unione europea, le normative dei singoli Stati membri devono essere armonizzate". Si veda l'intervento della ex Viceministra per gli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale Emanuela Del Re negli Atti della conferenza "Corridoi umanitari, una pratica replicabile. L'Europa e le nuove strategie per la protezione dei rifugiati", p. 17.

⁶⁸⁴ Tra i partner del progetto figurano organizzazioni che già gestiscono percorsi diversificati in diversi Paesi (Italia, Francia, Germania), nonché organismi che intendono implementarne altri (Spagna e Paesi Bassi) nel corso del progetto. In Germania, ad esempio, sarebbe necessaria una più stretta collaborazione tra governo e società civile in materia di ammissione umanitaria per creare ulteriori posti. In Spagna, invece, il Parlamento della Catalogna ha approvato una risoluzione per garantire l'accesso alla libera circolazione e all'asilo per gli sfollati interni forzati, l'adozione di un programma di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati e la creazione di un corridoio umanitario. Queste informazioni sono riportate nella sezione "Context" del sito web del programma "cometnetwork.eu".

⁶⁸⁵ I posti sono così suddivisi: 85 beneficiari in Italia, 10 in Spagna, Francia e Germania e 5 nei Paesi Bassi. La suddivisione è visibile sulla mappa interattiva riportata sulla homepage del sito web di COMET.

metodologia che consideri in dettaglio ogni fase del programma⁶⁸⁶. Gli obiettivi del progetto possono essere quindi così riassunti⁶⁸⁷:

- 1) Aumentare l'ammissione di persone bisognose di protezione internazionale attraverso percorsi legali nuovi ed esistenti.
- 2) Un processo di abbinamento ottimizzato che massimizzi i legami dei beneficiari (familiari e non) e il potenziale di integrazione.
- 3) Sviluppo e messa a punto di strumenti e procedure comuni e replicabili per ogni fase del programma.
- 4) Una rete efficace di soggetti interessati che promuovono e sponsorizzano i percorsi legali.
- 5) Un maggiore scambio e diffusione di esperienze, conoscenze e pratiche in tutta Europa.

Per quanto riguarda l'implementazione del progetto, la Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia è responsabile del coordinamento: basandosi su un'esperienza di lunga data nell'implementazione dei corridoi umanitari, ha il ruolo di coordinare e facilitare la co-progettazione da parte di tutti i partner di metodologie, criteri di eleggibilità, standard comuni, procedure operative condivise e strumenti da utilizzare nel corso del progetto. Inoltre, la FCEI coordinerà l'abbinamento dei beneficiari ai diversi programmi e ai Paesi ospitanti, l'attuazione dei diversi percorsi e la realizzazione delle attività pre-partenza e post-arrivo e, a livello nazionale, ospiterà e sosterrà gli 85 beneficiari in Italia. "Refugees Welcome Italia" faciliterà invece l'accesso all'alloggio in famiglia, come forma di seconda

⁶⁸⁶ Si vedano le dichiarazioni dei promotori riportate nell'articolo di presentazione del programma di tutte le associazioni italiane partner, *ex multis*: Mediterranean Hope, *Vie complementari per le migrazioni, la FCEI capofila*, 18 giugno 2021: "Come spiegano i promotori, si impegneranno, nel breve periodo, a coordinare canali migratori nuovi e già esistenti per persone con necessità di protezione internazionale; scambiare buone prassi da modelli, esperienze e contesti differenti; sviluppare un processo di matching strutturato che tenga in considerazione non solo i bisogni di protezione ma anche legami geografici e familiari, competenze e potenziale di integrazione; sviluppare strumenti comuni e standard qualitativi rispetto all'orientamento pre-partenza, accoglienza e supporto post-arrivo". L'articolo sottolinea poi che "il lavoro in rete permetterà di tessere forti rapporti di collaborazione tra differenti stakeholders come, ad esempio, Comuni, organizzazioni di rifugiati, enti di stampo religioso, ONG, organizzazioni internazionali e mondo accademico". In sostanza, il progetto faciliterà la frequenza a percorsi scolastici e accademici, favorirà opportunità di ricongiungimento familiare, espanderà le opportunità di ingresso per ragioni umanitarie e supporterà programmi di *community sponsorship* nuovi o già esistenti. Infine, faciliterà lo scambio di esperienze e pratiche e una loro più vasta disseminazione. Inoltre, un attento monitoraggio e una riflessione attraverso il dialogo, i materiali e lo scambio strutturato consentiranno ai partner di COMET di fare tesoro delle lezioni apprese e di fornire una base per continuare a sostenere l'espansione della migrazione legale.

⁶⁸⁷ Gli obiettivi del progetto sono spiegati in maniera più o meno dettagliata a seconda delle sezioni del sito web.

accoglienza per alcuni rifugiati selezionati. UNHCR, INTERSOS e “Forum réfugiés” sosterranno la fase precedente alla partenza (valutazione, identificazione, colloqui e orientamento) dalle sedi sul campo. Inoltre, INTERSOS e “Forum réfugiés” implementeranno rispettivamente a livello nazionale (Italia e Francia) un percorso per studenti medi e un corridoio universitario⁶⁸⁸. Evangelische Kirche von Westfalia, “Justice & Peace” e Fons Català de Cooperació al Desenvolupament promuoveranno e implementeranno ulteriori posti disponibili e percorsi complementari a livello nazionale in Germania, Paesi Bassi e Spagna, mentre “Justice & Peace” e Fons Català si impegneranno direttamente con i comuni locali⁶⁸⁹. “Proactiva Open Arms” gestirà i voli, mettendo a disposizione del progetto un aereo privato di proprietà di uno dei suoi donatori. Sulla base della metodologia e degli strumenti co-progettati nella prima fase, l’Associazione Frantz Fanon, MOSAICO e RESET guideranno e coordineranno l’orientamento comune post-arrivo per i beneficiari e le comunità ospitanti⁶⁹⁰. La Commissione delle Chiese per i Migranti in Europa e il Migration Policy Institute Europe, invece, si occuperanno della diffusione del progetto a livello europeo e quest’ultimo fornirà anche un quadro di monitoraggio e valutazione e produrrà ricerche basate su dati concreti per creare consapevolezza dei fattori di successo e delle aree di miglioramento delle azioni di progetto⁶⁹¹. In questo modo, COMET costituirà un modello per l’Unione europea,

⁶⁸⁸ Vedi al riguardo la considerazione espressa nella sezione “Lesson learned” del sito web in merito alle difficoltà incontrate nelle attività post-ingresso dei beneficiari. “University corridors are still a relatively new phenomenon in France. In order to ensure that students selected for the programme don’t end up failing academically on arrival, the selection process is typically demanding in terms of academic standards. Despite this, an attainment gap was noted during the first months of the project, primarily because students are not familiar with the pedagogical approach of French universities. In order to facilitate the integration of students into Master’s programmes, it is therefore a good idea to strengthen mentoring as soon as they arrive. This could be done either by setting up a tutoring system that which permits existing students to transfer knowledge about their experience to incoming students, or by providing targeted pedagogical content”.

⁶⁸⁹ Le informazioni sulla suddivisione delle attività e delle competenze all’interno del partenariato sono riportate nella sezione “Partners” del sito web, in cui si specifica anche che l’approccio multilaterale del progetto fornirà un modello pilota per l’Europa, al quale potranno contribuire numerosi Paesi e programmi differenti, attraverso uno scambio continuo di risorse e insegnamenti.

⁶⁹⁰ Nello specifico Reset si concentrerà sulla costruzione della comunità, mentre l’Associazione Frantz Fanon e Mosaico si concentreranno sulle questioni etno-psicologiche. Mosaico, grazie alla sua solida rete di altre organizzazioni di rifugiati negli Stati membri ospitanti, promuoverà anche la collaborazione e il sostegno tra le comunità ospitanti, i beneficiari e le comunità locali. In battuta finale, COMET contribuirà a creare un ambiente favorevole all’integrazione attraverso attività comuni successive all’arrivo che promuovano la consapevolezza culturale e il rafforzamento delle capacità delle comunità ospitanti e dei beneficiari, grazie anche a un dialogo continuo tra le parti interessate al progetto.

⁶⁹¹ La FCEI in collaborazione con Migration Policy Institute Europe aveva infatti recentemente implementato un nuovo sistema di monitoraggio per il primo corridoio libanese, che ha deciso di riproporre nel programma COMET. Il sistema elaborato prevede una serie di indicatori che consentono di monitorare e valutare i progressi compiuti grazie alla creazione di registri e al feedback diretto dei beneficiari e del proprio staff. Si

promuovendo la collaborazione tra diversi soggetti interessati a livello transnazionale, al fine di sviluppare una rete di percorsi legali diversificati in tutta Europa per le persone bisognose di protezione intrappolate lungo la rotta del Mediterraneo centrale. I diversi canali della rete, infatti, hanno la funzione di offrire ai potenziali beneficiari una maggiore prospettiva di successo nell'integrazione, definendo in modo appropriato le aspettative, abbinandoli a un luogo con cui hanno un legame autentico e a un programma che massimizza il loro potenziale, cercando di ridurre così al minimo la probabilità di movimenti secondari⁶⁹². Il modello predisposto quindi va ben oltre la soddisfazione dei bisogni e dei servizi di base dei beneficiari, con l'obiettivo generale di fornire una soluzione a lungo termine che permetta l'autosufficienza e l'integrazione: la massimizzazione del potenziale di apprendimento, formazione e lavoro di ogni beneficiario è un elemento chiave del modello⁶⁹³. Infine, attraverso uno scambio strutturato, un insieme comune di strumenti e procedure e un attento monitoraggio e valutazione, il progetto incorpora buone pratiche e standard minimi per tutti i modelli di programma coinvolti nel progetto, allo scopo anche di ispirare l'espansione dei programmi esistenti, lo sviluppo di nuovi programmi e l'interesse di nuovi Paesi ospitanti e parti interessate. In conclusione, oltre a poter contare su una solida rete internazionale ed essere dotato di un approccio multi-stakeholder che coinvolge Governi, ONG e società civile, un ulteriore elemento di sostenibilità della proposta pensata e adesso messa in atto da COMET è la flessibilità del modello: il programma, infatti, prevede un modello facile da integrare all'interno di contesti nazionali differenti, che tengano conto dei diversi percorsi complementari al reinsediamento esistenti.

veda al riguardo il Documento programmatico sui corridoi umanitari europei pubblicato da FCEI nel maggio 2020, disponibile online tra gli allegati agli atti della già citata conferenza, p. 8: "Al momento tale sistema monitora l'orientamento prima della partenza, il viaggio e l'esperienza successiva all'arrivo (compresa l'integrazione) in due tappe, ossia a sei e diciotto mesi dall'arrivo. [...] Concordiamo, come altri, sul fatto che l'integrazione avviene a più livelli e può dipendere da un'ampia gamma di fattori. È quindi necessario monitorare vari aspetti quali l'accesso a risorse come l'istruzione e l'assistenza sanitaria, le opportunità di lavoro e di svago, nonché concetti più ampi come la convivenza sociale".

⁶⁹² Vedi ancora *Mediterranean Hope, Vie complementari per le migrazioni, la FCEI capofila*, 18 giugno 2021: "Il progetto intende riconoscere e valorizzare il patrimonio emergente delle vie complementari di accesso, ed il potenziale dei differenti canali di ingresso legali implementati in vari Stati membri, sviluppando un vero e proprio sistema organico interconnesso e non solo tanti sistemi affiancati. [...] Se il bisogno di protezione internazionale è il presupposto iniziale del progetto, i partecipanti verranno visti attraverso una lente più ampia, che consideri i loro legami familiari, amicali, le loro conoscenze pregresse, le loro aspirazioni e opportunità di inserimento sociale e professionale. In questo modo i partecipanti potranno essere indirizzati verso il programma e il territorio che maggiormente permetterà di massimizzare il loro potenziale e facilitare il loro percorso di integrazione".

⁶⁹³ In questo senso si esprimeva già il Documento programmatico sui corridoi umanitari europei a p. 6.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento del progetto, possiamo dire che nel corso del 2022 si sono svolti gli incontri con i Ministeri competenti a livello nazionale, con lo scopo di provvedere alla stipula di protocolli d'intesa negli Stati coinvolti dal progetto, mentre nel 2023 sono state realizzate le interviste ai potenziali beneficiari per abbinarli ai programmi specifici e sono state di conseguenza compilate delle schede personali dei potenziali partecipanti e delle schede relative al potenziale abbinamento⁶⁹⁴. Il dossier personale per i candidati preparato dai partner COMET si basa sulla notevole esperienza nell'identificazione dei candidati per la partecipazione ai programmi di ammissione umanitaria. Infatti, è fondamentale disporre di criteri di selezione ben definiti e di un procedimento adeguato a una corretta identificazione dei beneficiari sulla base di protocolli concordati e di procedure operative standard, tenendo conto dei requisiti minimi di protezione, nonché degli accordi con organizzazioni e istituzioni per la condivisione dei dati raccolti. A tale scopo può essere necessario anche il coinvolgimento dell'UNHCR e dell'OIM⁶⁹⁵. Inoltre, prima di definire i criteri di selezione, è necessario esaminare attentamente i diversi quadri normativi e i programmi esistenti nei potenziali Paesi di ammissione per stabilire se l'ingresso di beneficiari che non hanno i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale sia giuridicamente possibile e quindi se esiste una normativa sulla protezione complementare⁶⁹⁶. Sulla base di questo rilevante *know-how* sviluppato dall'ente capofila è stato elaborato il quadro normativo e logistico del modello COMET, in particolare del quadro di riferimento di pre-partenza: un documento utile a fornire un approccio globale all'identificazione, abbinamento e orientamento dei

⁶⁹⁴ Si veda il cronogramma riportato nella homepage del sito web.

