

COLLANA

Diritto e migrazioni

5

La Collana “Diritto e migrazioni” promuove la pubblicazione di opere monografiche e collettive in tema di diritto delle migrazioni, per favorire la circolazione delle idee e superare la frammentazione disciplinare e l’isolamento di chi studia la materia. La Collana trae origine da una collaborazione scientifica sorta nell’ambito dell’Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM) e intende promuovere un approccio scientifico rigoroso, aperto al contributo delle altre scienze sociali. È gestita da un Comitato di direzione, composto da accademici che studiano i fenomeni migratori da diverse prospettive giuridiche. Il Comitato di direzione è coadiuvato da un Comitato scientifico, del quale fanno parte molti autorevoli studiosi del tema. La Collana ospita monografie, sottoposte a un processo di revisione “a doppio cieco”, e opere collettive, sottoposte a procedure di revisione definite dal Comitato di direzione.

The Law and Migration Series promotes the publication of monographic and collective works on migration law in order to foster the circulation of ideas and overcome the disciplinary fragmentation and isolation of those who study the subject. The Series originates from a scientific collaboration within the Academy of Law and Migration (ADiM) and aims to promote a rigorous scientific approach, open to the contribution of other social sciences. It is managed by a Steering Committee, composed of academics who study migration phenomena from different legal perspectives. The Steering Committee is assisted by a Scientific Committee, which includes many authoritative scholars on the subject. The Series publishes both monographs, subjected to a “double-blind” review process, and collective volumes, subject to review procedures defined by the Steering Committee.

COMITATO DI DIREZIONE

Marco BENVENUTI, Federico CASOLARI, Madia D'ONGHIA
Paolo MOROZZO DELLA ROCCA, Mario SAVINO, Massimo STARITA

COMITATO SCIENTIFICO

Fabio ADDIS, Alessandra ALGOSTINO, Roberta ALUFFI, Giuliano AMATO
Gianluca BASCHERINI, Francesca BIONDI DAL MONTE
Paolo BONETTI, Roberta BONINI, Marco BORRACCETTI, Paola BOZZAO
Laura CALAFÀ, Ferran CAMAS RODA, Piera CAMPANELLA, Giuseppe CAMPESI
Gabriele CARAPEZZA FIGLIA, Marta CARTABIA, Donato CARUSI
Antonio CASSATELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe CATALDI, Raffaele CATERINA
Elisa CAVASINO, Roberto CHERCHI, Vincent CHETAIL, William CHIAROMONTE
Manuela CONSITO, Luisa CORAZZA, Alessandra CORDIANO, Pasquale DE SENA
Marcello DI FILIPPO, Paola GARCÍA ANDRADE, Marco GESTRI, Iris GOLDNER LANG
Itziar GÓMEZ FERNÁNDEZ, Elspeth GUILD, Costanza HONORATI
Fanny JACQUELOT, Donatella LOPRIENO, Maura MARCHEGIANI
Fabrizio MARONGIU BONAIUTI, Monica MCBRITTON, Valsamis MITSILEGAS
Giuseppe MORGESE, Elisa OLIVITO, Pina PALMERI, Claudio PANZERA
Luisa PASCUCCI, Emanuela PISTOIA, Sabrina RAGONE
Margherita RAMAJOLI, Maura RANIERI, Alessio RAUTI, Giuseppe Antonio RECCHIA
Sylvie SAROLEA, Lorenzo SCHIANO DI PEPE, Aldo SCHIAVELLO
Roberto SENIGAGLIA, Daniel THYM, Valeria TORRE, Michele TRIMARCHI
Giuseppe TROPEA, Lilian TSOURDI, Riccardo URSI, Maria Carmela VENUTI

Le vie legali di accesso al sistema europeo di asilo tra prospettive e limiti

Temî e casi scelti
nel contesto Euro-Mediterraneo

a cura di

Mario Savino

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI



La ricerca e la pubblicazione del presente volume sono state realizzate nell'ambito del progetto PRIN 2022 **“EUROPATHWAYS – Legal Pathways for Refugees in the Euro-Mediterranean Context: the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU”** (CUP J53D23005740006), finanziato dall'Unione europea (Next Generation EU, Missione 4 Componente 2, Investimento 1.1).



Proprietà letteraria riservata

© Copyright febbraio 2026 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0600-4

INDICE

MARIO SAVINO, <i>Introduzione</i>	7
-----------------------------------	---

PARTE I PROFILI STORICO-POLITICI

GIUSEPPE TERRANOVA, <i>Geopolitica delle frontiere: sovranità a distanza e governo della mobilità</i>	13
ANTONIO M. MORONE, <i>L'internazionalizzazione dell'educazione superiore come via di accesso legale: il caso del partenariato tra l'Università di Pavia e alcuni atenei del Nord Africa</i>	29
CHIARA PAGANO, <i>Proteggere o respingere: il caso tunisino nella riconfigurazione storica delle politiche euro-mediterranee di (im)mobilità</i>	43

PARTE II PROFILI AMMINISTRATIVI

NICOLÒ ACQUARELLI, <i>Strumenti giuridici per la delocalizzazione dell'asilo. Reinsediamento, visti e corridoi ad hoc, a partire dal nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo</i>	75
MICHELA TUOZZO, <i>Garanzie procedurali ed effettività dei diritti nei contesti extraterritoriali: il caso dei corridoi umanitari</i>	105
FEDERICO ORSO, <i>L'apertura dei corridoi umanitari verso l'Italia. Opportunità e problemi</i>	119

PARTE III PROFILI PENALI

MARTINA GALLI, <i>Offshoring dell'asilo e contrasto al migrant smuggling: tra risultati attesi ed effetti collaterali</i>	139
FRANCESCO M. DAMOSSO, <i>Convalida e proroga del trattenimento dei migranti</i>	

<i>tra riforme processuali interne ed esternalizzazione delle procedure d'asilo: note sul d.l. 145/2024 (conv. l. 187/2024) nel contesto euro-mediterraneo</i>	175
--	-----

CONCLUSIONI

GIAMPIERO CASSOLA – MARIO SAVINO, Legal pathways: <i>quali diritti?</i>	189
<i>Gli Autori</i>	199

PARTE II

PROFILI AMMINISTRATIVI

STRUMENTI GIURIDICI
PER LA DELOCALIZZAZIONE DELL'ASILO.
REINSEDIAMENTO, VISTI E CORRIDOI *AD HOC*,
A PARTIRE DAL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO

Nicolò Acquarelli

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli strumenti giuridici per la delocalizzazione dell'asilo in prospettiva diacronica. – 3. Le procedure di reinsediamento dopo il reg. (UE) 2024/1350: dietro la natura cogente della fonte, una disciplina facoltativa per gli Stati membri e non priva di (ulteriori) criticità. – 4. I nodi dei corridoi umanitari. – 5. Considerazioni conclusive: una disciplina sui visti umanitari europei per far fronte alle criticità degli strumenti di delocalizzazione dell'asilo?

1. *Premessa*

È noto che la maggior parte degli individui titolari della protezione internazionale ha accesso al territorio europeo in modo irregolare, percorrendo rotte impervie o in mano a trafficanti di esseri umani.

Nel dettaglio, le stime formulate dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo (Commissione Libe) nel 2018 avevano messo in evidenza come più del 90% degli individui beneficiari della protezione internazionale avesse raggiunto l'Unione con mezzi irregolari¹: è questo un dato senza dubbio condizionato dalla “crisi dei rifugiati” che ha interessato l'UE nel 2015 ma al contempo rivelatore della necessità di un salto di qualità nella gestione delle migrazioni, funzionale a garantire il loro svolgimento in modo ordinato, sicuro e legale.

A distanza di più di un lustro dal suddetto *report* della Commissione Libe, in un torno di tempo contrassegnato da nuove e drammatiche crisi umanitarie – legate alla ripresa del potere del regime talebano in Afghanistan, al conflitto russo-ucraino e, da ultimo, a quello israelo-palestinese – il tentativo di cambiare passo nelle politiche migratorie si è come noto sublimato a livel-

¹ I dati, richiamati anche da C. SICCARDI, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2022, 75, sono pubblicati nel sito della Commissione al seguente indirizzo: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/628308/EPRS_ATA\(2018\)628308_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/628308/EPRS_ATA(2018)628308_IT.pdf).

lo europeo nell'adozione di un pacchetto di misure normative ("nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo", di seguito anche "il nuovo Patto" o "il Patto"), presentato dalla Commissione europea a settembre 2020² e successivamente adottato nel maggio del 2024³. Il fondamento del Patto risiede, del resto, non solo e non tanto nella necessità di fronteggiare situazioni di crisi emergenziale migratoria, ormai diventata la "nuova normalità"⁴, quanto piuttosto «nella consapevolezza della cronica inadeguatezza (se non forse, più opportunamente, del fallimento), della politica sviluppata dall'Unione negli ultimi anni, in relazione sia alla protezione internazionale sia alla migrazione»⁵.