⁶⁹⁵ Tale circostanza viene citata testualmente anche nel Documento programmatico sui corridoi umanitari europei a p. 7, in cui si aggiunge anche che la lunga esperienza di lavoro ha permesso di elaborare buone prassi nell'ambito delle strategie di identificazione dei beneficiari, dell'orientamento pre-partenza e delle modalità di identificazione e coinvolgimento dei territori di accoglienza. I criteri di selezione utilizzati nel contesto libanese includevano ad esempio criteri di protezione e di vulnerabilità adeguati al contesto territoriale, date le intollerabili condizioni di vita dei migranti e dei rifugiati vulnerabili.

⁶⁹⁶ Vedi: F. Kendall, G. Gori, *Corridoi umanitari europei: una via per il futuro*, Atti della conferenza "Corridoi umanitari, una pratica replicabile. L'Europa e le nuove strategie per la protezione dei rifugiati", luglio 2020, p. 38: "Nella diversità dei modelli adottati a livello nazionale, gli Stati membri partecipanti devono però necessariamente tener conto di una serie di garanzie in materia di diritti e tutela dei beneficiari. Anzitutto, in ogni Stato partner devono essere predisposti sistemi e procedure per garantire una protezione contro il *refoulement* dei rifugiati beneficiari. Similmente, deve essere garantito loro l'accesso alla giustizia, ai diritti e ai servizi. I beneficiari dei corridoi umanitari internazionali devono poter avvalersi di meccanismi e procedure istituzionali che garantiscano l'accesso alla giustizia, tra cui pratiche di lavoro eque, libertà da discriminazione e sfruttamento o da altri rischi associati alla loro mobilità, a prescindere dal loro status giuridico. Deve essere garantito il loro diritto alla salute, istruzione, assistenza legale, alloggio, supporto linguistico. Infine, è importante assicurare che i rifugiati provenienti da percorsi complementari siano sempre in grado di mantenere, laddove possibile, l'unità familiare".

beneficiari per ciascuno dei percorsi COMET. Nello specifico, il processo di identificazione e abbinamento è supportato da tre strumenti: lista dei fattori chiave per la valutazione dei candidati; scheda personale del candidato; scheda di sintesi della valutazione.

La lista dei fattori chiave da tenere in considerazione per la selezione dei beneficiari è così strutturata⁶⁹⁷:

- PERSONAL DATA
- FAMILY COMPOSITION
- FAMILY DYNAMICS (family roles, gender role, decision making)
- PRESENCE IN RESETTLEMENT/OTHER COMPLEMENTARY PATHWAY PIPELINES
- EDUCATIONAL BACKGROUND (and evidence of diplomas)
- PROFESSIONAL BACKGROUND (and evidence of qualifications)
- LANGUAGE/S AND PROFICIENCY
- RELIGIOUS BACKGROUND
- ETHNIC BACKGROUND
- RESIDENTIAL BACKGROUND (urban/rural, precedent experience outside of his/her country of origin)
- LEGAL STATUS
- HEALTH ISSUES (including mental health)
- LINKS ABROAD (family, friends, community)
- MOTIVATION
- EXPECTATIONS/ AWARENESS
- EDUCATIONAL/PROFESSIONAL/PERSONAL ASPIRATIONS
- LIMITS/CONSTRAINTS (personal, family, health, religious, attitude...)
- SUSTAINABILITY OF MIGRATORY PLAN
- URGENCY
- VULNERABILITY

La scheda personale del candidato invece è sostanzialmente un modello per intervistare i candidati ma, oltre a elencare le domande a cui rispondere, fornisce anche una guida per gli intervistatori su come le domande possono essere introdotte e sul ragionamento che le sottende, invitandoli a seguire il modello ma anche a riadattarlo in modo appropriato a seconda dell'intervista. Infatti, ogni intervistatore ha un ruolo chiave nella costruzione del profilo dei potenziali candidati e il colloquio non è certo un compito semplice. Pertanto, durante l'intervista occorre prestare attenzione a ottenere informazioni in modo delicato e senza ri-traumatizzare il candidato, utilizzando il tono giusto e dando ai candidati il tempo di rispondere e di fare domande. Inoltre, ogni intervistatore deve avere familiarità con le informazioni già presenti nel fascicolo ed evitare di ripetere domande già poste in precedenza: le informazioni possono provenire da più di una fonte, bisogna quindi

⁶⁹⁷ Comet, checklist of key factors for candidate assessment (reperibile nella sezione “documents” del sito web).

tenere conto delle informazioni esistenti prima del colloquio e, appunto, assicurarsi che ai candidati non vengano chieste ripetutamente le stesse informazioni, in particolare quando queste sono di natura sensibile e possono causare una reminiscenza del trauma. Non tutti i candidati forniranno volontariamente informazioni su ogni elemento, tuttavia, un profilo il più possibile completo favorirà il processo di abbinamento.

Oltre allo spazio per registrare le risposte alle domande, il modello di scheda del candidato riporta uno spazio per i commenti generali, i dubbi e le prime impressioni dell'intervistatore su ciascuno dei seguenti aspetti: dinamiche familiari, motivazione, esigenze mediche, potenziali limiti e vincoli (in relazione alle circostanze personali, alla famiglia, alla fede religiosa ecc.), sostenibilità del percorso migratorio per il candidato, vulnerabilità complessiva, eventuali legami con Paesi esteri, aspettative e consapevolezza e, infine, livello di priorità dell'UNHCR.

La scheda di sintesi della valutazione, invece, è basata sulle impressioni complessive di tutto il procedimento di identificazione (che può essere composto anche da più interviste) e deve integrare la scheda personale del candidato. Sulla base di queste impressioni generali, agli intervistatori viene chiesto di dare una valutazione (A, B o C), secondo le categorie indicate nella lista dei fattori chiave, allo scopo di fornire un'istantanea dell'idoneità (o meno) del candidato a uno dei percorsi di ammissione umanitaria COMET⁶⁹⁸.

L'orientamento, infine, viene effettuato contemporaneamente alla fase di selezione perché funge da strumento di controllo incrociato per confermare se i candidati sono effettivamente adatti al programma con cui sono stati abbinati. Il suo svolgimento, che sarà personalizzato a seconda del contesto⁶⁹⁹, deve soddisfare una serie di obiettivi: comprendere e gestire le aspettative dei beneficiari, preparare le persone al trasferimento e fornire informazioni pratiche, gettando le basi per la futura integrazione e facilitando la comunicazione tra beneficiari e ospiti. L'orientamento fornirà ai candidati una chiara spiegazione di ciò che li attende, insieme a risorse interattive digitali e documenti scritti che potranno essere consultati in diversi momenti del programma, cercando di fare

⁶⁹⁸ Tutte le informazioni sono contenute nel documento "Pre-departure framework" disponibile sul sito web.

⁶⁹⁹ Nel documento si specifica infatti che l'orientamento sarà necessariamente personalizzato all'interno di ogni percorso per tenere conto del contesto precedente alla partenza, in quanto spesso il contesto geografico e politico influisce sulle modalità di svolgimento dell'orientamento e, in misura minore, sui contenuti.

chiarezza sui limiti e sulle opportunità che il percorso può offrire. Inoltre, farà emergere informazioni tematiche e specifiche che, se trasmesse alle comunità ospitanti, le aiuteranno a prepararsi meglio all'arrivo dei beneficiari⁷⁰⁰.

Si segnala poi che i Paesi di primo asilo analizzati nella prima fase del progetto sono il Niger, il Chad e il Cameroon⁷⁰¹. Tuttavia, al momento l'attuazione del reinsediamento e dei percorsi complementari dal Niger è stata sospesa dall'UNHCR e poiché esso è un Paese chiave per la partenza del progetto e il personale dell'UNHCR è fondamentale nella realizzazione delle attività pre-partenza, il progetto ha sospeso attualmente tali attività, in attesa di riadattarle in base al contesto⁷⁰². Un'altra situazione che ha causato il rallentamento del progetto sono state le crisi umanitarie che si sono verificate in Afghanistan e in Ucraina. Infatti, l'aumento dei flussi di rifugiati da un Paese o una regione in crisi può spostare l'attenzione e le risorse disponibili dai programmi di sponsorizzazione esistenti, poiché la situazione emergenziale più facilmente può motivare governi, comunità e singoli individui a ospitare persone in fuga e che sono chiaramente in stato di bisogno. Se da un lato queste azioni mirate sono da lodare, dall'altro possono avere conseguenze indesiderate su altri programmi di sponsorizzazione: gli alloggi per i rifugiati, che già scarseggiano, potrebbero esaurirsi, le risorse umane rischiano di essere completamente catalizzate sulla nuova emergenza e i donatori privati potrebbero riassegnare le risorse per progetti a lungo termine a iniziative percepite come più urgenti. Da parte loro, i governi potrebbero considerare i nuovi percorsi come un onere troppo grande per uno Stato già impegnato a rispondere a una crisi immediata⁷⁰³. Per coloro che sono impegnati nello sviluppo di programmi di sponsorizzazione, proteggere i programmi a medio e lungo termine da questi sviluppi rappresenta una vera e propria sfida. Infatti, per citare il Documento programmatico dei corridoi umanitari europei – proposta che ha gettato le basi

⁷⁰⁰ Al riguardo si legge nella sezione “Lesson learned” relativamente all'orientamento pre-partenza: “For example, those hosting may mistakenly assume that they can “solve” everything for those hosted and, in turn, those hosted may arrive with the same misplaced assumption. Those hosting may mistakenly assume that those hosted will be excited by the prospect of beginning a new chapter. In turn, those hosted may mistakenly take it for granted that hosts understand that being forced to leave one country for another can be deeply traumatic. Misplaced assumptions can lead to bewilderment and disappointment. However, with appropriate preparation, a much more realistic set of assumptions can operate, providing a much stronger foundation for a successful outcomes”.

⁷⁰¹ Si veda il documento disponibile sul sito “Status quo in relevant countries of departure”.

⁷⁰² L'informazione è riportata alla fine del già citato documento “Pre-departure framework”.

⁷⁰³ Cfr. “Lesson learned” nella parte relativa ai problemi riscontrati nei Paesi ospitanti, che qui ci si è limitati a tradurre.

per la progettazione di COMET –, il modello utilizzato non deve solo risolvere l’urgenza di allontanare in sicurezza i migranti vulnerabili e i rifugiati dal pericolo immediato, come spesso accade nei programmi di evacuazione emergenziali, ma anche offrire una prospettiva a lungo termine di integrazione nella società del Paese ospitante⁷⁰⁴.

Sull’onda di questo modello ha preso avvio anche il progetto “EU-Passworld”, di cui è capofila Caritas Italiana, finanziato anch’esso dal fondo FAMI della Commissione Europea e attivo da gennaio 2022 a dicembre 2024 per realizzare canali di ingresso legali e sicuri per persone bisognose di protezione internazionale, che faranno ingresso in Italia, Belgio e Irlanda per motivi di studio e lavoro, tramite programmi incentrati sul coinvolgimento delle comunità locali. Un consorzio multi-stakeholder si occuperà di implementare i programmi, selezionando un minimo di 200 beneficiari per l’ammissione legale e garantendo loro il supporto necessario durante la fase di integrazione tramite l’approccio della *community sponsorship*⁷⁰⁵. Il progetto mira a valorizzare il lavoro svolto dalle organizzazioni della società civile, in collaborazione con l’apparato governativo, adottando un metodo di coinvolgimento strutturato che faccia interagire cittadini, autorità locali, società civile, chiese, università e settore privato e porti alla costruzione di un modello di riferimento efficiente per percorsi complementari al reinsediamento. Questo obiettivo sarà raggiunto facilitando il coinvolgimento delle comunità locali, delle università e delle imprese nell’integrazione dei rifugiati attraverso strumenti e formazioni specifiche e coinvolgendo nuovi enti interessati attraverso attività di sensibilizzazione. L’obiettivo infatti è quello di poter progettare programmi che prevedano l’ingresso per motivi di lavoro o per proseguire un percorso di studio in ogni Paese, secondo il quadro di riferimento elaborato durante il progetto, collegando questi schemi di ingresso regolare ai programmi

⁷⁰⁴ Vedi p. 3. A p. 2 si dichiarava infatti: “Lungi dal sostituire il reinsediamento o altre rotte migratorie, i percorsi complementari forniscono ai rifugiati altre vie di accesso alla protezione internazionale. Il loro scopo, infatti, non è quello di sostituire gli obblighi degli stati di fornire protezione internazionale ai rifugiati. Facilitando l’ingresso sicuro nell’UE, essi offrono ai rifugiati un’alternativa agli ulteriori spostamenti non regolamentati e pericolosi. I percorsi complementari, in qualità di ulteriori soluzioni a disposizione dei rifugiati, servono l’obiettivo importantissimo di aumentare l’accesso alla protezione”.

⁷⁰⁵ Il progetto viene così presentato sul sito web “Caritasinmigration”. Sul sito web dedicato al progetto “eupassworld.eu” nella sezione “Partners” sono indicati: Refugee Hub Europe, ICMC Europe/SHARE Network (partners internazionali); Caritas Internazionale Belgio, Fedasil, Università di Leuven (in Belgio); NASC, UNHCR Irlanda (in Irlanda); Consorzio Communitas, Diaconia Valdese, Università di Bologna, UNHCR Italia (in Italia). L’obiettivo di EU-Passworld è rafforzare il legame tra la community sponsorship e i percorsi di migrazione regolare complementari al reinsediamento come punto chiave per migliorare l’integrazione dei rifugiati e per incrementare significativamente i numeri disponibili per l’ammissione umanitaria.

di sponsorizzazione⁷⁰⁶. Inoltre, il progetto si occupa di analizzare e confrontare i programmi nazionali con altri Paesi UE ed extra-UE (Canada e Regno Unito), che hanno sviluppato percorsi simili. Tale lavoro di analisi permetterà di ottimizzare i risultati raggiunti e condividere buone prassi, inoltre contribuirà a promuovere il ruolo dell'UE in tema di *private sponsorship* innovativa⁷⁰⁷.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento del progetto, il primo anno è servito per coinvolgere le autorità nazionali competenti nel progetto. In Italia, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha firmato un protocollo d'intesa con Caritas Italiana e riserverà quote nell'ambito dei programmi di inserimento lavorativo esistenti. In Irlanda, il Dipartimento per l'Infanzia, l'Uguaglianza, la Disabilità, l'Integrazione e la Gioventù si è impegnata a coprire la quota finanziata per i partner irlandesi con il proprio budget. In Belgio, l'Agenzia federale per l'accoglienza dei richiedenti asilo (Fedasil), l'ente responsabile per il reinsediamento e la *community sponsorship* in Belgio, è un partner del progetto⁷⁰⁸. A maggio 2023 è così giunto nel nostro Paese il primo gruppo di rifugiati afgani provenienti dal Pakistan, grazie all'attivazione di quelli che nel protocollo sono stati chiamati "corridoi lavorativi", promossi e realizzati dalla Conferenza Episcopale Italiana, attraverso Caritas Italiana, nell'ambito del progetto "EU-Passworld"⁷⁰⁹. In questo programma Caritas Italiana si occupa della selezione dei beneficiari nell'ambito dei protocolli già siglati sui corridoi umanitari⁷¹⁰, del loro trasferimento in Italia e

⁷⁰⁶ Gli obiettivi del progetto sono spiegati in maniera molto articolata sul sito web e vengono così riassunti dall'articolo di presentazione sul sito di "Caritasimmigration": a) disegnare politiche per favorire percorsi di ingresso per lavoro e studio in connessione con la community sponsorship in Italia, Irlanda e Belgio; b) avviare e rafforzare partenariati multi-stakeholder (governi, OSC, organizzazioni internazionali, università, imprese) per ampliare i percorsi complementari di lavoro e studio in Italia, Belgio e Irlanda; c) sperimentare politiche e pratiche innovative nei 3 paesi, incluse modalità finanziarie innovative per la sostenibilità dei programmi; d) sviluppare metodologie e strumenti per il coinvolgimento delle comunità locali nei paesi di progetto e infine condividere le buone prassi sviluppate a livello europeo e internazionale. Sul sito del progetto si legge inoltre che verrà istituito un nuovo gruppo di lavoro per l'identificazione, il referral e l'abbinamento con gli attori nazionali, europei e internazionali interessati (obiettivo 2) e che verranno istituiti gruppi di lavoro nazionali con le parti interessate, i partner del progetto e le autorità nazionali: i partner sosterranno le comunità locali, le università e le imprese nell'accoglienza e nell'integrazione dei rifugiati appena arrivati (obiettivo 3).

⁷⁰⁷ L'informazione è contenuta nella sezione "the project" del sito web.

⁷⁰⁸ Vedi sezione "Partners" del sito del progetto.

⁷⁰⁹ La notizia è riportata da G. Ubbiali nell'articolo de "Il Sole 24ore" intitolato "Dall'Afghanistan all'Italia grazie ai corridoi lavorativi" del 23 maggio 2023 e, nella stessa data, da E. Camilli per "Il redattore sociale" nell'articolo "Rifugiati, dall'Afghanistan all'Italia con "corridoi lavorativi". È la prima volta in Ue", ripubblicato anche da "La difesa del popolo" (settimanale della diocesi di Padova).

⁷¹⁰ I criteri, quindi, rimangono quelli descritti nel protocollo d'intesa per i corridoi umanitari dall'Afghanistan.

dell'accoglienza attraverso la rete delle Caritas diocesane, mentre Consorzio *Communitas* gestisce il contatto con le aziende, il tutoraggio aziendale, la formazione al lavoro e l'accompagnamento costante. Gli enti promotori sottolineano infatti che il contatto con l'azienda e l'inserimento lavorativo della persona rifugiata rappresentano una delle novità più rilevanti del programma pilota, che sfrutta le carenze del mercato del lavoro italiano per coinvolgere i datori di lavoro e far sì che si mettano a disposizione e, allo stesso tempo, assicura una sostenibilità nel tempo dell'accoglienza fornita e una maggiore probabilità di integrazione sul lungo periodo dei beneficiari⁷¹¹.

In conclusione, i programmi pilota presi in considerazione in questo paragrafo mostrano come la condivisione delle pratiche tra organizzazioni appartenenti a più Stati membri sia utile ad armonizzare le procedure di selezione dei beneficiari nonostante la mancanza di una regolamentazione in materia. In questo senso, nonostante il ristretto numero di beneficiari, il valore aggiunto dei progetti in questione consiste proprio nel tentativo di rendere meno discriminatorie e arbitrarie le valutazioni in fase di selezione, con l'obiettivo di ridurre le differenze tra i programmi di ammissione umanitaria tra uno Stato membro e l'altro. Chiaramente non si può pensare che il livello di armonizzazione promosso da tali programmi concorra a creare criteri comuni di selezione in tutti gli Stati membri, dato che permangono differenze da un punto di vista normativo che non permettono di superare quest'ostacolo. Infatti, come abbiamo detto, alcuni Stati prevedono forme di protezione complementare mentre altri non le prevedono, inoltre ogni Stato prevede criteri di ammissione diversa a seconda del programma che attua. Nonostante questo, i progetti pilota sono riusciti a creare un modello unico di *assessment* da utilizzare nella fase di selezione dei beneficiari, in modo che, a prescindere dalle divergenze dei criteri di selezione, le modalità di valutazione di uno stesso criterio siano armonizzate.

⁷¹¹ Al riguardo si vedano le dichiarazioni di Oliviero Forti, responsabile dell'Ufficio Politiche migratorie e Protezione internazionale di Caritas Italiana, riportate negli articoli citati alla nota 721: "I corridoi lavorativi sono un'esperienza pilota non solo in Italia ma anche in Europa. È la prima volta che nel vecchio continente si sperimenta l'ingresso di rifugiati attraverso vie legali e sicure per motivi di lavoro. Si tratta di ingegneri civili, graphic designer, dentisti e di altri professionisti, ai quali si aggiungerà a giugno un secondo gruppo di sei beneficiari. [...] in Afghanistan avevano esperienza come sarte e ora andranno a lavorare da Gucci. Poya, invece, avrà un impiego alla Fondazione Accenture. Altri si divideranno tra aziende locali e nazionali. [...] Grazie a un'agenzia facciamo il matching tra datori lavoro e rifugiati, quando l'incontro tra domanda e offerta si rivela positivo attiviamo la macchina della preparazione per l'arrivo in Italia e il conseguente inserimento lavorativo. [...] Innanzitutto, si fanno dei corsi intensivi di italiano, così una volta nel nostro paese le persone possono essere inserite in azienda, avendo già la capacità di comunicare con colleghi e datori di lavoro."

3. Conclusioni: i programmi di ammissione umanitaria come strumento di *governance* e le prospettive di armonizzazione nel processo di selezione dei beneficiari

L'analisi fin qui svolta ha messo in evidenza alcuni punti fermi che, a conclusione di quanto indagato, ci sembra opportuno riepilogare e commentare conclusivamente. Innanzitutto, l'aver condotto una ricerca integrata, ossia comprensiva della dimensione normativa e delle prassi, ha permesso di apprezzare il contesto da cui i programmi di ammissione umanitaria traggono origine e linfa e di contestualizzare i loro obiettivi, sia quelli espressi nella regolamentazione di riferimento che quelli più impliciti correlati agli obiettivi di politica migratoria (e non solo) degli Stati. In secondo luogo, lo studio comparatistico tra i diversi tipi di programma ha permesso di cogliere a pieno le potenzialità e i limiti di ogni modello. Analizzando i canali di ingresso legali e sicuri per rifugiati nell'Unione europea e ripercorrendone le origini e gli sviluppi, quindi, abbiamo visto come le istituzioni UE si sono prodigate nel sostenere gli Stati membri nell'implementazione dei programmi di reinsediamento e nell'espansione dei programmi di sponsorizzazione, in maniera che questi siano efficaci e operino in linea con gli obiettivi politici e con la normativa europea, pur senza mai intervenire in termini di armonizzazione in quest'ultimo campo (ad esempio regolando la suddivisione delle responsabilità tra sponsor e apparato statale).

L'esame dell'evoluzione delle politiche europee sull'asilo ha rilevato come interesse prioritario dell'Unione quello di restringere la possibilità di accesso al suo territorio alle persone bisognose di protezione, tramite lo sviluppo del concetto di Paese terzo sicuro e la conclusione di accordi con i Paesi di origine o di transito in materia di controllo delle frontiere. Tali accordi, per quanto siano finalizzati al controllo dell'immigrazione irregolare, ricadono anche sui richiedenti asilo, dato che non sono previsti canali legali di ingresso appositi e pertanto essi sono costretti a raggiungere le frontiere europee insieme ai flussi di "migranti economici". Di conseguenza, la predisposizione di programmi di ammissione umanitaria è stata considerata dall'UE e dai suoi Stati una sorta di misura compensatoria rispetto alla sostanziale impossibilità per i rifugiati di raggiungere legalmente il territorio UE, oltre che un mezzo di scambio con Stati terzi a cui si richiedevano impegni in materia migratoria. A questo proposito, si sono analizzate tre situazioni esemplificative della correlazione tra canali di ingresso legale *refugee-related* e cooperazione con i Paesi terzi, volta a esternalizzare parte delle

responsabilità nei confronti dei richiedenti asilo, che ci hanno permesso di osservare come tali canali siano utilizzati oltre che per finalità di ammissione umanitaria anche come strumenti di *governance* migratoria, in totale contraddizione con la loro finalità originaria. Soprattutto l'ultimo caso preso in analisi, relativo agli accordi di cooperazione di Danimarca e Regno Unito con il Ruanda, che mirano a rendere completamente extraterritoriale la procedura di asilo in cambio di finanziamenti e programmi di reinsediamento per i rifugiati, è interessante inquadrato in prospettiva storica: come abbiamo visto infatti i primi tentativi di prevedere una procedura di asilo extraterritoriale (a fianco di quella ordinaria) risale alle procedure di ingresso protette, che si inserivano tra i canali di ingresso legale e sicuro per i rifugiati, in uno spirito completamente opposto a quello che ha animato le riforme dei suddetti Paesi. La circostanza che i canali di ingresso legale *refugee-related*, in primis il reinsediamento ma non solo, siano utilizzati in maniera funzionale all'implementazione di politiche di esternalizzazione del controllo delle frontiere o di altre responsabilità nei confronti dei richiedenti asilo ha inevitabilmente influenzato la struttura dei programmi di ammissione umanitaria, e in particolare la modalità di selezione dei beneficiari. Pertanto, il presente elaborato ha esaminato il funzionamento dei programmi di reinsediamento e dei programmi di *private sponsorship* nell'UE nel quadro dell'ordinamento giuridico europeo in materia di asilo e migrazione, per poi focalizzarsi sull'esperienza dei corridoi umanitari italiani e in particolare su quelli che sono stati attivati dal Libano e dall'Etiopia.

Infatti, come abbiamo visto, dal 2014 in poi si è assistito a una rapida crescita della sperimentazione di canali di ingresso sicuri e legali per coloro che necessitano di protezione internazionale e le istituzioni UE in primis hanno incoraggiato gli Stati a implementare ulteriori percorsi legali di ammissione per le persone bisognose di protezione, con iniziative di riforma legislativa (come il Quadro comune per il reinsediamento) o tramite comunicazioni e raccomandazioni. In risposta, negli Stati membri hanno cominciato a moltiplicarsi sia i tradizionali programmi di reinsediamento che le nuove iniziative di ammissione umanitaria, molte delle quali presuppongono schemi di sponsorizzazione privata. L'aspetto più rilevante che si è scelto di prendere in considerazione è la fase di selezione dei beneficiari, per misurare l'impatto dei programmi in termini di accesso al territorio UE per persone bisognose di protezione internazionale e per comprendere se non solo l'utilizzo che se ne fa in ambito di cooperazione internazionale ma anche la loro struttura permette di qualificarli come strumento di *governance* migratoria, nel senso che

gli Stati li utilizzano per selezionare i rifugiati in ingresso secondo criteri che trascendono il bisogno di protezione internazionale. In questo senso, ci si è impegnati a mettere a confronto il profilo del richiedente asilo che giunge spontaneamente alla frontiera rispetto alle persone selezionate per l'accesso ai programmi di ammissione umanitaria, focalizzandosi sulle differenze tra il processo di selezione per il reinsediamento e quello per i corridoi umanitari, in particolare per quanto riguarda la presa in carico delle persone vulnerabili. A tal riguardo, si è indagato il concetto di vulnerabilità e si sono messe a confronto le categorie di reinsediamento dell'UNHCR con i criteri di selezione previsti nei protocolli d'intesa sui corridoi umanitari, in modo da capire se tali procedure di selezione pur essendo discriminatorie sono perlomeno ragionevoli rispetto all'obiettivo di garantire protezione ai rifugiati più vulnerabili e si è cercato di contestualizzarli tramite il confronto con le categorie di vulnerabilità previste nel Sistema europeo comune di asilo. Infatti, mentre nell'ambito del reinsediamento la vulnerabilità è definita dalle categorie previste nel Manuale dell'UNHCR, e quindi corrisponde a criteri specifici, nell'ambito dei protocolli dei programmi di *sponsorship* il concetto di vulnerabilità non è rigidamente definito, pertanto le organizzazioni sponsor hanno grande autonomia in fase attuativa e quindi è fondamentale indagare quali sono i fattori che realmente vengono presi in considerazione dagli operatori quando scelgono beneficiari vulnerabili. Come il citato studio della Commissione europea sulla replicabilità degli schemi di *private sponsorship* aveva già evidenziato, l'analisi comparativa dei programmi rivela che esiste una gamma estremamente diversificata di approcci tra gli Stati membri, sia per quanto riguarda le modalità di attuazione della fase di selezione, sia per quanto riguarda gli obiettivi che con essa si intende perseguire. Tale diversificazione è inevitabile, in quanto la progettazione e l'attuazione dei programmi sono state fortemente influenzate dal contesto giuridico, dal *welfare* e dalla cultura della società civile dello Stato membro. In effetti, la diversità degli approcci alla sponsorizzazione negli Stati membri sembra essere un punto di forza piuttosto che una debolezza, in quanto le organizzazioni sponsor possono adattare i loro programmi al contesto specifico dello Stato di ammissione. In questo senso, i programmi pilota di cui si è trattato nell'ultimo paragrafo hanno comunque avuto un ruolo importante in termini di armonizzazione del modello di *assessment*, facendo sì che, a prescindere dai criteri diversificati, la modalità di individuazione delle vulnerabilità dei potenziali beneficiari sia comunque analoga in ogni programma ed evitando così che alcune vulnerabilità restino escluse o non emergano solo perché il procedimento di individuazione della vulnerabilità differisce. Infatti, essendo improponibile pensare di armonizzare i criteri di vulnerabilità e

in generale di selezione dei beneficiari, proprio in virtù di queste differenze tra Stati membri, i progetti si sono concentrati sull'armonizzazione delle modalità attuative dell'*assessment*, contribuendo a diffondere buone pratiche per il successivo sviluppo e ampliamento dei programmi in più Stati membri possibili.