Per farvi fronte, il nuovo Patto, almeno stando agli enunciati, ha inteso rafforzare la dimensione esterna delle politiche migratorie, tenendo insieme l'obiettivo di ridurre le rotte insicure e irregolari con quello di promuovere percorsi legali e sostenibili per quanti necessitano protezione⁶.

La Raccomandazione della Commissione europea sulle vie di accesso legali al territorio UE per le persone bisognose di protezione internazionale⁷, coeva alla suddetta Comunicazione di presentazione del nuovo Patto, conferma ulteriormente la necessità di affiancare alla repressione degli approdi irregolari l'apertura di canali di ingresso legali⁸, a lungo caldeggiata anche sul

² Comunicazione della Commissione del 23 settembre 2020, COM(2020) 609 final, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*.

³ Sono dieci – nove regolamenti e una direttiva – i provvedimenti approvati dal Parlamento europeo il 14 maggio 2024 che innovano la disciplina in materia di *screening*, di rilevamento dei dati biometrici, di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, di gestione dell'asilo e della migrazione, di situazioni di crisi e forza maggiore. Per un commento al nuovo Patto v., tra gli altri, C. PANZERA, *Considerazioni sparse intorno al Nuovo Patto UE su migrazioni e asilo*, in AIC, n. 4/2024, e F. SPITALERI, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti*, in *Eurojus*, n. 1/2025, 255-277.

⁴ Cfr. M.C. CARTA, *La dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea. Nuovo Patto: sempre più verso gli accordi e i "non-accordi" di esternalizzazione dei controlli e delle responsabilità*, in *Quaderni AISDUE*, n. 4/2024, 2.

⁵ Ivi, 2-3.

⁶ Comunicazione della Commissione del 23 settembre 2020, COM(2020) 609 final, cit., p. 2.

⁷ Raccomandazione (UE) 2020/1364 del 23 settembre 2020, *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*. Per un esame dei suoi contenuti v. M. BORRACCETTI, *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, in *I Post di AISDUE*, n. 7, 10 dicembre 2020, 97-118, spec. 103 ss.

⁸ Sulle vie di accesso legale all'Unione europea v., nell'ambito di un'ampia bibliografia che taglia trasversalmente i settori scientifici, i lavori di: F.L. GATTA, *Vie di accesso legale alla*

piano internazionale dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite⁹ ed enfaticamente definita dalla Commissione un "dovere morale" dell'Unione, per mostrare solidarietà sia verso coloro che necessitano della protezione internazionale, sia verso i paesi terzi che ne ospitano un elevato numero¹⁰.

L'attenzione viene riposta, in particolare, sullo strumento del *reinsediamento*, quale mezzo ormai collaudato¹¹ per garantire tutela a coloro che sono titolati alla protezione internazionale e che «contribuisce a salvare vite umane, a ridurre la migrazione irregolare e a contrastare il modello di profitto delle reti di trafficanti»¹². Allo stesso tempo, però, la Commissione raccomanda pure di implementare i programmi di sponsorizzazione realizzati tramite la *partnership* tra autorità statali e società civile, facendo leva in particolare sull'esperienza, già sperimentata da alcuni Stati membri, dei *corridoi umanitari*¹³.

protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2018, 1-41; S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2020, 57-78; L. LOBEUF, *Legal pathways to protection: towards a common and comprehensive approach?*, in *eumigrationlawblog.eu*, 3 dicembre 2020; M. BORRACETTI, *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, cit.; C. SICCARDI, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti la protezione in Europa*, cit. Con particolare riferimento alle novità introdotte in materia dal nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è possibile rinviare ai lavori di: G. CRISTIANO, *Canali legali di accesso all'Unione europea nell'area del Mediterraneo: questioni aperte e sviluppi recenti*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3/2024, 1-35; A. PITRONE, *Le vie legali di ingresso nell'Unione europea: principali novità e prospettive*, in *Quaderni AISDUE*, n. 4/2024, 1-16; A. DEL GUERCIO, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea: luci e ombre del nuovo quadro in materia di reinsediamento e ammissione umanitaria*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2025, 1-29.

⁹ Prima con la dichiarazione di New York sui migranti e i rifugiati ("New York Declaration for Refugees and Migrants") adottata il 13 settembre 2016, poi con i due "Global Compact" del 2018 ("Global Compact on Refugees" e il "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration" entrambi adottati a Marrakech il 17 e il 19 dicembre 2018).

¹⁰ Cfr. considerando n. 1 e n. 2, Raccomandazione (UE) 2020/1364, cit.

¹¹ Come vedremo *infra* § 2, l'Unione europea, già prima del reg. (UE) 2024/1350, aveva sperimentato iniziative di *resettlement* tramite programmi *ad hoc* attivati nel 2015 e nel 2017.

¹² Considerando n. 4, Raccomandazione (UE) 2020/1364, cit.

¹³ Cfr. considerando n. 28, Raccomandazione (UE) 2020/1364, cit. Sui corridoi umanitari, oltre a quanto si dirà *infra* § 4, v.: F. ORSO, *L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia. Opportunità e problemi*, in G. CASSOLA, G. DEL TURCO, F. PASSARINI, M. SAVINO, M. TUOZZO (a cura di), *Annuario ADiM 2023. Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione*, Napoli, 2024, 369-386; e pubblicato anche in questo Volume; R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari. Una risposta a una crisi planetaria*, Cinisello Balsamo, 2023; P. NASO, *I corridoi umanitari, una risposta costruttiva alle migrazioni*, in *Aggiornamenti Sociali*, n. 12/2019, pp. 829-838; P.

Non sono invece presenti, né all'interno della raccomandazione né nei regolamenti che danno corpo al nuovo Patto, riferimenti alla creazione di canali di accesso sicuro sfruttando i *visti di breve durata con validità territoriale limitata*, i quali possono essere rilasciati ma solo eccezionalmente – come previsto dall'art. 25 del Regolamento (CE) n. 810/2009 (Codice visti) – anche per *finalità umanitarie*. Una lacuna che non sorprende se si guarda, da un lato, alla giurisprudenza della CGUE che esclude l'obbligo per gli Stati dell'Unione di rilasciare visti umanitari a chi intenda presentare domanda d'asilo¹⁴ e, dall'altro, alla difficoltà politica di coagulare il consenso su una misura – la creazione di un canale di accesso legale all'UE tramite visti umanitari – che avrebbe potuto far sorgere, se adottata, il diritto per i rifugiati di accedere al sistema europeo comune di asilo (CEAS).

Resettlement, corridoi e visti umanitari, pur nella loro eterogeneità, presentano una “affinità funzionale”, in quanto tutti e tre permettono di *valutare in area extra-UE il possesso dei requisiti per accedere alla protezione internazionale*.

Consentendo di processare le richieste d'asilo nei paesi da cui provengono gli interessati, gli strumenti richiamati offrono – lo abbiamo già anticipato

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*, n. 1/2017, 1-31; M. SOSSAI, *Canali di ingresso legale e sicuro dei migranti in Europa: il modello dei «corridoi umanitari»*, in U. CURI (a cura di), *Vergogna ed esclusione. L'Europa di fronte alla sfida dell'emigrazione*, Roma, 2017, 75-89.

¹⁴ Non rientrando le domande di visto a validità territoriale limitata per motivi umanitari nell'ambito del diritto europeo (del Codice visti). Si allude alla nota pronuncia della CGUE (Grande Sezione), sentenza del 7 marzo 2017, *X e X c. Belgio*, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, la quale ha innescato una serie di commenti, vieppiù negativi, all'interno della dottrina, impegnata soprattutto nel denunciare l'impostazione eccessivamente formalistica della sentenza (v., per tutti, 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 e Cittadinanza*, n. 3/2020, 239-262). A distanza di due anni è poi intervenuta, confermando gli approdi raggiunti dalla CGUE, la pronuncia della Corte Edu (Grande Camera), sentenza del 5 maggio 2020, *M.N. e altri contro Belgio*, ric. n. 3599/18, che ha escluso la propria giurisdizione sul ricorso proposto da una famiglia siriana residente a Beirut avverso il diniego di rilasciare il visto con validità territoriale limitata opposto dall'ambasciata belga a cui i primi si erano rivolti. Secondo la Corte Edu, infatti, affermare la propria giurisdizione avrebbe implicato «un'applicazione quasi universale della Convenzione sulla base delle scelte unilaterali di qualsiasi individuo, indipendentemente dal luogo in cui si trova, e quindi a creare un obbligo illimitato per gli Stati contraenti di consentire l'ingresso di un individuo che potrebbe essere a rischio di maltrattamenti contrari alla Convenzione al di fuori della loro giurisdizione» (così *M.N. e altri contro Belgio*, cit., punto 123).