In conclusione, si può affermare che, sia per l'utilizzo che se ne fa nell'ambito della cooperazione con i Paesi terzi che per come sono strutturati i processi di selezione dei beneficiari, i programmi di ammissione umanitaria (e in generale i canali di ingresso legale *refugee-related*) sono configurabili come strumenti di *governance* migratoria, in aperta contraddizione con la funzione umanitaria per cui sono stati predisposti, cioè nell'ottica di ottemperare al principio di solidarietà nelle sue varie declinazioni. D'altro canto, l'estrema frammentarietà della regolamentazione di tali programmi aumenta il rischio che il processo di selezione sia fortemente discriminatorio nei confronti della totalità della popolazione rifugiata. Pertanto, dopo aver stabilito che la prioritizzazione dei rifugiati vulnerabili poteva essere un criterio ragionevolmente discriminatorio, si è deciso di indagare come il concetto di vulnerabilità è applicato nei vari programmi, e come tale criterio interagisce con i diversi criteri che rispondono invece a obiettivi di politica migratoria radicalmente diversi dal fornire protezione alle persone in stato di bisogno o ai più vulnerabili. Infine, si è deciso di riportare l'esperienza dei progetti pilota che hanno cercato di risolvere molte delle contraddizioni dovute a questa frammentarietà, per esplorare quali possono essere le prospettive di implementazione dei programmi di ammissione umanitaria a fronte del quadro politico e normativo analizzato.

BIBLIOGRAFIA

Adinolfi A., *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in “Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, 1994, pp. 521 e ss.

Adinolfi A., *La “politica comune dell’immigrazione” a cinque anni dal Trattato di Lisbona: linee di sviluppo e questioni aperte*, in S. Amedeo, F. Spitaleri (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell’immigrato in Europa*, Giappichelli, 2015, pp. 3-28.

AIDA, *Country Report: Turkey*, ECRE, december 2015.

Allain J., *The jus cogens Nature of non-refoulement*, in “International Journal of Refugee Law”, Volume 13, Issue 4, October 2001, pp. 533-558.

Allveri R., *EU Accession to the ECHR and the stumbling block of asylum protocol no. 24*, in “Ankara Law Review”, 2012, pp. 175-194.

Almeida C., Bamberg K., *The UN Summit for Refugees and Migrants: a mirror of the current EU Migration Policy?*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 24 novembre 2016.

Alpes M.J., Tunaboğlu S., Ulusoy O., Hassan S., *Post-deportation risks under the EU-Turkey Statement: What happens after readmission to Turkey?*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI, Policy brief, Issue 2017/30, November 2017.

Amnesty International, *Europe’s Gatekeeper Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey*, december 2015.

Amnesty International, European Institutions Office, *The proposed EU resettlement framework*, Position Paper, 15 dicembre 2016.

Amnesty International, *No safe refuge: asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey*, 3 giugno 2016.

Amnesty International, *Turkey ‘safe country’ sham revealed as dozens of Afghans forcibly returned hours after EU refugee deal*, 23 marzo 2016.

Angosto J. G., Sánchez G., *Devoluciones en caliente y agresiones de la policía marroquí: lo que no se ha visto del salto de Melilla en el que han muerto 37 personas*, in “El Diario”, 25 de junio de 2022.

ANSA, *Grecia respinge migranti a confine turco: Polizia usa lacrimogeni su migliaia di profughi siriani in fuga*, 29 febbraio 2020.

Archain S., Cardini O., *L'ineffettività del diritto d'asilo alla frontiera. Fra prassi informali e diritti negati*, in “L'Altro Diritto. Rivista”, 2021, Vol. 5, pp. 6-55.

Archain S., Cardini O., *Visti umanitari e accesso al diritto d'asilo. La tutela dei richiedenti asilo afgiani prima e dopo la caduta di Kabul*, in “Scienza e Pace”, XII (2), 2021 pp. 124-138.

Armone G., *Il decreto interministeriale sui Paesi di origine sicuri e le sue ricadute applicative*, in “Questione Giustizia”, 1 gennaio 2021.

Arnulf A., *The principle of effective judicial protection in EU law: an unruly horse?*, in “European law review”, 2011, pp. 51-70.

Arredondo R., *WikiLeaks, Assange y el futuro del asilo diplomático*, in “Revista Española de Derecho Internacional”, Vol. 69/2, 2017, pp. 119-144.

ASGI, *Respingimenti collettivi e tutele dei diritti fondamentali alla luce delle recenti decisioni della Corte EDU*, 27 settembre 2022.

Backhaus A., Barslund M., Nannerini A., *A Union Humanitarian Visa Framework*, in “Migration Policy Practice”, IOM Publications, 2019.

Bakewell O., *Research Beyond the Categories: The Importance of Policy Irrelevant Research into Forced Migration*, in “Journal of Refugee Studies”, Vol. 21, Iss. 4, 2008, pp. 432-453.

Balogh E., *World Peace and the Refugee Problem (Volume 75)*, in “Collected Courses of the Hague Academy of International Law”, Brill, 1949, pp. 430-465.

Bamberg K., *The EU Resettlement Framework: From a humanitarian pathway to a migration management tool*, in “European Policy Centre”, 26 giugno 2018.

Barutciski M., Suhrke A., *Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden-Sharing*, in D. Joly, (eds.) *Global Changes in Asylum Regimes. Migration, Minorities and Citizenship*, Palgrave Macmillan, 2002, pp.79-104.

Bauloz C., *The EU Migration Partnership Framework: an External Solution to the Crisis?*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 31 gennaio 2017.

Betts A., UNHCR, *Comprehensive Plans of Action: Insights from CIREFCA and the Indo-chinese CPA*, Working Paper No. 120, January 2006.

Blake N., *The Dublin Convention and Rights of Asylum Seekers in the European Union*, in E. Guid, C. Harlow (a cura di), *Implementing Amsterdam*, Hart, 2001, pp. 95-115.

Boccardi I., *Towards an EU Asylum Policy*, Kluwer Law International, 2002.

Bolognese S., *Il ricorso a garanzie individuali nell'ambito dei cd. “trasferimento Dublino”; ancora sul caso. Tarakhel*, in “Diritti umani e diritto internazionale”, 2015, vol. 9, n.1, pp. 233-237.

Bornemann J., *Coming to terms with relocation: the infringement case against Poland, Hungary and the Czech Republic*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 17 aprile 2020.

Borraccetti M., *“To quota” or “not to quota”? the EU facing effective solidarity in its asylum policy*, in “Eurojus”, 31 luglio 2015.

Bouteillet-Paquet D., *Passing the Buck: A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and Its Member States*, in “European Journal of Migration and Law”, 5, 2003, pp.359-377.

Bove C., *Sulla sconcertante ripresa delle “riammissioni informali” al confine italo-sloveno*, in “Altraeconomia”, 12 dicembre 2022.

Brandl U., *A human right to seek refuge at Europe’s external borders: The ECtHR adjusts its case law in M.K. vs Poland*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 11 settembre 2020.

Brekke J., Paasche E., Espegren A., Bergtora Sandvik K., *Selection Criteria in Refugee Resettlement. Balancing Vulnerability and Future Integration in Eight Resettlement Countries*, Instistut for Samfunnskorsking, 2021.

Brouwer E., Rijken C., Severijns R., *Sharing responsibility: A proposal for a European Asylum System based on solidarity*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 17 febbraio 2016.

Brouwer E., *The European Court of Justice on Humanitarian Visas: Legal Integrity vs. political opportunism?*, in “CEPS”, 16 marzo 2017.

Caggiano G., *Are You Syrius? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione*, in “Freedom, Security & Justice”, vol. 2, pp. 7-25.

Caggiano G., *Il processo decisionale dell'Unione europea a fronte del crescente sovranismo euroscettico. Ritorno al metodo intergovernativo per la “questione europea dell'immigrazione”?*, in “Studi sull'integrazione europea”, n. 3, 2018, p. 553 e ss.

Camilli E., *Rifugiati, dall'Afghanistan all'Italia con “corridoi lavorativi”. È la prima volta in Ue*, in “Il redattore sociale”, 23 maggio 2023.

Campesi G., *European Border and Coast Guard (Frontex). Security, Democracy and Rights at the EU Borders*, in “The Oxford Research Encyclopaedia in Criminology and Criminal Justice”, 26 febbraio 2018.

Campesi G., *Normalizing the 'hotspot approach'? An analysis of the Commission's most recent proposals*, in S. Carrera, D. Curtis, A. Geddes (eds.), *20 Year Anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, European University Institute, 2020, pp. 93-104.

Campesi G., *Sicurezza, democrazia e diritti in Europa. A proposito della nuova Guardia costiera e di frontiera europea*, in “Studi sulla questione criminale”, fasc. 3/2016, pp. 7-36.

Campesi G., *The EU Pact on Migration and Asylum and the dangerous multiplication of ‘anomalous zones’ for migration management*, in “ASILE Forums”, 27 novembre 2020.

Camplone F., *La sentenza M.N. e al. c. Belgio alla luce di X e X: la conferma della prudenza delle Corti o un impulso allo sviluppo di canali di ingresso legali europei?*, in “Diritto, Immigrazione, Cittadinanza”, fasc. 3/2020, pp. 239-262.

Cardini O., *The Mediterranean in the era of Covid-19: between closed ports and quarantine ships, which is the right route for migrants?*, in AA.VV., *Freedom v. Risk?*

Social Control and the Idea of Law Face to Covid-19 Emergencies, Legal Dimension, Vol. 2, Giappichelli, 2022, p. 61 e ss.

Caritas italiana (a cura di), *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, 2019.

Carrera S., Cortinovis R., *The EU's Role in Implementing the UN Global Compact on Refugees: Contained Mobility vs. International Protection*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 2018-04, April 2019.

Carrera S., den Hertog L., Stefan M., *It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee deal*, CEPS, Policy brief, April 2017.

Carrera S., *Implementation of EU Readmission Agreements: Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*, Springer, 2016.

Casella A., *Managing the "Boat People Crisis"*, *The Comprehensive Plan of Action for Indochinese Refugees*, in "Desperate Migration", Serie n. 2, International Peace Institute, New York, 2016.

Casolari F., *EU Loyalty after Lisbon: an expectation gap to be filled*, in L.S. Rossi, F. Casolari (eds.), *The EU after Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties*, Springer, 2014, pp. 93-133.

Casolari F., *The EU's Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: A Blind Spot for International Responsibility?*, in "The Italian Yearbook of International Law", Vol. 25, 2015.

Castellaneta P., *Basta l'esistenza di una violenza indiscriminata per dimostrare il pericolo in caso di rimpatrio, commento alla causa C-465/07*, Elgafaji, in "Guida al Diritto", 2009, pp. 84-86.

Castillejo C., *The EU Migration Partnership Framework: Time for a Rethink?*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper 28/2017.

Cellamare G., *Sul rilascio di visti di breve durata (VTL) per ragioni umanitarie*, in "Studi sull'integrazione europea", vol. XII, 2017, pp. 527-539.

Cherubini F., *L'agenda europea sulla migrazione: la macchina ora (forse?) funziona, ma ne occorre comunque un'altra*, in "Sidiblog", 3 giugno 2015.

Cherubini F., *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione Europea*, Cacucci, 2012.

Ciliberto D., *Flessibilità del mercato del lavoro - rigidità dei permessi di soggiorno: la condizione giuridica del lavoratore straniero*, in "Altro Diritto-La rivista", 2005.

Clark C. R., *Understanding Vulnerability: From Categories to Experiences of Young Congolese People in Uganda*, in "Children & Society", Vol. 21, Iss. 4, 2007, pp. 284-296.

Cohn C., *"Maternal thinking" and the concept of "vulnerability" in security paradigms, policies, and practices*, in "Journal of International Political Theory", Vol. 10, Iss. 1, pp. 46-69.

Consiglio Italiano per i Rifugiati, *Ponti non muri: garantire l'accesso alla protezione nell'Unione europea*, ottobre 2015.

Cortese B., *L'esternalizzazione delle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato tra competenze comunitarie e nazionali*, in "Il Diritto dell'Unione Europea", 2006, pp. 63-95.

Costello C., *The Asylum Procedures Directive and the Proliferation Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?*, in "European Journal of Migration and Law", 2005, pp. 35-69.

Costello C., *The asylum procedures directive in legal context: equivocal standards meet general principles*, in A. Baldaccini, E. Guild, H. Toner, *Whose Freedom, Security and Justice?*, Hart, 2007, pp. 151-193.

Da Costa K., *The Extraterritorial Application of Selected Human Rights Treaties*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

Danisi C., *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.

Davies S. E., *Redundant or Essential? How Politics Shaped the Outcome of the 1967 Protocol*, in "International Journal of Refugee Law", vol. 19, iss. 4, 2007, pp. 703-728.

De Bruycker P., Tsourdi E., *Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension*, in

V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (eds.), *Reforming the Common European Asylum System*, Brill, 2016, pp. 471-538.

De Bruycker P., Tsourdi E., *The Bratislava Declaration on migration: European irresponsibility instead of solidarity*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 27 settembre 2016.

De Heijer M., Spijkerboer T., *Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?*, in “EU Law Analysis”, 7 aprile 2016.

De Leo A., Ramos J.R., *Comparing the Inter-American Court opinion on diplomatic asylum applications with M.N. and Others v. Belgium before the ECtHR*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 13 maggio 2020.

De Wet E., *The Prohibition of Torture as an International Norm of jus cogens and Its Implications for National and Customary Law*, in “European Journal of International Law”, Vol. 15, No. 1, pp. 97-121.

De Witte B., Tsourdi E., *Confrontation on relocation - The Court of Justice endorses the emergency scheme for compulsory relocation of asylum seekers within the European Union: Slovak Republic and Hungary v. Council*, in “Common Market Law Review”, 2018, pp. 1457-1494.

De Boer T., Zieck M., *The Legal Abyss of Discretion in the Resettlement of Refugees: Cherry-Picking and the Lack of Due Process in the EU*, in “International Journal of Refugee Law”, Vol. 32, n. 1, 2020, pp. 54-85.

Del Guercio A., *Il diritto dei migranti all'unità familiare nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani e nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in A. Caligiuri, G. Cataldi, N. Napoletano, (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa*, Cedam, 2010, pp. 387-413.

Del Guercio A., *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, in “European Papers”, 2(1), 2017, pp. 271-291.

Den Heijer M., *Article 18- Right to Asylum*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward, (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights, A commentary*, Hart, 2014, pp. 519-554.

Den Heijer M., *Corrective allocation or effective solidarity? The Slovak Presidency non-paper on the revision of the Dublin system*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 10 marzo 2017.

Den Heijer M., *Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the Hirsi Case*, in “International Journal of Refugee Law”, 2013, pp. 265-290.

Den Heijer M., *Europe and Extraterritorial Asylum*, Oxford Portland: Hart, 2012.

Despaux M., *The ECtHR confronted to a question on «humanitarian visas». An analysis of the pending case M.N. and Others v. Belgium (n° 3599/18)*, in “International Law Blog”, 31 luglio 2019.

Di Federico G., *Fundamental rights in the EU: legal pluralism and multi-level protection after the Lisbon Treaty*, in G. Di Federico (a cura di), *The EU Charter of fundamental rights: from declaration to binding instrument*, Springer, 2011, pp. 15-54.

Di Filippo M., *Considerazioni critiche in tema di sistema di asilo dell’UE e condivisione degli oneri*, in “I diritti dell’uomo”, n. 1, 2015, pp. 47-60.

Di Filippo M., *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall’Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in “Diritto, Immigrazione e Cittadinanza”, 2/2015, pp. 33-60.

Di Pascale A., *La futura agenda europea per l’immigrazione: alla ricerca di soluzioni per la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo*, in “Eurojus”, 9 aprile 2015.

Di Pascale A., *Il nuovo Patto per l’immigrazione e asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in “Eurojus”, 28 settembre 2020.

Duke K., Sales R., Gregory J., *Refugee resettlement in Europe*, in A. Bloch, C. Levy (eds.), *Refugees, citizenship and social policy in Europe*, Palgrave Macmillan, 1999, pp. 105-131.

EASO, *Border Procedures for Asylum Applications in EU+ Countries*, 2020, p. 20.

EASO, *Fact Finding Report on Intra-EU Relocation Activities from Malta, 2012;*”

EASO, *Hotspot operating plan to Greece*, dicembre 2015, aprile 2016.

EASO, *Hotspot relocation operating plan to Italy*, dicembre 2015.

ECRE, Asylum Information Database, *The concept of vulnerability in European asylum procedures*, 2017.

ECRE, *Mutual recognition of positive asylum decisions and the transfer of international protection status within the EU*, novembre 2014.

ECRE, *Regional Protection Programmes: An effective policy tool?*, January 2015.

ECRE, *The Concept of Vulnerability in European Asylum Procedures*, 2017.

ECRE, *Untying the EU resettlement framework, ECRE's recommendations on breaking the link with migration control and preserving the humanitarian focus of resettlement*, ECRE Policy Note 1/2016.

ECRE, *Wrong counts and closing doors. The reception of refugees and asylum seekers in Europe*, marzo 2016.

Edwards A., *Human Rights, Refugees, and The Right 'To Enjoy' Asylum*, in "International Journal of Refugee Law", 2005, pp. 293-330.

Endres de Oliveira P., *Humanitarian Admission to Germany: Access vs. Rights?*, in L. Leboeuf, M. Foblets (a cura di), *Humanitarian Admission to Europe: The Law between Promises and Constraints*, Nomos/Hart, 2020, pp. 199-224.

Engelmann C., *Convergence against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in EU Member States (1990-2013)*, in "European Journal of Migration and Law", 2014, pp. 277-302.

Esposito A., *Le pene vietate nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in "Rassegna penitenziaria e criminologica", n. 3, 2012, pp. 153-186.

European Commission, Press release, *Resettlement: EU Member States' pledges exceed 30,000 places for 2020*, 18 December 2019.

European Commission, *Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*, 2002.

European Court of Human Rights, *Guide on Article 4 of Protocol No. 4 – Prohibition of collective expulsion of aliens*, 31 agosto 2022.

Farcy J., *Desperately searching for solidarity: the EU asylum saga continues*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 1 aprile 2016.

Farcy J., *EU-Turkey agreement: solving the EU asylum crisis or creating a new Calais in Bodrum?*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 7 dicembre 2015.

Favilli C., *Il patto europeo sulla migrazione e l’asilo: “c’è qualcosa di nuovo, anzi d’antico”*, in “Questione Giustizia”, 2 ottobre 2020.

Favilli C., *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.

Favilli C., *Nel mondo dei “non-accordi”. Protetti sì, purché altrove*, in “Questione Giustizia”, 1/2020, pp. 143-154.

Favilli C., *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell’Unione Europea*, in “Rivista di diritto internazionale”, 2015, pp.701-747.

Favilli C., *Visti umanitari e protezione internazionale: così vicini così lontani*, in “Diritti umani e diritto internazionale”, vol. 11, 2017, n. 2, pp. 553-561.

Fazzini A., *Il caso S.S. and Others v. Italy nel quadro dell’esternalizzazione delle frontiere in Libia: osservazioni sui possibili scenari al vaglio della Corte di Strasburgo*, in “Diritto, Immigrazione e Cittadinanza”, fasc. 2/2020, soprattutto pp. 87-113.

Feith Tan N., *Denmark’s Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 15 novembre 2021.

Feith Tan N., *Externalisation of asylum in Europe: Unpacking the UK-Rwanda Asylum Partnership Agreement*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 17 maggio 2022.

Feller E., *Asylum, Migration and Refugee Protection: Realities, Myths and the Promise of Things to Come*, in “International Journal of Refugee Law”, 2006, pp. 509-525.

Ferri F., *Convergenza delle politiche migratorie e di cooperazione allo sviluppo dell’Unione Europea e accordi con Stati terzi*, in “Diritto, Immigrazione e Cittadinanza”, fasc. 18, 2016, pp. 39-69.

Fineman M., *The vulnerable subject: anchoring equality in the human condition*, in “Yale Journal of Law and Feminism”, Vol. 20, Iss. 1, 2008, pp. 1-23.

Foggetti N., *La tutela delle persone con disabilità nel diritto internazionale*, Key editore, 2017.

Foster M., *Responsibility Sharing or Shifting? “Safe” Third Countries and International Law*, in “Revue canadienne sur les réfugiés”, 2008, pp. 64-78.

FRA, *Fundamental Rights Report 2016*.

FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, Focus 02/2015.

FRA, *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy: February 2019*, Opinion – 3/2019, 4 marzo 2019.

Frangieh G., *Relations Between UNHCR and Arab Governments: Memoranda of Understanding in Lebanon and Jordan*, in “The Long-Term Challenges of Forced Migration: Perspectives from Lebanon, Jordan and Iraq”, LSE Middle East Centre Collected Papers, Volume 6, september 2016, pp. 37-66.

Frasca E., Gatta F., *The Malta Declaration on search & rescue, disembarkation and relocation: Much Ado about Nothing*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 3 marzo 2020.

Frasca E., *L’ordinanza del Tribunale di Roma del 21 febbraio 2019 che obbliga il Ministero degli Esteri all’immediato rilascio di un visto per motivi umanitari restituisce un senso all’articolo 25 del Codice dei visti europeo: politiche del diritto ed esigenze di tutela a confronto*, in “Diritto, Immigrazione e Cittadinanza”, 2019, n. 3, pp. 207-225.

Freedman J., *The uses and abuses of “vulnerability” in EU asylum and refugee protection: protecting women or reducing autonomy?*, in “Papeles del CEIC”, vol. 2019/1, papel 204, 2018, pp. 1-15.

Gammeltoft-Hansen T., *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge University Press, 2011.

Gammeltoft-Hansen T., Feith Tan N., *Adjudicating old questions in refugee law: MN and Others v Belgium and the limits of extraterritorial refoulement*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 26 maggio 2020.

Gammeltoft-Hansen T., *The Normative Impact of the Global Compact on Refugees*, in “International Journal of Refugee Law”, Vol. 3, Iss. 4, 2018, pp. 605-610.

García Andrade P., *EU cooperation on migration with partner countries within the New Pact: new instruments for a new paradigm?*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 8 dicembre 2020.

García Andrade P., *External Competence and Representation of the EU and its Member States in the Area of Migration and Asylum*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 17 gennaio 2018.

Garnier A., Bergtora Sandvik K., L. Lyra Jubilut, *Introduction. Refugee Resettlement as Humanitarian Governance*, in A. Garnier, K. Bergtora Sandvik, L. Lyra Jubilut (eds.), *Refugee Resettlement. Power, Politics, and Humanitarian Governance*, Berghahn Books, 2018, pp. 1-30.

Gatta F. L., *Il rispetto dei diritti umani impone allo Stato membro l'obbligo di rilasciare un visto umanitario al richiedente asilo esposto a rischi per la propria vita e incolumità. – Le conclusioni dell'Avvocato Generale nella Causa X e X c. Belgio, C-638/16 PPU*, in “Eurojus”, 20 febbraio 2017.

Gatta F., *I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea, l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*, in “Rivista di diritti comparati”, fasc. 2/2020, pp. 152-176.

Gatta F.L., *La «saga» dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, passando per il legislatore dell'Unione europea e le prassi degli Stati membri*, in “Diritti fondamentali”, 2019, n.1, pp. 1-48.

Gatta F.L., *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in “Diritto, immigrazione e cittadinanza”, fasc. 2/2018, pp. 1-42.

Gatti M., *EU States' Exit from the Global Compact on Migration: A Breach of Loyalty*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 14 dicembre 2018.

Gatti M., *La dichiarazione UE–Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del parlamento?*, in “Eurojus”, 11 aprile 2016.

Gavouneli M., *Functional Jurisdiction in the Law of the Sea*, Vol. 62, Publications on Ocean Development, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

Gestri M., *La politica europea dell'immigrazione: solidarietà tra Stati membri e misure nazionali di regolarizzazione*, in A. Ligustro, G. Sacerdoti (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 895-925.

Giannelli A., *Il carattere assoluto dell'obbligo di non-refoulement: la sentenza Saadi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in "Rivista di diritto internazionale", 2008, pp. 449-456.

Gigli M., *Le politiche di Protection Elsewhere alla luce della Convenzione di Ginevra del 1951*, in "L'Altro Diritto. Rivista", 2019, Vol. 3, pp. 12-48.

Gioia A., *Asilo*, Dizionario di diritto pubblico, I, Milano, 2006, p. 449.

Giustiniani F., *Protezione sussidiaria ed esigenze di protezione in situazioni di violenza indiscriminata. La corte di giustizia si pronuncia sulla c.d. direttiva qualifiche*, in "Studi sull'integrazione europea", 2009, pp. 779-792.

Gkliati M., *The first steps of Frontex accountability: Implications for its Legal Responsibility for Fundamental Rights Violations*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 21 agosto 2021.

Gkliati M., *The new European Border and Coast Guard: Do increased powers come with enhanced accountability?*, in "Eu Law Analysis", 17 aprile 2019.

Global Detention Project, *Country report- immigration detention in Turkey: trapped at the crossroad between Asia and Europe*, october 2021.

Goldner Lang I., *Towards 'Judicial Passivism' in EU Migration and Asylum Law? Preliminary Thoughts for the Final Plenary Session of the 2018 Odysseus Conference*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 24 gennaio 2018.

Goldner Lang I., *Which connection between The Greek-Turkish border, the Western Balkans route and the ECtHR's judgment in ND and NT?*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 4 settembre 2020.

Goodwin-Gill G., McAdam J., *The Refugee in International Law*, 3 ed., Oxford University Press, 2007.