– mezzi di mobilità sicura e legale verso il territorio dell'Unione che fungono da ideale completamento della politica di contenimento degli ingressi irregolari¹⁵ e creano un canale privilegiato (perché reso più celere dagli accertamenti extraterritoriali) per ottenere la protezione internazionale. Al contempo, dal momento che lo *screening* preventivamente compiuto nello Stato di provenienza rende probabile (o, financo, una mera formalità), in caso di esito positivo, il successivo accoglimento della domanda di protezione, sarebbe possibile in qualche misura garantire anche una riduzione degli oneri incombenti sui sistemi di asilo degli Stati membri dell'Unione¹⁶.

A tali obiettivi si accompagnano, però, non poche criticità, anzitutto sul piano delle garanzie del *due process*, dal momento che le suddette procedure selettive sono svolte da operatori privati o dall'UNHCR fuori dal territorio dell'Unione. L'incertezza del quadro delle garanzie procedurali si ricollega poi, più a monte, al controverso esercizio extraterritoriale del diritto di asilo. Se, infatti, «da un lato, le norme UE (l'art. 18 della Carta dei diritti UE e l'art. 3, parr. 1 e 2, dir. 32/2013) riconoscono il diritto alla protezione esclusivamente ai richiedenti asilo già *sul* territorio [...] dall'altro, in ordinamenti come quello italiano, le norme costituzionali – come l'art. 10, comma 3 – presentano un'aspirazione protettiva che sembra proiettarsi *oltre* il territorio»¹⁷.

Dopo aver offerto una rapida panoramica storica sulle procedure funzionali alla delocalizzazione dell'asilo (§ 2), nelle prossime pagine ci soffermeremo in modo più approfondito sul reinsediamento (§ 3) e sui corridoi umanitari (§ 4), a partire dalle novità introdotte dal nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, da quanto lo stesso disciplina (un quadro comune europeo per il *re-settlement*), incentiva (la creazione di corridoi umanitari), omette (un intervento sui visti umanitari).

Delineato il quadro regolatorio di riferimento, con le sue potenzialità e gli elementi di criticità in parte già accennati, si offrirà una riflessione conclusiva (§ 5) che tenti di dare una risposta riguardo al se gli strumenti esaminati, per come allo stato previsti, siano in grado di soddisfare gli obiettivi che

¹⁵ Come evidenziato da M. SAVINO, *Quali canali regolari di ingresso per i rifugiati? Dall'esternalizzazione dei confini al reinsediamento*, relazione tenuta nell'ambito del convegno "Le nuove frontiere dell'immigrazione. Verso percorsi di legalità, inclusione e sicurezza" del 16 giugno 2018. Il testo è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.areadg.it/docs/le-nuove-dell-immigrazione-intervento-savino.pdf>.

¹⁶ Cfr. S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, cit., 76.

¹⁷ Così M. TUOZZO, *Corridoi umanitari: chiaroscuri del processo selettivo e della garanzia dei diritti*, in *ADiM Blog*, febbraio 2024, 8, e pubblicato anche in questo Volume.

l'accesso all'asilo da paesi terzi si pone – creare canali di mobilità sicura verso l'Unione che integrino le politiche di contrasto alle rotte insicure e irregolari; costituire un percorso preferenziale per l'ottenimento della protezione internazionale che riduca la pressione sui sistemi di asilo nazionali – e quale apporto possa fornire in tal senso la “messa a sistema” di un regime dei visti umanitari europei.

2. *Gli strumenti giuridici per la delocalizzazione dell'asilo in prospettiva diacronica*

L'attenzione manifestata dall'Unione verso la delocalizzazione delle procedure di riconoscimento dell'asilo affonda nei primi anni 2000, sulla scia delle Conclusioni di Tampere del 1999 che avevano individuato, fra i pilastri fondamentali della politica europea in materia di migrazione e asilo, anche la gestione ordinata dei flussi migratori tramite un approccio sinergico fra il contrasto dell'immigrazione irregolare e la creazione di percorsi legali d'ingresso nel territorio europeo¹⁸.

Fu, in particolare, la Commissione ad avanzare la proposta di istituire *Protected Entry Procedures (PEPs)*¹⁹, misure che consentissero ai richiedenti asilo di presentare la domanda per ottenere la protezione internazionale direttamente presso le sedi diplomatiche all'estero, ricevendo, nel caso di esito positivo, un visto di ingresso da uno Stato membro pur trovandosi fuori dal territorio dello stesso.

L'opposizione degli Stati in sede di Consiglio, giustificata dai costi ingenti per elaborare “da remoto” e rapidamente le domande di protezione internazionale ma, soprattutto, dalla riluttanza verso l'ingerenza europea nelle politiche di asilo²⁰, segnò l'arenarsi della proposta, sicché l'attenzione fu sposta-

¹⁸ Sul programma delineato a Tampere e il grado del suo concreto invero nell'epoca attuale v. M. SAVINO, *La chimera di Tampere*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2020, 3-14.

¹⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione europea del 22 novembre 2000, COM(2000) 755 final, *Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum*.

²⁰ S. CARRERA, R. CORTINOVIS, *The EU's role in implementing the UN Global Compact on Refugees, Contained Mobility vs. International Protection*, in *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, n. 4/2018, 7. V., sul punto, anche M. SAVINO, *Refashioning resettlement: from border externalization to legal pathways for asylum*, in S. CARRERA, A.P.L. DEN HERTOOG, M. PANIZZON, D. KOSTAKOPOULOU (eds), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Leiden, 2019, 81-104.

ta sulla creazione di un programma di *resettlement* a livello europeo²¹ che si affiancasse a quelli già avviati dagli Stati membri su impulso e coordinamento dell'UNHCR²².

Di là dalle dichiarazioni di intenti, ripetute anche negli anni successivi²³, l'apertura di canali di ingresso legali non si è, però, tradotta per lungo tempo in iniziative concrete a livello europeo, se si escludono i finanziamenti a favore degli Stati impegnati in programmi di reinsediamento e di ammissione umanitaria, erogati già dal 2007 e, a partire dal 2014, sfruttando il neoistituito Fondo asilo, immigrazione e integrazione (FAMI)²⁴.

Solo con l'Agenda europea sull'immigrazione del 2015 l'Unione intervenne in modo attivo nell'apertura di «vie di accesso legali all'UE (attraverso efficienti sistemi di asilo e dei visti)» in risposta «alla tragedia umana che si consuma in tutto il Mediterraneo»²⁵.

In consonanza con gli intenti manifestati a seguito di Tampere, il mezzo individuato fu proprio il reinsediamento, lasciando spazio agli Stati membri riguardo all'attivazione di «altri canali leciti di cui possono disporre le persone bisognose di protezione internazionale, compresi il patrocinio di soggetti privati o non governativi e i permessi per motivi umanitari e le clausole

²¹ V. la Comunicazione della Commissione europea del 4 giugno 2004, COM(2004) 410 final, *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", § 22 ss.

²² Che, con l'adozione dell'*Agenda for Protection* nel 2002, aveva enfatizzato quanto lo strumento del reinsediamento fosse vitale per offrire una protezione stabile e duratura ai rifugiati e condividere, in un'ottica di solidarietà internazionale, gli oneri della loro gestione fra gli Stati. V., sul punto, M. BORRACCETTI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, cit., 61.

²³ Si v., per esempio, la valorizzazione della dimensione esterna della politica migratoria quale strumento per gestire in modo più efficace il fenomeno migratorio nel Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea adottato dal Consiglio dell'Unione europea, 16054/04, del 13 dicembre 2004. Oppure al Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del Consiglio dell'Unione europea, del 24 settembre 2008, ove l'implementazione delle vie legali veniva ritenuta funzionale sia alla persona del migrante, sia agli interessi del paese ospitante, come risposta alle esigenze del mercato del lavoro.

²⁴ Regolamento (UE) n. 2014/516 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.

²⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Agenda europea sulla migrazione*, COM(2015) 240 final del 13 maggio 2015, p. 4.

inerenti al ricongiungimento familiare»²⁶. Furono, dunque, avviati programmi *ad hoc* di reinsediamento e di ammissione umanitaria²⁷, in assenza però di un quadro giuridico organico e vincolante che ne segnasse una stabile messa a terra. La proposta di istituire con regolamento un quadro comune europeo per il reinsediamento, presentata dalla Commissione nel 2016²⁸ e sulla quale Consiglio e Parlamento europeo avevano raggiunto un accordo politico nel 2018, non aveva infatti ottenuto il sostegno delle delegazioni statali nel COREPER, sicché ne era stata rinviata l'adozione.

A fronte di un simile vuoto normativo sono stati, quindi, i singoli Stati membri, tramite iniziative autonome e disomogenee, a introdurre vie legali di accesso, spesso sulla spinta propulsiva di enti privati, come accaduto in Italia con l'esperienza dei corridoi umanitari, attivati a partire dal 2015, grazie all'impulso del mondo dell'associazionismo laico e soprattutto religioso e al loro ruolo centrale nella materiale attuazione dei corridoi.

Con il nuovo Patto il quadro, almeno all'apparenza, muta e la discrasia fra gli obblighi che l'ordinamento europeo fa gravare sugli Stati membri una volta che i richiedenti asilo entrano sul proprio territorio e l'assenza di regole che definiscano modalità di accesso legale al CEAS²⁹ sembra parzialmente comporsi. Il reg. (UE) 2024/1350, uno dei tasselli del Patto, figlio della ripresa e della conclusione dei negoziati sulla suddetta proposta di regolamento del 2016³⁰, offre infatti, per la prima volta, una disciplina compiuta delle procedure di reinsediamento e di ammissione umanitaria, peraltro applicabi-

²⁶ Ivi, p. 6.

²⁷ Reinsediando, con un primo programma attivato nel 2015 (cfr. Raccomandazione 2015/3560 della Commissione dell'8 giugno 2015 *relativa a un programma di reinsediamento europeo*), persone bisognose di protezione internazionale dal Medio Oriente, dal Corno d'Africa e dal Nord Africa. Nel 2017 è stato, poi, promosso dalla Commissione un secondo programma (cfr. Raccomandazione 2017/6504 della Commissione del 3 ottobre 2017 *sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione internazionale*) del quale hanno beneficiato persone bisognose di protezione internazionale dalla Turchia, dal Libano, dalla Giordania e da Paesi situati lungo la rotta del Mediterraneo centrale.

²⁸ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il Regolamento (UE) n. 2014/516 del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2016) 468 final, 13 luglio 2016.

²⁹ Ne dà conto F.L. GATTA, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea*, cit., 3.

³⁰ Dietro esplicita raccomandazione della Commissione di giungere all'approvazione della proposta regolamentare del 2016 (Raccomandazione (UE) 2020/1364 del 23 settembre 2020, cit.).

le, a differenza delle altre componenti del Patto³¹, sin dalla sua entrata in vigore l'11 giugno del 2024³².

Conviene, dunque, dar conto anzitutto di questo primo strumento, concentrandoci in particolare sulla disciplina del *resettlement*³³.

3. Le procedure di reinsediamento dopo il reg. (UE) 2024/1350: dietro la natura cogente della fonte, una disciplina facoltativa per gli Stati membri e non priva di (ulteriori) criticità

Si è detto che l'adozione del reg. (UE) 2024/1350 ha segnato «un importante punto di svolta nella progressiva maturazione di standard normativi a livello sovranazionale, contribuendo ad armonizzare aspetti fondamentali della disciplina sul reinsediamento e conferendo all'Unione europea maggiore credibilità a livello internazionale»³⁴.

In effetti, non si può che riconoscere al regolamento il merito di aver disciplinato in modo organico alcuni profili del reinsediamento³⁵ in risposta alla disomogeneità delle procedure e delle prassi nazionali³⁶, nonché, più a

³¹ Che, come noto, troveranno applicazione solo a partire dal 12 giugno 2026.

³² Salvo il disposto dell'art. 9, par. 24, inerente alla trasmissione da parte degli Stati membri dei dati delle persone coinvolte dalle procedure di reinsediamento e di ammissione umanitaria.

³³ In ragione della forte omogeneità disciplinare fra il reinsediamento e gli altri strumenti previsti dal reg. (UE) 2024/1350. Tra questi, oltre all'ammissione umanitaria che è sostanzialmente pensata come canale complementare volto a garantire l'ammissione di familiari (seppur vulnerabili e bisognosi di protezione internazionale) di chi proviene da un paese terzo o è cittadino europeo e già soggiorna legalmente in uno Stato membro, trova spazio l'ammissione di emergenza per garantire il trasferimento nel territorio degli Stati membri, tramite il reinsediamento o l'ammissione umanitaria, di chi necessita con urgenza di protezione legale o fisica o abbia esigenze mediche immediate. Per un esame approfondito della disciplina dei tre istituti è possibile rinviare ad A. DEL GUERCIO, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea*, cit.

³⁴ G. CRISTIANO, *Canali legali di accesso all'Unione europea nell'area del Mediterraneo*, cit. 23.

³⁵ Dai criteri di selezione dei potenziali beneficiari, alle ragioni che escludono il riconoscimento del diritto a essere reinsediati, sino alle procedure di ammissione che gli Stati membri devono seguire.

³⁶ In quest'ottica, la Commissione, nel 2016, aveva deciso di proporre l'istituzione di un quadro comune europeo sul *resettlement* attraverso lo strumento regolamentare, il quale avrebbe consentito di «raggiungere un livello superiore di convergenza in tali prassi di reinsediamento [le prassi nazionali di reinsediamento] rispetto a una direttiva, che non è direttamente applicabile e lascia agli Stati membri la scelta della forma e del metodo» (cfr. COM

monte, di aver dato una puntuale definizione di questo canale di accesso protetto.

L'art. 2 qualifica, infatti, il reinsediamento come l'ammissione nel territorio di uno Stato membro, a seguito di una segnalazione dell'UNHCR, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide proveniente da un paese terzo verso il quale è stato sfollato, che soddisfi le condizioni per lo *status* di rifugiato o per la protezione sussidiaria, non incorra in uno dei motivi di rifiuto del diritto al reinsediamento e al quale sia già stata accordata la protezione internazionale in conformità al diritto europeo e nazionale e offerta una soluzione duratura.

Insieme all'eleggibilità alla protezione internazionale condizione essenziale per accedere al programma di reinsediamento è che l'aspirante reinsediato si trovi in una *situazione di vulnerabilità*, rientrando nelle categorie soggettive elencate dall'art. 5, par. 3, lett. a), del regolamento in esame³⁷. Un approccio coerente con la prassi dell'UNHCR, che nei propri programmi di *resettlement* valorizza il criterio della "vulnerabilità" come elemento di selezione, ma, allo stesso tempo, potenzialmente foriero di discriminazioni verso coloro che – per ragioni di genere o di età – non appaiano *prima facie* in condizioni di vulnerabilità, i quali verrebbero automaticamente esclusi dalle procedure di reinsediamento³⁸.

Guardando all'articolazione strutturale della procedura – che consta di sei fasi (segnalazione, identificazione, registrazione, valutazione, conclusione in merito all'ammissione, decisione riguardo al riconoscimento della prote-

(2016) 468 final, cit., 7). Si pensi, soltanto, alla disomogeneità dei criteri selettivi fra i reinsediamenti avviati dagli Stati sul coordinamento dell'UNHCR, con la valorizzazione delle condizioni di vulnerabilità degli aspiranti al reinsediamento, e quelli promossi dalla Commissione europea successivamente al 2015, ove tale requisito non è contemplato.

³⁷ La disposizione fa riferimento a: i) donne e ragazze a rischio; ii) minori, compresi i minori non accompagnati; iii) persone sopravvissute a violenze o torture, anche inflitte per motivi di genere o di orientamento sessuale; iv) persone bisognose di protezione legale e/o fisica, anche per quanto riguarda la protezione dal respingimento; v) persone con esigenze mediche, anche nel caso in cui le terapie salvavita non siano disponibili nel Paese verso il quale sono state sfollate con la forza; vi) persone con disabilità; vii) persone per le quali non è prevedibile alcuna soluzione alternativa duratura, in particolare quelle la cui condizione di rifugiato si protrae.

³⁸ In particolare, gli uomini giovani e senza famiglia, destinati a essere tendenzialmente esclusi dalle procedure di reinsediamento, salvo il caso in cui non manifestino problemi di salute o siano riconducibili al gruppo delle persone LGBT+. V., sul punto, N. WELFENS, 'Promising victimhood': contrasting deservingness requirements in refugee resettlement, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, n. 5/2023, 1103-1124.

zione internazionale) – risalta, anzitutto, la regia dell'UNHCR nell'avvio della stessa³⁹. All'Alto commissariato compete, infatti, la segnalazione agli Stati membri dei potenziali soggetti da trasferire nonché il compito di svolgere una preliminare valutazione completa della persona ai fini del suo trasferimento nel territorio dello Stato membro⁴⁰. A quest'ultimo spetta, invece, il compito di valutare se gli individui selezionati siano in possesso delle condizioni per l'ammissione (compresi eventuali motivi di rifiuto del reinsediamento), basando la propria valutazione su prove documentali fornite anche dall'Alto commissariato, su colloqui personali con gli interessati o sulla combinazione di questi due strumenti⁴¹, per poi giungere a una conclusione in merito all'ammissione «non appena possibile e non oltre sette mesi dalla data di registrazione»⁴². Nel caso di esito positivo della valutazione, gli Stati «dovrebbero compiere ogni sforzo per garantire che il cittadino di paese terzo o l'apolide sulla cui ammissione si è giunti a una conclusione positiva entri nel loro territorio entro dodici mesi dalla data in cui è stata raggiunta tale conclusione»⁴³, riconoscendogli (prima o dopo l'entrata territoriale) la protezione internazionale.

Nel complesso, dunque, con l'adozione del reg. (UE) 2024/1350 l'Unione europea pare essersi dotata di un quadro strutturato e permanente sul reinsediamento (sulle categorie soggettive che possono beneficiarne così come sulle procedure contemplate), delineando le fattezze di uno strumento, ormai non più episodico, che mette a disposizione dei rifugiati in condizione di vulnerabilità un canale di accesso protetto al territorio europeo.

Senonché, non può sfuggire che alla natura vincolante della fonte impiegata per la disciplina del reinsediamento e alla definizione puntuale (di alcuni) dei suoi aspetti sostanziali e procedurali, si accompagnino una serie di previsioni che non istituiscono obblighi gravanti sugli Stati membri⁴⁴. Ne

³⁹ Corrispondente alla segnalazione e alla successiva identificazione del cittadino del paese terzo o apolide che potrebbe essere ammesso nel territorio dello Stato membro.

⁴⁰ Art. 9, par. 7, reg. (UE) 2024/1350.

⁴¹ Art. 9, par. 6, reg. (UE) 2024/1350.

⁴² Art. 9, par. 9, reg. (UE) 2024/1350, il quale riconosce agli Stati membri la possibilità di estendere tale termine di tre mesi, in presenza di complesse valutazioni di fatto e di diritto.

⁴³ Considerando 22, reg. (UE) 2024/1350.

⁴⁴ Dice, per esempio, G. CRISTIANO, *Canali legali di accesso all'Unione europea nell'area del Mediterraneo*, cit. 23 s., che «la veste dell'atto adottato dal legislatore dell'Unione sembrerebbe quasi contraddire il senso di alcune disposizioni del testo» che, come si sta per vedere, riconoscono ampia libertà agli Stati membri nella partecipazione alle procedure di reinsediamento.

consegue, in sintesi, che *la veste formale della fonte prescelta non riflette il senso della disciplina dalla stessa dettata*.

Il reg. (UE) 2024/1350 riconosce, infatti, un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri, sul presupposto, esplicitato in apertura del regolamento, della *insussistenza di un diritto soggettivo al reinsediamento*: né i cittadini di un paese terzo o gli apolidi hanno diritto a essere ammessi nel territorio europeo, né il regolamento impone un corrispondente obbligo di ammissione agli Stati membri⁴⁵. Del resto, quest'ultimi contribuiscono ai piani biennali di reinsediamento e di ammissione umanitaria adottati dal Consiglio esclusivamente su base volontaria⁴⁶.

La componente marcatamente volontaristica che sta alla base del reinsediamento, seppur in linea con l'approccio territoriale al diritto di asilo che è proprio del diritto europeo⁴⁷, depotenzia, e non poco, l'effettività dello strumento così come la credibilità dello stesso⁴⁸. Basti pensare che, in assenza di un diritto soggettivo al reinsediamento, anche nel caso in cui la procedura di valutazione si sia conclusa in modo positivo non sembra sussistere per il rifugiato una pretesa giuridicamente rilevante all'accesso nel territorio dello Stato membro. Tutto è rimesso alla discrezionalità dello Stato che, in ipotesi, potrebbe non autorizzare l'ingresso di singoli rifugiati⁴⁹.

Per di più, gli Stati che intendono partecipare al reinsediamento mantengono comunque un'ampia discrezionalità riguardo alla comunicazione dei dettagli relativi alla propria partecipazione, a partire dalle risorse investite, sino alla tipologia di ammissione che intendono attuare⁵⁰, alle regioni e ai paesi terzi dai quali provengono i rifugiati accolti, nonché rispetto al contributo sul

⁴⁵ V. il considerando n. 25 e l'art. 1, par. 2 e 3, reg. (UE) 2024/1350.

⁴⁶ Art. 1, par. 4, reg. (UE) 2024/1350.

⁴⁷ Come accennato *supra* § 1.

⁴⁸ Profili di criticità, invero, già stigmatizzati con riferimento alla proposta di regolamento della Commissione del 2016. Cfr., sul punto, S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, cit., 64 ma anche M. SAVINO, *Refashioning resettlement: from border externalization to legal pathways for asylum*, cit., 102, che non manca di notare come la flessibilità politica e amministrativa del reinsediamento «entails a trade-off in terms of (lack of) credibility of this legal pathway [resettlement], which can hardly be compensated by a principled provision setting a general target for EU resettlement».

⁴⁹ Come criticamente rilevato da A. DEL GUERCIO, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea*, cit., 26.

⁵⁰ Se, dunque, intendano riconoscere a chi sia stato ammesso lo status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria.

numero totale delle persone da ammettere nell'ambito del piano predisposto dall'Unione⁵¹.

Simili lacune insinuano più di un dubbio sul funzionamento del sistema del *resettlement*. È possibile che alcuni Stati, con alle spalle l'adesione ad altri progetti di reinsediamento, consolidino la propria partecipazione, senza interrogarsi troppo in questa sede sulle ragioni alla base di questa scelta, pur non potendosi del tutto escludere che l'apertura al trasferimento delle persone selezionate possa fungere da moneta di scambio, in certi casi, per ottenere una maggiore cooperazione da parte dei paesi terzi nel controllo dei flussi irregolari⁵². È, invece, ragionevole che altri Stati meno inclini all'accoglienza sfruttino le suddette carenze regolatorie per mantenere, e anzi consolidare, la propria posizione.

Un ulteriore fronte critico riguarda, poi, *le garanzie procedurali e processuali relative alla procedura di resettlement (rectius, la loro assenza)*.

Seppur la dichiarazione d'intenti del regolamento sia quella di «rispetta[re] i diritti fondamentali e osserva[re] i principi riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea», improntando la sua attuazione soprattutto al rispetto dei diritti del minore, della vita familiare e al principio di non discriminazione⁵³, la disciplina dettata non pare del tutto in linea con gli enunciati.

Nonostante dalle regole procedurali sopra sintetizzate possano teoricamente ricavarsi corrispondenti obblighi in capo agli Stati membri⁵⁴, la formu-

⁵¹ V. il secondo periodo dell'art. 1, par. 4, reg. (UE) 2024/1350.

⁵² Dà conto di questo rischio, sebbene la versione finale del regolamento sia meno "securitaria" rispetto alla proposta della Commissione, S. PEERS, *The New EU Asylum Laws, part 3: the Resettlement Regulation*, in *EU Law Analysis*, 2 gennaio 2024, disponibile al seguente indirizzo: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/01/the-new-eu-asylum-laws-part-3.html>. Bisogna, infatti, considerare che il testo proposto dalla Commissione nel 2016 subordinava la selezione degli Stati terzi dai quali poteva avvenire il reinsediamento alla loro disponibilità a cooperare con l'Unione nel contrasto all'immigrazione irregolare secondo varie modalità: i) misure di controllo dei flussi per evitare ingressi irregolari nel territorio degli Stati membri; ii) ricorso al principio del primo paese d'asilo e del primo paese terzo sicuro per assicurare il rimpatrio dei richiedenti asilo che hanno attraversato in modo irregolare le frontiere europee provenendo dallo stesso paese terzo; iii) implementazione della capacità di accoglienza di tali paesi; iv) implementazione del tasso di riammissione di cittadini di paesi terzi e apolidi che soggiornano irregolarmente nel territorio degli Stati membri. Tutte queste condizioni sono state eliminate nel testo definitivo del regolamento.