- Gornati B., *Le nuove forme di trattenimento dello straniero irregolare in Italia: dall' "evoluzione" dei CIE all'introduzione dei c.d. "hotspot"*, in "Diritti Umani e Diritto Internazionale", 2, 2016, pp. 471-480.
- Gorter H., *La protezione sussidiaria dopo la sentenza C-465/07 della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", 2/2009, pp. 98-111.
- Gottwald M., *Burden Sharing and Refugee Protection*, in E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, N. Sigona, *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, 2014, pp. 525- 537.
- Gray H., *Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System*, in "Liverpool Law Review", vol. 34, 2013, pp. 175-193.
- Grundler M., Guild E., *The UK-Rwanda deal and its Incompatibility with International Law*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 29 aprile 2022.
- Guerrero Picó C., *Tribunale costituzionale, sentenza del 19 novembre 2020, sulla legge organica n. 4/2015, del 30 marzo, sulla protezione della sicurezza dei cittadini*, Servizio Studi della Corte Costituzionale - Area di Diritto Comparato, 10 dicembre 2020.
- Guild E., Carrera S., *The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs Europeanisation? Security vs Rights?*, in "CEPS", 2008.
- Guild E., *Negotiating with Third Countries under the New Pact: Carrots and Sticks?*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 27 novembre 2020.
- Hailbronner K., Gogolin J., *Asylum, Territorial*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2013.
- Hailbronner K., *Non-Refoulement and "Humanitarian" Refugees: Customary International Law or Wishful Legal Thinking?*, in D.A. Martin, (eds.), *The New Asylum Seekers: Refugee Law in the 1980s. International Studies in Human Rights*. Springer, 1988, pp. 123-158.
- Hakiki H., *N.D. and N.T. v. Spain: defining Strasbourg's position on push backs at land borders?*, in "Strasbourg Observers", 26 marzo 2020.

Hanschel D., *Humanitarian Admission Under Universal Human Rights Law: Some Observations Regarding the International Covenants*, in L. Leboeuf, M. Foblets (a cura di), *Humanitarian Admission to Europe: The Law between Promises and Constraints*, Nomos/Hart, 2020, pp. 49-76.

Hein C., de Donato M., *Exploring avenues for protected entry in Europe*, Final Report, CIR, 2012.

Hertog L., *Funding the EU–Morocco ‘Mobility Partnership’: Of Implementation and Competences*, in “European Journal of Migration and Law”, vol. 18, 2016, pp. 275-301.

Hruschka T., *Hot returns remain contrary to the ECHR: ND & NT before the ECHR*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 28 febbraio 2020.

Hruschka T., Maiani F., *The Report of the European Parliament on the reform of the Dublin system: certainly bold, but pragmatic?*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 20 dicembre 2017.

Hudson B., *Migration in the Mediterranean: Exposing the Limits of Vulnerability at the European Court of Human Rights*, in “Maritime Safety and Security Law Journal”, 2018, pp. 26-46.

Human Rights Watch, *Turkey: Syrians Pushed Back at the Border*, 23 novembre 2015.

Human Rights Watch, *World Report 2023 – Ethiopia*, 12 gennaio 2023.

Human Rights Watch: “*When I Picture My Future, I See Nothing*” - *Barriers to Education for Syrian Refugee Children in Turkey*, novembre 2015.

Iben Jensen U., *Humanitarian visas: option or obligation?*, Study for the LIBE Committee, PE 509.986, 2014.

ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, ICJ Rep 136, 2004.

Ineli-Ciger M., *Has the Temporary Protection Directive become obsolete? An examination of the Directive and its lack of implementation in view of the recent asylum crisis in Mediterranean*, in C. Bauloz, M. Ineli-Ciger, S. Singer, V. Stoyanova (eds.), *Seeking Asylum in the European Union: Selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common European Asylum System*, Brill, 2015, pp. 225-247.

Jakulevičienė L., *Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 27 ottobre 2020.

Janmyr M., *Precairity in Exile: The Legal Status of Syrian Refugees in Lebanon*, in “Refugee Survey Quarterly”, Vol. 35, Iss. 4, December 2016, pp. 58-78.

Janmyr M., *UNHCR and the Syrian refugee response: negotiating status and registration in Lebanon*, in “The International Journal of Human Rights”, vol. 22, iss. 3, 2018, pp. 393-419.

Kendall F., Gori G., *Corridoi umanitari europei: una via per il futuro*, Atti della conferenza “Corridoi umanitari, una pratica replicabile. L’Europa e le nuove strategie per la protezione dei rifugiati”, luglio 2020, pp. 34-40.

Klung A., Inder C., *Introductory Note to the Amman Summary Conclusions On International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities*, in “International Journal of Refugee Law”, 2012, pp. 468-470.

La Rosa R., *La Corte di giustizia si pronuncia, nel contesto del “Regolamento Dublino III”, sul trasferimento di un richiedente asilo in uno Stato membro in cui sono assenti carenze sistemiche nel sistema di asilo. Necessità di considerare lo stato di salute del richiedente prima di procedere al trasferimento*, in “Ordine internazionale e diritti umani”, 2/2017, pp. 316-321.

Labayle H., De Bruycker P., *The EU-Turkey Agreement on migration and asylum: False pretences or a fool’s bargain?*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 1 aprile 2016.

Labayle H., *Solidarity is not a value: Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council)*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 11 settembre 2017.

Lambert H., *The Next Frontier: Expanding Protection in Europe for Victims of Armed Conflict and Indiscriminate Violence*, in “International Journal of Refugee Law”, 2013, pp. 207-234.

Lavranos N., *Protecting European Law from International Law*, in “European Foreign Affairs Review”, vol. 15, iss. 2, 2010, pp. 265-282.

Leboeuf L., Foblets M., *Introduction: Humanitarian Admission to Europe*, in L. Leboeuf, M. Foblets (a cura di), *Humanitarian Admission to Europe: The Law between Promises and Constraints*, Nomos/Hart, 2020, pp. 11-45.

Leimsidor B., *The concept of “safe third country” in asylum legislation, regulation and practice: political, humanitarian and practical considerations*, in L. Zagato, *Verso una disciplina comune europea del diritto d’asilo*, Cedam, 2006, pp. 39 e ss.

Lenzerini F., *Asilo e diritti umani*, Giuffrè, 2009.

Lenzerini F., *Il principio del non-refoulement dopo la sentenza Hirsi della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in “Rivista di diritto internazionale”, 3/2012, pp. 721-761.

Lipparini S., *Commento della decisione della Corte europea dei diritti dell’uomo del 7.3.2000*, in “Diritto, immigrazione e cittadinanza”, n. 1, 2002, pp. 83 e ss.

Ludovico G., *Profili sostanziali: la disciplina del lavoro subordinato*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Cedam, 2004, pp. 752-832.

Mackenzie C., Rogers W., Dodds S. (eds.), *Vulnerability: New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, Studies in Feminist Philosophy, Oxford Academic, 2013 (online edn. 2014).

Maiani F., *“Regional Disembarkation Platforms” and “Controlled Centres”*: *Lifting The Drawbridge, Reaching out Across The Mediterranean, or Going Nowhere?*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 18 settembre 2018.

Maiani F., *A “Fresh Start” or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 20 ottobre 2020.

Maiani F., *Hotspots and Relocation Schemes: the right therapy for the Common European Asylum System?*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 3 febbraio 2016.

Marchegiani M., *Regolamento “Dublino II” e Convenzione europea dei diritti umani: il caso M.S.S. c. Belgio e. Grecia*, in “Studi sull’integrazione europea”, 2011, pp. 357-366.

Marchegiani M., *Sistema di Dublino e tutela dei diritti fondamentali: il rilievo della clausola di sovranità nella giurisprudenza più recente*, in “Diritti umani e Diritto internazionale”, 2014, pp. 159-182.

Marinai S., *Extraterritorial Processing of Asylum Claims: Is It a Viable Option?*, in “Diritti umani e diritto internazionale”, fasc. 3, 2018, pp. 481-492.

Marinai S., *L’Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, in “Diritto Pubblico”, 1/2020, pp. 57-77.

Markard N., *A Hole of Unclear Dimensions: Reading ND and NT v. Spain*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 1 aprile 2020.

Marra S. L., *Londra insiste sull’accordo con il Rwanda*, in “Geopolitica.info”, 31 gennaio 2023.

Masiello S., Sonnino S., *Politiche europee sull’asilo e i rifugiati*, in “Gli Stranieri”, 2005, pp. 113-134.

McAdam J., *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford University Press, 2007.

Mellon G., *The Charter of Fundamental Rights and the Dublin Convention: An Analysis of N.S. v. Secretary of State for the Home Department (C-411/10)*, in “European Public Law”, 2012, pp. 655-663.

Messina M., *La Corte di giustizia afferma la validità giuridica del meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale. A quando la volontà politica di alcuni Stati membri UE di ottemperarvi?*, in “Ordine internazionale e diritti umani”, 4/2017, pp. 603-607.

Mitsilegas V., *Humanizing solidarity in European refugee law: The promise of mutual recognition*, in “Maastricht Journal of European and Comparative Law”, vol. 4, iss. 5, 2017, pp. 721-739.

Molnár T., *EU Member States’ international responsibility when cooperating with third countries: grey zones of law*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 25 marzo 2022.

Morano-Foadi S., *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, in “European Journal of Migration and Law”, vol. 19, iss. 3, 2017, pp. 223-254.

Moreno-Lax V., *Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece*, in “European Journal of Migration and Law”, vol. 14, iss. 1, 2012, pp. 1-31.

Moreno-Lax V., *Hirsi Jamaa and Others v. Italy or the Strasbourg Court versus Extraterritorial Migration control?*, in “Human Rights Law Review”, 2012, pp. 574-598.

Morgese G., *Gli sviluppi della politica dell’Unione europea in materia di asilo in base al Programma di Stoccolma*, in “Gli Stranieri”, 1/2011, pp. 155-166.

Morgese G., *I programmi di (sviluppo e) protezione regionale dell’Unione Europea: uno strumento efficace per i rifugiati africani?*, in “Federalismi.it”, Focus Africa n. 1, 21 luglio 2017.

Morgese G., *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell’ordinamento italiano*, in “Diritto, immigrazione e cittadinanza”, 2013, n. 4, pp. 15-35.

Morgese G., *La solidarietà tra gli Stati membri dell’Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Cacucci, 2018.

Morgese G., *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in “Studi sull’integrazione europea”, 2012, n. 1, pp. 147-162.

Morgese G., *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell’Unione europea*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l’integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell’Unione e ordinamento italiano*, Giappichelli, 2014, pp. 365-405.

Mori P., *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in “Il Diritto dell’Unione Europea”, 30 settembre 2015.

Morozzo della Rocca P., *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”, 1/2017, pp. 1-32.

Mourad L., Norman K. P., *Transforming Refugees Into Migrants: Institutional Change and the Politics of International Protection*, in “European Journal of International Relations”, vol. 26, iss. 3, 2020, pp. 687-713.

Moving Europe, *Report on the Unlawful Pushbacks from FYROM/Macedonia to Greece on 14 March 2016*, April 2016.

Nakueira S., *Unpacking Vulnerability: An Ethnographic Account of the Challenges of Implementing Resettlement Programmes in a Refugee Camp in Uganda*, in L. Leboeuf, M. Foblets (a cura di), *Humanitarian Admission to Europe: The Law between Promises and Constraints*, Nomos/Hart, 2020, pp. 241-270.

Napoletano N., *L’evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nell’Unione Europea*, in A. Caligiuri, G. Cataldi, N. Napoletano, (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa*, Cedam, 2010, pp. 3-50.

Nascimbene B., Di Pascale A., *The “Arab Spring” and the extraordinary influx of people who arrived in Italy from North Africa*, in “European Journal of Migration and Law”, 2011, pp. 341-360.

Nascimbene B., *Condanna senza appello della “politica dei respingimenti”? La sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo Hirsi e altri c. Italia*, Istituto affari internazionali, Documenti IAI 12/02, marzo 2012.

Naso P., *Corridoi: una buona pratica italiana proposta all’Europa*, Atti della conferenza “Corridoi umanitari, una pratica replicabile. L’Europa e le nuove strategie per la protezione dei rifugiati”, luglio 2020, pp. 54-62.

Naufal H., *Syrian Refugees in Lebanon: the Humanitarian Approach under Political Divisions*, Migration Policy Center Research Report, 2012.

Nicolosi S., *Emerging Challenges of the Temporary Relocation Measures under European Union Asylum Law*, in “European Law Review”, vol. 41, iss. 3, 2016, pp. 338-360.

Nielsen N., *Commission bins ‘Dublin’ asylum-reform proposal*, in “euobserver”, 20 febbraio 2020.

Noll G., *Failure by Design? On the Constitution of EU Solidarity*, in “Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies- A Collection of Short Papers following the Odysseus Network’s First Annual Policy Conference”, 26-27 February 2016, Université libre de Bruxelles, pp. 3-4.

Noll G., Gammeltoft-Hansen T., *Humanitarian Visas Key to Improving Europe’s Migration Crisis*, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Policy Brief, 2016.

Olwan M., Shyab A., *Forced Migration of Syrians to Jordan: An Exploratory Study*, Migration Policy Center Research Report, 2012 (Retrieved from Cadmus, EUI Research Repository).

Ozkul D., Jarrous R., *How do refugees navigate the UNHCR’s bureaucracy? The role of rumours in accessing humanitarian aid and resettlement*, in “Third World Quarterly”, vol. 42, n. 10, 2021, pp. 2247-2264.

Pallis M., *Obligations of States towards Asylum Seekers at Sea: Interactions and Conflicts Between Legal Regimes*, in “International Journal of Refugee Law”, 2002, pp. 329-364.

Palm A., *The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 2 ottobre 2017.

Pankhurst A., *Vulnerable groups*, in “Disasters”, Vol. 8, Iss. 3, September 1984, pp. 206-213.