⁵³ Cfr. considerando n. 46, reg. (UE) 2024/1350.

⁵⁴ Per esempio, riguardo alla necessità che la decisione in merito all'ammissione del cittadino terzo o apolide da parte dello Stato membro intervenga non oltre sette mesi dalla data

lazione testuale delle norme sembra, infatti, escluderne la configurabilità. Si pensi, per esempio, all'ingresso nel territorio a seguito dell'esito positivo della valutazione: lo Stato membro dovrebbe "compiere ogni sforzo" per garantirlo ma non ne è obbligato. Ancor prima, un discorso per certi versi simile può essere svolto per il colloquio personale con quanti siano oggetto della valutazione, il cui svolgimento sembra essere rimesso alla discrezionalità delle autorità statali, le quali potrebbero legittimamente basare la propria decisione sulle sole informazioni documentali fornite dall'UNHCR.

Nel regolamento, soprattutto, *non si rinviene alcun espresso riferimento al diritto di ricorso nei confronti di una decisione negativa riguardo all'ammissione nel territorio dello Stato membro*: è questa una lacuna «evidentemente in contrasto con l'art. 47 CDF, che obbligherebbe comunque gli Stati ad individuare un giudice competente ed a consentire l'impiego delle ordinarie vie di ricorso avverso tali tipi di provvedimento»⁵⁵.

È in questo quadro che si innesta il tema, già toccato dalla dottrina⁵⁶ e anticipato in premessa, dell'applicabilità delle garanzie riconosciute all'interno della Carta di Nizza – del diritto a una buona amministrazione (e dei suoi corollari) *ex art. 41* e del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale sancito, per l'appunto, dall'art. 47 – alle procedure di reinsediamento, nonostante quest'ultime si svolgano fuori dal territorio europeo.

L'interrogativo, almeno all'apparenza, sembra essere stato depotenziato con l'entrata in vigore del regolamento in commento. Grazie alla "copertura" offerta dal reg. (UE) 2024/1350, infatti, le procedure di *resettlement* costituiscono attuazione del diritto dell'Unione, comportando l'applicabilità, come previsto dall'art. 51 della Carta di Nizza, delle garanzie dalla stessa previste⁵⁷.

della registrazione. A cui si aggiungono anche regole sostanziali relative, per esempio, ai motivi di rifiuto dell'ammissione.

⁵⁵ M. BORRACCETTI, *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, cit., 109. Ma, più in generale, l'assenza di riferimenti nel testo del regolamento al diritto di ricorrere contro la decisione negativa adottata all'esito della procedura di valutazione è stata stigmatizzata da larga parte dei commentatori; tra gli altri: G. CRISTIANO, *Canali legali di accesso all'Unione europea nell'area del Mediterraneo*, cit., 25; A. DEL GUERCIO, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea*, cit., 24 ss.; A. PITRONE, *Le vie legali di ingresso nell'Unione europea*, cit., 7.

⁵⁶ V., tra gli altri: F. SPITALERI, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., 274 ss.; M. BORRACCETTI, *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, cit., 109.

⁵⁷ È di questo avviso, per esempio, F. SPITALERI, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., 274. L'A., facendo in verità riferimento al complesso delle misure adottate in attuazione del Patto, osserva come «dal momento in cui

La procedura di reinsediamento dovrebbe, dunque, essere presidiata dalle regole che, ai sensi dell'art. 41 della Carta, integrano il diritto a una buona amministrazione⁵⁸, da cui la pretesa di chi partecipa alla selezione a essere ascoltato dalle autorità statali, ad avere accesso al proprio fascicolo e a conoscere le motivazioni alla base della decisione sul reinsediamento. Ove queste situazioni soggettive fossero violate, agli aspiranti al reinsediamento dovrebbe, poi, essere garantito l'accesso al giudice per poter farne valere la lesione.

Tuttavia, dalle riflessioni sinora condotte emerge la *difficoltà di inquadrare la relazione tra l'aspirante al reinsediamento e le amministrazioni degli Stati membri nei termini del rapporto giuridico*. È vero che al primo, sulla base della normativa in esame, potrebbero essere riconosciute alcune pretese giuridicamente rilevanti (a una selezione non discriminatoria, rispettosa dei diritti del minore e dell'unità familiare e che si concluda entro il termine individuato dal regolamento) ma, al contempo, abbiamo visto che lo stesso regolamento accorda una massima libertà agli Stati membri riguardo all'ammissione nel proprio territorio dei rifugiati aspiranti al reinsediamento, anche di quanti, all'esito della fase di valutazione, siano stati ritenuti idonei al *resettlement*.

In difetto di un diritto soggettivo all'ingresso nel territorio dello Stato anche le suddette garanzie (procedurali e non), essendo controversa la sussistenza di un autentico rapporto giuridico fra rifugiato e amministrazione, finiscono per essere difficilmente applicabili e giustiziabili⁵⁹.

la disciplina sarà applicabile, gli accertamenti, che le competenti autorità nazionali dovranno svolgere in forza del reg. 2024/1356, gli adempimenti richiesti dalle procedure di asilo e di rimpatrio alla frontiera e, più in generale, tutti i provvedimenti statali imposti o autorizzati dalla riforma, andranno considerati, ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta, come atti posti in essere dagli Stati membri "nell'attuazione del diritto dell'Unione"». Adesiva la posizione di A. DEL GUERCIO, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea*, cit., 25. Sull'art. 51 della Carta di Nizza v., per tutti, N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018, spec. 183 ss.

⁵⁸ Sul diritto a una buona amministrazione all'interno della Carta di Nizza v., per tutti, C. MARZUOLI, *Carta europea dei diritti fondamentali, "amministrazione" e soggetti di diritto: dai principi sul potere ai diritti dei soggetti*, in G. VETTORI (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002, 255-272.

⁵⁹ In tal senso v., per esempio, A. DEL GUERCIO, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea*, cit., 26. Anche G. CRISTIANO, *Canali legali di accesso all'Unione europea nell'area del Mediterraneo*, cit., 25, sottolinea che «l'eventuale applicabilità dell'art. 47 a tali ipotesi [violazione degli obblighi procedurali nella procedura di *resettlement*] non risolve la problematica questione dell'assenza di una disposizione *ad hoc* relativa all'impugnazione della decisione di diniego, in contrasto con la consolidata giurisprudenza della Corte in tema di diritto d'accesso al giudice».

Una conclusione che appare ancor di più giustificata da un ulteriore dato: *l'assenza dell'obbligo per gli Stati membri di informare gli interessati nel caso di esito negativo della procedura di valutazione propedeutica al reinsediamento.*

A quanto risulta dal testo del regolamento, infatti, gli Stati membri, laddove la procedura abbia avuto un esito negativo, sono tenuti a darne esclusivamente comunicazione all'Alto commissariato e solo «qualora ciò si riveli necessario per consentire all'UNHCR di svolgere i suoi compiti in materia di segnalazione di cittadini di paesi terzi o apolidi a Stati membri o a paesi terzi»⁶⁰.

La giustiziabilità delle suddette pretese, da quelle di tipo sostanziale a quelle più strettamente procedurali, troverebbe, dunque, anche un ostacolo materiale nella mancata disponibilità per l'aspirante reinsediato di un provvedimento dal quale poter apprendere le ragioni alla base di un eventuale diniego e la correttezza dell'*iter* logico-giuridico seguito dall'autorità per giungervi.

Non è quindi da escludere, vista l'assenza di una norma relativa all'impugnazione della decisione di diniego e di una disposizione che, a monte, imponga all'autorità di trasmettere ai destinatari il provvedimento ostativo al *resettlement*, rendendo concretamente possibile l'esercizio del diritto d'azione, un intervento della Corte di giustizia che, sulla base della propria consolidata giurisprudenza in tema di diritto di accesso al giudice⁶¹, metta in discussione la validità del regolamento.

4. I nodi dei corridoi umanitari

Nella sistematica del nuovo Patto, alla procedura di reinsediamento, ora dotata di una disciplina "cogente", dovrebbero affiancarsi complementari

⁶⁰ Art. 9, par. 13, reg. (UE) 2024/1350.

⁶¹ Cfr., per esempio, CGUE, sentenza del 10 marzo 2021, *M.A. c. Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*, C-949/19, EU:C:2021:186. Nella sentenza, resa con riferimento al diniego di visto per un soggiorno di lunga durata legato a motivi di studio, la Corte ha puntualizzato, richiamando un proprio precedente nella sentenza del 13 dicembre 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, come «il diritto dell'Unione [...] impone agli Stati membri l'obbligo di prevedere una procedura di ricorso contro dette decisioni, le cui modalità siano definite dall'ordinamento giuridico del singolo Stato membro nel rispetto dei principi di equivalenza e di effettività, e tale procedura deve garantire, a un dato stadio del procedimento, un ricorso giurisdizionale». Auspica un intervento chiarificatore della CGUE sul contenuto del regolamento anche A. DEL GUERCIO, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea*, cit., 26.

iniziative di ammissione umanitaria che forniscano protezione alle persone non rientranti nei programmi di *resettlement*.

La raccomandazione della Commissione sulle vie di accesso legali al territorio europeo del 2020 investe soprattutto sui corridoi umanitari, i quali – chiarisce la Commissione – rappresentano un «modello di sponsorizzazione da parte di comunità realizzato da organizzazioni di ispirazione religiosa in Italia, Francia e Belgio in cooperazione con i rispettivi governi nazionali» e contrassegnato da un ampio coinvolgimento degli *sponsor* privati «in tutte le fasi del procedimento di ammissione, dall'individuazione di coloro che necessitano di protezione internazionale al loro trasferimento allo Stato membro interessato», così come nella fase «di accoglienza e di integrazione»⁶².

In difetto di indicazioni dal formante europeo che vadano oltre la soglia dei chiarimenti definitivi sul concetto di “corridoio umanitario”, l'analisi non può che scendere sul piano nazionale.

È noto, e confermato dalla stessa Commissione⁶³, che l'Italia ha dimostrato una certa lungimiranza in materia. Al primo corridoio umanitario di rifugiati provenienti dal Libano, dal Marocco e dall'Etiopia, avviato nel 2015 con la sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), il Ministero dell'Interno, la Comunità di Sant'Egidio e altri enti di ispirazione religiosa⁶⁴,

⁶² V. considerando n. 28, Raccomandazione (UE) 2020/1364, cit., anche per il precedente virgolettato riportato nel corpo del testo.

⁶³ Che, nella suddetta raccomandazione del 2020, ha dato un riconoscimento all'obiettivo, alla base dell'attivazione dei corridoi umanitari in Italia, di consolidare anche una *best practice* «nella prospettiva di una sua estensione a livello europeo» (così si legge all'art. 2, co. 1, del protocollo del 2021 per l'evacuazione dall'Afghanistan e all'art. 2, co. 2, del protocollo del 2023 per l'evacuazione dalla Libia).

⁶⁴ Protocollo d'intesa denominato “Apertura dei corridoi umanitari”, firmato il 15 dicembre 2015 dal MAECI e dal Ministero dell'Interno con la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche e la Tavola valdese, in favore di 1000 beneficiari, successivamente rinnovato il 7 novembre 2017 per altri 1000. Per un commento a questo protocollo, e a quello del 12 gennaio 2017 firmato con la Conferenza Episcopale Italiana e la Comunità di Sant'Egidio per l'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia dall'Etiopia, dal Niger e dalla Giordania per un numero massimo di 500 beneficiari (poi rinnovato il 3 maggio 2019 per altre 600 persone), v. 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.

hanno fatto seguito ulteriori iniziative⁶⁵ tramite le quali è stato possibile garantire l'arrivo in Italia, al 9 luglio 2025, di 7224 persone⁶⁶.

In difetto di una loro “messa a sistema” a livello legislativo, l'istituzione di corridoi umanitari è stata resa possibile grazie alla sottoscrizione di protocolli che, pur differenziandosi in base ai paesi da cui i corridoi umanitari hanno origine, alla nazionalità e al numero massimo dei beneficiari coinvolti, così come all'impegno fornito dai *partner* promotori⁶⁷, replicano lo stesso modello partenariale pubblico-privato che può essere così schematizzato:

a) la procedura consta di tre fasi: i) *attività di pre-partenza*; ii) *viaggio*; iii) *attività di post-arrivo*⁶⁸;

b) nell'ambito delle attività di pre-partenza è nevralgica la fase di *identificazione dei potenziali beneficiari dell'iniziativa*, di competenza degli enti privati promotori del progetto. A loro spetta, anzitutto, la raccolta delle richieste di ammissione ai corridoi umanitari trasmesse «tramite vari canali: associazioni, organizzazioni internazionali, comunità religiose, parenti e amici già in Europa (anche arrivati precedentemente tramite i Corridoi Umanitari),

⁶⁵ Oltre ai due protocolli d'intesa richiamati alla nota precedente, bisogna ricordare il protocollo sottoscritto il 4 novembre 2021 dal Ministero dell'Interno e dal MAECI con la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche, la Tavola Valdese, la Conferenza Episcopale Italiana, l'Arci, l'Istituto Nazionale Migranti e Povertà, l'Organizzazione internazionale per le Migrazioni e l'UNHCR per la realizzazione del progetto Corridoi umanitari/Evacuazioni per l'Afghanistan, al fine di far fronte alla grave crisi seguita al ritorno dei talebani nel paese (ammissione di un numero massimo di 1200 beneficiari). Da ultimo, il 21 dicembre 2023, è stato sottoscritto il protocollo d'intesa per la realizzazione del progetto Corridoi Umanitari - Evacuazioni dalla Libia, tra MAECI, Ministero dell'Interno, Arci, Comunità di Sant'Egidio, Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie e della Povertà, UNHCR, al fine di evacuare 1500 rifugiati nell'arco di tre anni.

⁶⁶ I dati sono riportati nel sito istituzionale della Comunità di Sant'Egidio, al seguente indirizzo: <https://www.santegidio.org/pageID/30112/langID/it/CORRIDOI-UMANITARI.html>.

⁶⁷ Tendenzialmente consistente, ché gli enti privati si fanno «carico degli oneri finanziari, burocratici, organizzativi e logistici connessi al trasferimento, alla prima accoglienza e alla integrazione dei beneficiari, secondo un modello di tipo “adozionale”» (F. ORSO, *L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia*, cit., 371).

⁶⁸ V., per ulteriori dettagli su queste tre fasi, il *report* redatto da HUMANITARIAN CORRIDORS, *Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*, 3 dicembre 2019, disponibile al seguente indirizzo: https://www.humanitariancorridor.org/wp-content/uploads/2019/12/REPORT_ITA_WEB.pdf, nonché l'analisi che ne fa C. SICCARDI, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa?*, cit., spec. 99 ss.

ecc.»⁶⁹. Prende, poi, avvio la fase di selezione, funzionale a valutare se le richieste pervenute provengano da persone che effettivamente rientrano tra le categorie soggettive individuate dai protocolli come potenzialmente beneficiarie dei corridoi. I criteri di selezione, scarni e parzialmente differenti da protocollo a protocollo⁷⁰, si incentrano sul *requisito del bisogno di protezione internazionale dei beneficiari* e, in alternativa o in forma complementare, sul fatto che il potenziale beneficiario versi in una generica *situazione di vulnerabilità personale*⁷¹, segnando un punto di contatto, seppur ci sembra solo sul piano degli enunciati⁷², con la disciplina europea del *resettlement*. Criteri elastici, quindi, che esaltano l'autonomia dei soggetti promotori, conferendo loro un ampio margine di scelta il quale, se da un lato rischia di trasformare in questo caso il sistema dell'asilo «into neoliberal, privatised immigration enterprises reserved only [...] for certain ethnic or religious group»⁷³, d'altro canto sembra indispensabile per individuare quei soggetti che possano successivamente essere inseriti, in modo fattivo, nel tessuto sociale di destinazione, garantendo la buona riuscita del progetto di ammissione umanitaria⁷⁴.

⁶⁹ HUMANITARIAN CORRIDORS, *Corridoi Umanitari*, cit., 24.

⁷⁰ Ne offre una analisi dettagliata, mettendo in luce le differenze fra i singoli protocolli, F. ORSO, *L'apertura dei corridoi umanitari verso l'Italia*, cit., spec. 376 ss. Sulla loro opacità si soffermano, invece, M. TUOZZO, *Corridoi umanitari*, cit. e C. SICCARDI, *Quali vie di ingresso legali per i richiedenti protezione in Europa?*, cit., 101 ss.