Parlamento Europeo, Direzione generale politiche interne, *L’attuazione dell’articolo 80 del TFUE sul principio di solidarietà e equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri nel settore dei controlli alle frontiere, dell’asilo e dell’immigrazione*, 15 aprile 2011.

Pasquero A., Micheletti M., Riffaldi E., *Anche la Cedu chiude ai visti umanitari*, in “Questione Giustizia”, 9 luglio 2020.

Pastore F., *Verso una politica migratoria comune? Le prospettive di applicazione del nuovo titolo IV TCE tra interessi nazionali ed interesse comune europeo*, Rapporto per il CeSpi, 1999.

Pedrazzi M., *Il diritto di asilo nell'ordinamento internazionale agli albori del terzo millennio*, in L. Zagato (a cura di), *Verso una disciplina comune del diritto d'asilo*, Padova, 2006, pp. 13-37.

Peers S., *A Pyrrhic victory? The ECJ upholds the EU law on relocation of asylum-seekers*, in "Eu Law Analysis", 8 settembre 2017.

Peers S., *Do potential asylum - seekers have the right to a Schengen visa?*, in "EU Law Analysis", 20 gennaio 2014.

Peers S., *Immigration, Asylum and the European Union Charter of Fundamental Rights*, in E. Guild, P. Minderhoud (a cura di), *The first decade of EU Migration and Asylum Law*, 2011, pp. 437-468.

Peers S., *Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy*, in "EU Law Analysis", 24 settembre 2015.

Peers S., Roman E., *The EU, Turkey and the Refugee Crisis: What could possibly go wrong?*, in "EU Law Analysis", 5 febbraio 2016.

Peers S., *The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment*, in "EU Law Analysis", 18 marzo 2016.

Peers S., *Transfer of International Protection and European Union Law*, in "International Journal of Refugee Law", 2012, pp. 527-560.

Penasa S., *L'approccio 'hotspot' nella gestione delle migrazioni: quando la forma (delle fonti) diviene sostanza (delle garanzie). Efficientismo e garantismo delle recenti politiche migratorie in prospettiva multilivello*, in "Rivista AIC", 2, 2017, pp. 1-22.

Penasa S., *La relocation delle persone richiedenti asilo: un sistema legittimo, giustificato e... inattuato? Brevi riflessioni sulla sentenza Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in "DPCE Online", 3 ottobre 2017.

Perrin D., Mcnamara F., *Refugee resettlement in the EU: between shared standards and diversity in legal and policy frames*, Know Reset Research Report 2013/03, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2013.

Pesce F., *La tutela europea dei diritti fondamentali in materia familiare: recenti sviluppi*, in "Diritti umani e diritto internazionale", 2016, pp. 5-46.

Petralia V., *La presunzione di sicurezza degli Stati dell'Unione europea nel sistema di Dublino: recenti sviluppi*, in "Federalismi.it", 12 luglio 2017, pp. 2-36.

Phillimore J., Reyes M., *Community Sponsorship in the UK: from application to integration*, Institute for Research into Superdiversity, University of Birmingham.

Phuong C., *The international protection of internally displaced persons*, Cambridge University Press, 2004.

Pichl M., Schmalz D., "Unlawful" may not mean rightless. *The shocking ECtHR Grand Chamber judgment in case N.D. and N.T.*, in "Verfassungsblog", 14 febbraio 2020.

Pirrone P., *Esternalizzazione della procedura di accertamento dello status di rifugiato e tutela dei diritti dell'uomo*, in P. Benvenuti (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, il Sirente, 2008, pp. 215-224.

Pitea C., *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in "Rivista di diritto internazionale", 2019, pp. 627-662.

Pizzolante G., *Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione Europea*, Cacucci, 2012.

Plastina N., *Lotta al terrorismo: la Corte di Strasburgo conferma la natura assoluta dell'obbligo di "non refoulement" in relazione all'art. 3 CEDU*, in "Cassazione Penale", 2009, pp. 3205-3215.

Poularakis S., *The Case of the Administrative Arrangement on Asylum-Seekers between Greece and Germany: A tale of "paraDublin activity"?*, in "EU Law Analysis", 8 novembre 2018.

Raimondo G., *Visti umanitari: il caso X e X contro Belgio, C-638/16 PPU*, in "SIDIBlog", 1 maggio 2017.

Ravo L.M., *La giurisprudenza N.S. e altri c. Regno Unito e il problema della solidarietà tra stati membri in materia di asilo*, in S. Amadeo (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Giappichelli, 2015, pp. 245-290.

Relaño Pastor E., *EU Initiatives on a European Humanitarian Visa*, in L. Leboeuf, M. Foblets (a cura di), *Humanitarian Admission to Europe: The Law between Promises and Constraints*, Nomos/Hart, 2020, pp. 341-367.

Reneman M., *Speedy Asylum Procedures in the EU: Striking a Fair Balance Between the Need to Process Asylum Cases Efficiently and the Asylum Applicant's EU Right to an Effective Remedy*, in "International Journal of Refugee Law", 2014, pp. 717-748.

Riccardi A., *Falsa partenza per i visti umanitari di fronte alla Corte europea dei diritti umani*, in "ADiM Blog", Osservatorio sulla giurisprudenza, 30 giugno 2020.

Ricci C., *The Necessity for Alternative Legal Pathways: The Best Practice of Humanitarian Corridors Opened by Private Sponsors in Italy*, in "German Law Journal, Vol. 21, Iss. 2, February 2020, pp. 265-283.

Ricci Sargentini M., *Alta corte Gb dichiara legale piano di "deportazioni" in Ruanda*, in "Il Corriere della Sera", 19 dicembre 2022.

Rizza L., *La riforma del sistema Dublino: laboratorio per esperimenti di solidarietà*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", 1/2018, pp. 1-47.

Rodriguez Forrest J. S., *OPed: Cooperation with Morocco in the EU's African Border – a laboratory of externalization*, ECRE Weekly Bulletin, 12 January 2018.

Rodrik D., *Rightlessness in Melilla: Pushbacks as violations of the right to recognition before the law*, in "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 21 settembre 2022.

Rosenfeldt H., *Establishing the European Border and Coast Guard: all-new or Frontex reloaded?*, in "Eu Law Analysis", 16 ottobre 2016.

Ross M., *Solidarity- A New Constitutional Paradigm for the EU?*, in M. Ross, Y. Borgmann-Prebil (a cura di), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford University Press, 2010, pp. 23-45.

Ruozzi E., *La Dichiarazione di New York sui rifugiati e sui migranti: verso un modello condiviso di gestione del fenomeno migratorio?*, in "Ordine internazionale e diritti umani", 2017, pp. 24-41.

Russo T., *La solidarietà come valore fondamentale dell'Unione europea: prospettive e problematiche*, in E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin, R. Virzo (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci, 2017, pp. 667-672.

Sánchez G., Sánchez R., *La Defensora del Pueblo constata que los subsaharianos no pueden pedir asilo en las vallas de Ceuta y Melilla*, in “El Diario”, 21 luglio 2016.

Sánchez G., Sánchez R., *La ONU y los datos de Interior desmontan el último discurso de Zoido para defender las devoluciones en caliente*, in “El Diario”, 13 ottobre 2017 .

Sandvik K.B., *Blurring Boundaries: Refugee Resettlement in Kampala between the Formal, the Informal, and the Illegal*, in “PoLAR: Political and Legal Anthropology Review”, vol. 34, 2011, pp. 11-32.

Sangiovanni A., *Solidarity in the European Union*, in “Oxford Journal of Legal Studies”, Vol. 33, Iss. 2, 2013, pp. 213-241.

Santer K., Wriedt V., *(De-)constructing borders contestations in and around the Balkan corridor in 2015/16*, in “Movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies”, vol. 3, iss. 1, 2017.

Santoro E., *Postfazione. Vulnerabilità fra teoria politica e testi normativi: un linguaggio nuovo per dire cose vecchie o un nuovo strumento teorico?*, in A. Furia, S. Zullo (a cura di), *La vulnerabilità come metodo. Percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto ed etica*, Carocci, 2020, pp. 131-164.

Sarat A., Scheingold S. (eds.), *Cause Lawyering and the State in a Global Era*, Oxford Academic, 2001 (online edn. 1 Nov. 2003).

Saurel S., *Frontex under the budgetary scrutiny of the European Parliament* in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 31 maggio 2022.

Savino M., *Refashioning Resettlement: From Border Externalization to Legal Pathways for Asylum*, in S. Carrera, L. den Hertog, M. Panizzon, D. Kostakoupoulou (Eds.), *The EU External Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Brill, 2018, p. 92 e ss.

Schmalz D., *Enlarging the Hole in the Fence of Migrants' Rights: A.A. and others v. North Macedonia*, in “Verfassungsblog”, 06 April 2022.

Schmalz D., *Will the ECtHR Shake up the European Asylum System?*, in “Verfassungsblog”, 30 novembre 2018.

Schuler M., *Disability and Logics of Distribution in a Ugandan Refugee Settlement*, University of Zurich, 2020.

Schwarz C. H., *German Refugee Policy in the Wake of the Syrian Refugee Crisis*, in E. Aksaz, J. Pérouse (eds.), *“Guests and Aliens”: Re-Configuring New Mobilities in the Eastern Mediterranean After 2011 - with a special focus on Syrian refugees*, Institut français d’études anatoliennes, 2016, Session 4, I.

Sesana I., *Fuga negata dall’Afghanistan: i corridoi umanitari sono ancora bloccati per una macchinetta*, “Altraeconomia”, 6 giugno 2022.

Siccardi C., *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, in “Diritto, Immigrazione e Cittadinanza”, fasc. 2/2022, pp. 75-132.

Sileoni S., *La CEDU e l’espulsione di immigrati stranieri: il caso Saadi c. Italia*, in “Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale”, 3/2009, pp. 719-720.

Skran C.M., *Refugees in inter-war Europe: the emergence of a regime*, Oxford University Press, 1995.

Smith K., Waite L., *New and enduring narratives of vulnerability: rethinking stories about the figure of the refugee*, in “Journal of Ethnic and Migration Studies”, Vol. 45, No. 13, 2019, in particolare pp. 2289-2307.

Spijkerboer T., *Fact Check: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths?*, *Border Criminologies*, University of Oxford (sito web della Facoltà di Legge), 26 september 2016.

Starita M., *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.

Suprano A., *Il sistema di accoglienza in Italia: Un cammino verso l’integrazione?*, ADIR-La Rivista, 2016, cap. 1, par. 4.

Thielemann E., *Burden-Sharing*, in E. Jones, A. Menon, S. Weatherill (a cura di), *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford University Press, 2015.

Thielemann E., *Between Interests and Norms: Explaining Patterns of Burden-Sharing in Europe*, in “Journal of Refugee Studies”, 2003, pp. 253-273.

Thym D., *A Restrictionist Revolution? A Counter-Intuitive Reading of the ECtHR's N.D. & N.T.-Judgment on 'Hot Expulsions'*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 17 febbraio 2020.

Thym D., *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 28 ottobre 2020.

Thym D., Tsourdi E., *Searching for solidarity in the EU asylum and border policies: Constitutional and operational dimensions*, in “Maastricht Journal of European and Comparative Law”, vol. 24, iss. 5, 2017, pp. 605-621;

Thym D., *Why the EU-Turkey Deal is Legal and a Step in the Right Direction*, in “Verfassungsblog”, 9 marzo 2016.

Towle R., *Processes and Critiques of the Indo-Chinese Comprehensive Plan of Action: An Instrument of International Burden-Sharing?*, in “International Journal of Refugee Law”, 2006, pp. 537-570.

Treviranus B., Casasola M., *Canada's Private Sponsorship of Refugees Program: A Practitioners Perspective of its Past and Future*, in “Journal of International Migration and Integration”, vol. 4, 2003, pp. 177-202.

Troeller G., *UNHCR Resettlement: Evolution and Future Direction*, in “International Journal of Refugee Law”, Vol. 14, Iss. 1, January 2002, pp. 85-95.

Tsiliou A., *When Greek judges decide whether Turkey is a Safe Third Country without caring too much for EU law*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 29 maggio 2018.

Tsourdi E., *Asylum Detention in EU Law: Falling between Two Stools?*, in “Refugee Survey Quarterly”, vol. 35, iss. 1, march 2016, pp. 7-28.

Tsourdi E., De Bruycker P., *EU asylum policy: in search of solidarity and access to protection*, EUI Migration Policy Centre, Policy Briefs, 2015/06.

Tsourdi E., *Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System*, in “Maastricht Journal of European and Comparative Law”, 2017, vol. 24, iss. 5, pp. 667-686.

Turner L., *The Politics of Labeling Refugee Men as “Vulnerable”*, in “Social Politics: International Studies in Gender, State & Society”, Vol. 28, Iss. 1, 2021, pp. 1-23.

Ubbiali G., *Dall’Afghanistan all’Italia grazie ai corridoi lavorativi*, in “Il Sole 24ore”, 23 maggio 2023.

Uçarer E., *Burden-Shirking, Burden-Shifting, and Burden-Sharing in the Emergent European Asylum Regime*, in “International Politics”, vol. 43, 2006, pp. 219-240.

UN Human Rights Committee, General Comment No. 31 [80], *The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, 29 March 2004.

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 January 2007..

UNHCR Press Release, *Lubbers calls for EU asylum laws not to contravene international law*, 29 marzo 2004.

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.

UNHCR, *Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI) Action Plan*, 2014.

UNHCR, *Conclusions adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees, 1975-2009*, Conclusion n. 82 (XLVIII) on safeguarding asylum (1997).

UNHCR, *Considerations on the “Safe Third Country” Concept*, July 1996.

UNHCR, *Convention Plus at a glance*, June 2005.

UNHCR, *Convention Plus: framework of understandings on resettlement*, Forum/CG/RES/03, November 2003.

UNHCR, *Declaration of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 12–13 December 2001.

UNHCR, *Europe Refugees and Migrants Emergency Response - Daily Estimated Arrivals per Country - Flows through Western Balkans Route*, 1 October 2015 - 09 August 2016.

UNHCR, *Europe Resettlement*, Regional Bureau for Europe, January - December 2020.

UNHCR, *Legal avenues to safety and protection through other forms of admission*, 2014.

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.

UNHCR, *Note on international protection*, 4 giugno 1999.

UNHCR, *Overview of readmission agreements in Central Europe*, 30 settembre 1993.

UNHCR, *UNHCR redefines role in Greece as EU-Turkey deal comes into effect*, Briefing Notes, 22 marzo 2016.

UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, 2011.

UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, December 2011.

UNHCR, *Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing*, November 2010.

United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, *Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants*, A/HRC/23/46, 24 april 2013.

US Department of State, *2022 Country Report on Human Rights Practices: Ethiopia*, 20 marzo 2023.

Van Selm J., Patrick E., Woroby T., European Commission, Directorate-General for Justice, Freedom and Security, *Study on the feasibility of setting up resettlement schemes in EU Member States or at EU level, against the background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure*, Publications Office, 2004.

Van Selm J., *The Strategic Use of Resettlement: Changing the Face of Protection?*, in “Canada’s Journal on Refugees”, Vol. 22, No. 1, Centre for Refugee Studies, York University, 2004, pp. 39-48.

Vedsted-Hansen J., *Admissibility, border procedures and safe country notions*, in “ASILE Forums”, 18 novembre 2020.

Vedsted-Hansen J., *Border Procedure: Efficient Examination or Restricted Access to Protection?*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 18 dicembre 2020.

Venturi F., *L’istituto dei “Paesi di origine sicuri” e il decreto attuativo del 4 ottobre 2019: una “storia sbagliata”*, in “Questione Giustizia”, 18 novembre 2019.

Villani U., *Immigrazione e principio di solidarietà*, in “Freedom, Security & Justice: European Legal Studies”, n. 3, 2017, pp. 1-5.

Vitiello D., De Capitani E., *Il regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla riforma di Frontex e della Guardia di frontiera e costiera europea: da «fire brigade» ad amministrazione europea integrata?*, in “SIDIBlog”, 6 dicembre 2019.

Welfens N., *‘Promising victimhood’: contrasting deservingness requirements in refugee resettlement*, in “Journal of Ethnic and Migration Studies”, vol. 49, n. 5, 2023, pp. 1103-1124.

Welfens N., Bekyol Y., *The Politics of Vulnerability in Refugee Admissions Under the EU-Turkey Statement*, in “Frontiers in Political Science”, Vol. 3, April 2021, pp. 1-5.

Wellens K., *Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: Some Further Reflections*, in R. J. Macdonald, D. M. Johnston (a cura di), *Towards World Constitutionalism: Issues in the Legal Ordering of the World Community*, 2010, pp. 3-38.

Wibault T., *Making the Case X&X for the Humanitarian Visa*, in L. Leboeuf, M. Foblets (a cura di), *Humanitarian Admission to Europe: The Law between Promises and Constraints*, Nomos/Hart, 2020, pp. 271-283.

Wolfrum R., *Solidarity*, in D. Shelton (ed), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, 2013, pp. 401-419.

Wolfrum R., *Solidarity amongst States: An Emerging Structural Principle of International Law*. in “Direito ao Desenvolvimento”, 2010, pp. 57-72.

Wriedt V., *Expanding Exceptions? AA and Others v North Macedonia, Systematic Pushbacks and the Fiction of Legal Pathways*, in “EU Immigration and Asylum Law and Policy”, 7 giugno 2022.

Yahyaoui Krivenko E., *Hospitality and Sovereignty: What Can We Learn From the Canadian Private Sponsorship of Refugees Program?*, in “International Journal of Refugee Law”, 2012, pp. 579-602.

Ziebritzki C., *The Objective of Resettlement in an EU Constitutional Perspective*, in L. Leboeuf, M. Foblets (eds.), *Humanitarian Admission to Europe*, Nomos/Hart, 2020, pp. 285-341.

GIURISPRUDENZA

Cassazione, sez. I, sent. n. 25028, 25 novembre 2005.

Cassazione, Sezioni Unite, sent. n. 4674, 26 maggio 1997.

CGCE, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee*, C-22/70, 31 marzo 1971.

CGUE, *Bundesrepublik Deutschland v. B & D*, C-57/09 e C-101/09, 9 novembre 2010.

CGUE, *C.K., H.F., A.S. c. Republika Slovenija*, C-578/16, 16 febbraio 2017.

CGUE, Grande Sezione, *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, C-163/17, 19 marzo 2019.

CGUE, Grande Sezione, *Bundesrepublik Deutschland c. Kaveh Puid*, C-4/11, 14 novembre 2013.

CGUE, Grande Sezione, *M c. Ministerstvo vnitra, X e X c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-391/16, C-77/17 e C-78/17 (cause riunite), 14 maggio 2019.

CGUE, Grande Sezione, *Rahmanian Koushkaki v. Bundesrepublik Deutschland*, C-84/12, 19 dicembre 2013.

CGUE, Grande Sezione, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, C-643/15, C-647/15 (cause riunite), 6 settembre 2017.

CGUE, Grande Sezione, *X e X c. Belgio*, C-638/16 PPU, 7 marzo 2017.

CGUE, *H. I. D., B. A. c. Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, C-175/11, 31 gennaio 2013.

CGUE, *H.T. c. Land Baden-Württemberg*, C-373/13, 24 giugno 2015.

CGUE, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, 17 febbraio 2009.

CGUE, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e a. c. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-411 e 493/10, 21 dicembre 2011.

CGUE, *NF, NG and NM v. European Council*, C-208/17, C-209/17, C- 210/17 (cause riunite), 12 settembre 2018.

CGUE, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, C-133/06, 6 maggio 2008.

CGUE, *Shamso Abdullahi c. Bundesasylamt*, C-394/12, 10 dicembre 2013.

CGUE, *Z. F. Halaf c. Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, C-528/11, 30 maggio 2013.

CGUE, *Zuheyr Frayeh Halaf c. Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, C-528/11, 30 maggio 2013.

Commissione del Consiglio d'Europa, *X c. Repubblica Federale Tedesca*, n. 6315/73, 30 settembre 1974.

Commissione EDU, *Cyprus v. Turkey*, n. 6780/74, 6950/75, 26 maggio 1975.

Corte EDU, *A.A. e altri c. Macedonia del Nord*, n. 55798/16, 5 aprile 2022.

Corte EDU, *Abdolkhani e Karimnia v. Turkey*, n. 30471/08, 22 settembre 2009.

Corte EDU, *Abdul Wahab Khan v. United Kingdom*, n. 11987/11, 28 gennaio 2014.

Corte EDU, *Ahmed c. Austria*, n. 25964/94, 17 dicembre 1996.

Corte EDU, *Andreou c. Turchia*, n. 45653/99, 27 ottobre 2009.

Corte EDU, *Asady c. Slovacchia*, n. 24917/15, 24 marzo 2020.

Corte EDU, *Bader e altri c. Svezia*, n. 13284/04, 8 novembre 2015.

Corte EDU, *Bankovic e altri c. Belgio e altri*, n. 52207/99, 19 dicembre 2001.

Corte EDU, *Ben Khemais c. Italia*, n. 246/07, 24 febbraio 2009.

Corte EDU, *Chahal c. Regno Unito*, n. 22414/93, 15 novembre 1996.

Corte EDU, *Cherif e altri c. Italia*, n. 1860/07, 7 aprile 2009.

Corte EDU, *Cruz Varas e altri c. Svezia*, n. 15576/89, 20 marzo 1991.

Corte EDU, *D. c. Regno Unito*, n. 30240/96, 2 maggio 1997.

Corte EDU, *D. e altri v. Turkey*, n. 24245/03, 22 giugno 2006.

Corte EDU, *F. c. Regno Unito*, n. 17341/03, 22 giugno 2004.

Corte EDU, *Francis Gomes c. Svezia*, n. 34566/04, 12 ottobre 2004.

Corte EDU, Grande Camera, *Al-Skeini And Others v. The United Kingdom*, n. 55721/07, 7 luglio 2011.

Corte EDU, Grande Camera, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, n. 27765/09, 23 febbraio 2012.

Corte EDU, Grande Camera, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, n. 47287/15, 14 marzo 2017.

Corte EDU, Grande Camera, *M.N. and others v. Belgium*, n. 3599/18, 5 maggio 2020.

Corte EDU, Grande Camera, *N.D. e N.T. c. Spagna*, nn. 8675/15, 8697/15, 13 febbraio 2020.

Corte EDU, Grande Camera, *Tarakhel c. Svizzera*, n. 29217/12, 4 novembre 2014.

Corte EDU, *Gül c. Svizzera*, n. 23218/94, 19 febbraio 1996.

Corte EDU, *H.K. v. Hungary*, n. 18531/17, 22 settembre 2022.

Corte EDU, *H.L.R. c. Francia*, n. 24573/94, 29 aprile 1997.

Corte EDU, *Hussun e altri c. Italia*, nn. 10171/05, 10601/05, 11593/05 e 17165/05, 19 gennaio 2010.

Corte EDU, *Irlanda c. Regno Unito*, n. 5310/71, 18 gennaio 1978.

Corte EDU, *Isaak e altri c. Turchia*, n. 44587/98, 28 settembre 2006.

Corte EDU, *Jabari v. Turkey*, n. 40035/98, 11 luglio 2000.

Corte EDU, *K.N. v. the United Kingdom*, n. 28774/22, 14 giugno 2022.

Corte EDU, *Labita c. Italia*, n. 26772/95, 6 aprile 2000.

Corte EDU, *M.H. e altri c. Croazia*, n. 15670/18 e 43115/18, 18 novembre 2021.

Corte EDU, *M.K. e altri c. Polonia*, n. 40503/17, 23 luglio 2020.

Corte EDU, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, n. 30696/09, 21 gennaio 2011.

Corte EDU, *Maaouia c. Francia*, n. 39652/98, 5 ottobre 2000.

Corte EDU, *Mamatkulov e Abdurasulovic v. Turkey*, n. 46827/99 e 46951/99, 6 febbraio 2003.

Corte EDU, *Medvedyev e altri c. Francia*, n. 3394/03, 10 luglio 2008.

Corte EDU, *N. c. Regno Unito*, n. 26565/05, 27 maggio 2008.

Corte EDU, *N. c. Svezia*, n. 23505/09, 20 luglio 2010.

Corte EDU, *N.D. e N.T. c. Spagna*, nn. 8675/15, 8697/15, 3 ottobre 2017.

Corte EDU, *Omojudi c. Regno Unito*, n. 1820/08, 24 febbraio 2010.

Corte EDU, *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito*, n. 8139/09, 17 gennaio 2012.

Corte EDU, *Pad and Others v. Turkey*, n. 60167/00, 28 giugno 2007.

Corte EDU, *Rodrigues da Silva e Hoogkamer c. Paesi Bassi*, n. 50435/99, 31 gennaio 2006.

Corte EDU, *S.A. v. Turkey*, n. 74535/10, 15 dicembre 2015.

Corte EDU, *S.S. and Others. v. Italy*, n. 21660/18, depositata il 14 ottobre 2019.

Corte EDU, *Saadi c. Italia*, n. 37201/06, 28 febbraio 2008.

Corte EDU, *Sellem c. Italia*, n. 12584/08, 5 maggio 2009.

Corte EDU, *Selmouni c. Francia*, n. 25803/94, 28 luglio 1999.

Corte EDU, *Sen c. Paesi Bassi*, n. 31465/96, 21 dicembre 2001.

Corte EDU, *Shahzad c. Ungheria*, n. 12625/17, 8 luglio 2021.

Corte EDU, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, n. 16643/09, 21 ottobre 2014.

Corte EDU, *Slivenko c. Lettonia*, n. 48321/99, 9 ottobre 2003.

Corte EDU, *Soering c. Regno Unito*, n. 14038/88, 7 luglio 1989.

Corte EDU, *T.I. c. Regno Unito*, n. 43844/98, 7 marzo 2000.

Corte EDU, *Tuquabo-Tekle e altri c. Paesi Bassi*, n. 60665/00, 1 marzo 2006.

Corte EDU, *Üner c. Paesi Bassi*, n. 46410/99, 18 ottobre 2006.

Corte EDU, *Xhavara and others v. Italy and Albania*, n. 39473/98, 11 gennaio 2001.

Court of Justice, ASYLUM CASE (COLOMBIA/PERU), Judgment of November 20th, 1950.

General Court of the European Union, *NF, NG and NM v. European Council*, T-192/16, T-193/16 e T-257/16, 28 febbraio 2017.

International Court of Justice, NORTH SEA CONTINENTAL SHELF CASES, 20 February 1969.

Tribunal Constitucional, Sentencia 172/2020, 19 de noviembre de 2020.

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, rec. n. 4989/2019, res. n. 1327/2020, de 15 de octubre 2020.

Tribunale dell'Unione, ordinanze del 28 febbraio 2017 (causa T-192/16, *NF c. Consiglio europeo*, causa T-193/16, *NG c. Consiglio europeo*, causa T-257/16).

Tribunale di Roma, 28 novembre 2019, sentenza n. 22917/2019, *P.I.T.O. e a. c. Ministro dell'Interno e a.*

Tribunale di Roma, n.r.g. 62652/2021, 21 dicembre 2021.

Tribunale di Roma, n.r.g. 76126/2021, 14 gennaio 2022.

Tribunale di Roma, ordinanza del 21 febbraio 2019, *X c. Ministro degli Affari Esteri e a.*

Tribunale di Roma, sez XVIII civile, n. 75658/2022, 25 febbraio 2022.