⁷¹ A una «comprovata situazione di vulnerabilità personale» fanno riferimento tutti i protocolli finora sottoscritti. Peraltro, se nei primi protocolli il canone della 'vulnerabilità' costituiva criterio alternativo rispetto al bisogno di protezione internazionale, così che gli operatori privati potevano individuare i beneficiari anche fuori dalle liste UNHCR dei rifugiati, tra coloro che si trovassero in una «particolare condizione di vulnerabilità» per la «situazione personale», l'«età» o le «condizioni di salute» (v. artt. 3, par. 1, lett. b), dei protocolli del 2015 e del 2017), nel protocollo del 2021 la «comprovata situazione di vulnerabilità personale» è stata dequotata a semplice criterio preferenziale (art. 3, par. 2, lett. e) e, nell'ultimo protocollo del 2023, a condizione cumulativa insieme a ulteriori requisiti – anzitutto, l'essere persona «riconosciut[a] sotto mandato UNHCR, o person[a] registrat[a] presso UNHCR Libia, ed in chiaro bisogno di protezione internazionale [...]» (art. 3, par. 2, lett. a) e d)) – necessari per poter beneficiare del progetto di ammissione umanitaria.

⁷² Se, infatti, il reg. (UE) 2024/1350 si è sforzato di individuare le categorie soggettive che versano in uno stato di vulnerabilità, i protocolli istitutivi dei corridoi umanitari, eccezion fatta per quello del 2021, non presentano una categorizzazione puntuale dei potenziali beneficiari dell'iniziativa.

⁷³ N. HASHIMOTO, *Are New Pathways of Admitting Refugees Truly 'Humanitarian' and 'Complementary'?*, in *Journal of Human Security Studies*, n. 2/2021, 26.

⁷⁴ Cfr. F. ORSO, *L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia*, cit., 379 ss. V., anche, R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., 95.

La lista dei potenziali beneficiari redatta dagli *sponsor* privati viene trasmessa alle amministrazioni statali (al Ministero dell'interno) a cui compete l'effettuazione dei controlli di sicurezza sui soggetti individuati. Nel caso di esito positivo, il MAECI invita le proprie rappresentanze diplomatiche *in loco* a rilasciare visti umanitari, *ex art.* 25, reg. (UE) n. 810/2009, ai beneficiari del progetto indicati nella lista, sì da consentire il loro ingresso in Italia;

c) per quanto concerne il *viaggio*, l'organizzazione e la copertura finanziaria delle spese per il trasferimento degli individui selezionati è a carico degli enti privati promotori. Solo nel caso del protocollo del 2021 sottoscritto per accogliere i rifugiati afgani il Ministero dell'interno si è fatto carico del totale dei costi del trasferimento e di un terzo di quelli per l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati⁷⁵;

d) anche la fase del *post-arrivo* è affidata alla regia dei *partner* privati. A essi spettano gli oneri di prima accoglienza, fornendo in particolare assistenza legale nella fase di richiesta della protezione internazionale⁷⁶, e soprattutto la predisposizione di canali di integrazione *ad hoc*, tramite l'attivazione, per esempio, di percorsi «finalizzati all'acquisizione delle competenze linguistiche e delle abilità lavorative e sociali», al fine di «favorire la stabilizzazione in Italia delle persone incluse nel progetto ed escludere movimenti secondari»⁷⁷.

Le scansioni procedurali appena sintetizzate consentono di cogliere la “doppia anima” dei corridoi umanitari: un canale di accesso protetto e legale al territorio italiano, ove i beneficiari potranno far domanda di protezione internazionale, confidando in una decisione più celere e ragionevolmente di tipo positivo da parte delle Commissioni territoriali, viste le attività di *pre-screening* compiute prima della partenza; uno strumento di tipo “adozionale”⁷⁸ che *mira non solo ad accogliere ma anche a integrare* e, dunque, a far sì che i beneficiari possano essere stabilmente inseriti nell'ambiente di destinazione.

⁷⁵ Cfr. art. 4, par. 3, II), del protocollo. Del resto, i principali beneficiari di questo canale di accesso protetto all'asilo in Italia sono stati i collaboratori con il contingente italiano durante l'occupazione NATO e i loro familiari.

⁷⁶ Onere previsto, per esempio, dall'art. 4, par. 1, lett. f) del protocollo del 2021.

⁷⁷ Art. 4, par. 1, lett. e) del protocollo del 2023.

⁷⁸ Per riprendere la qualificazione che ne dà M. SOSSAI, *Canali di ingresso legale e sicuro dei migranti in Europa*, cit., 88.

Non possono, però, nascondersi anche in questo caso alcuni profili problematici, già evidenziati da buona parte della dottrina⁷⁹, ma su cui è bene soffermarsi per saggiarne la portata.

Le criticità convergono, come nel caso della disciplina europea del *resettlement*, soprattutto sulle *garanzie procedurali* relative alla selezione dei beneficiari dei corridoi umanitari.

Abbiamo infatti visto che quest'ultima è guidata da criteri per lo più generici che assegnano agli operatori degli enti privati promotori «un potere di “filtro” all'asilo non garantito né dal giusto procedimento né dalla possibilità di proporre rimedi avverso la decisione di “non selezione”»⁸⁰.

Il problema è serio anche perché, in assenza di una disciplina europea che consenta, allo stesso modo del reinsediamento, di attrarre queste iniziative umanitarie entro l'alveo della Carta di Nizza⁸¹, l'applicazione del *due process* alla selezione extraterritoriale passa per la controversa efficacia universalistica delle carte dei diritti umani. Si è, comunque, cercato di farvi fronte a partire dal *riconoscimento del carattere pubblicistico* alla fattispecie dei corridoi umanitari in generale e in particolare alla stessa procedura selettiva⁸².

Lo *screening* compiuto *in loco* dagli enti privati promotori dei corridoi è, infatti, propedeutico al successivo svolgimento di funzioni amministrative (il rilascio del visto umanitario e, all'interno del territorio nazionale, il riconoscimento della protezione internazionale)⁸³, nonché potrebbe essere esso stesso qualificato alla stregua di un esercizio privato di pubbliche funzioni⁸⁴,

⁷⁹ V., in particolare: C. SICCARDI, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa?*, cit., 99 ss.; M. TUOZZO, *Corridoi umanitari*, cit. Cenni anche in G. CRISTIANO, *Canali legali di accesso all'Unione europea nell'area del Mediterraneo*, cit., 13 s.

⁸⁰ M. TUOZZO, *Corridoi umanitari*, cit., 5.

⁸¹ Come previsto dal richiamato art. 51 della Carta.

⁸² È questa, se non ci si sbaglia, la linea interpretativa seguita da M. TUOZZO, *Corridoi umanitari*, cit., 5 s.

⁸³ Fonda la natura pubblicistica della fattispecie dei corridoi umanitari sulla «circostanza che i protocolli contemplano, tra le altre cose, anche l'esercizio di poteri amministrativi (e, specialmente, quelli di rilascio del visto e di riconoscimento della protezione internazionale)», F. ORSO, *L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia*, cit., 379.

⁸⁴ Su cui v., nell'ambito di un'ampia produzione dottrinale, il volume di L. PARONA, *L'esercizio privato di funzioni pubbliche: limiti e regime nel diritto italiano e statunitense*, Torino, 2023, e i contributi, tra i più recenti, di: I. PIAZZA, *L'organizzazione dei soggetti privati incaricati di pubbliche funzioni e i riflessi sul regime degli atti*, in *P.A. - Persona e Amministrazione*, n. 1/2019, pp. 159-174; F. SAITTA, *Strutture e strumenti privatistici dell'azione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2016, 549-578; G. PASTORI, *Attività amministrativa e soggetti privati*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 7/2014, pp. 1783-1787.

ove si accedesse all'idea che già «nella fase selettiva si instaura il rapporto autorità/libertà [...] sia per la condizione di soggezione dei potenziali beneficiari rispetto a chi opera la selezione, sia perché il “bene” in gioco (l'accesso al territorio di uno Stato e al suo sistema di accoglienza) ricade tra le utilità pubbliche»⁸⁵.

Qualificata in termini pubblicistici la fattispecie selettiva, alla stessa dovrebbero applicarsi i principi nazionali (costituzionali e legislativi) alla base dell'azione delle pubbliche amministrazioni, non fosse altro perché l'art. 1, co. 1-ter, l. n. 241/1990, richiede ai soggetti privati esercenti pubbliche funzioni di assicurare il rispetto dei principi sull'azione amministrativa sanciti al primo comma dello stesso art. 1. A questi dovrebbe aggiungersi pure quello di buona amministrazione *ex* art. 41 della Carta di Nizza, sia per la parificazione della Carta nel valore giuridico ai Trattati, sia per l'espresso richiamo da parte delle stesse fonti nazionali ai principi europei⁸⁶.

Senonché, la parificazione della selezione operata dai *partner* all'esercizio privato di pubbliche funzioni presenta alcuni profili di criticità che impediscono di aderirvi, pur essendo consapevoli che entro l'alveo del conferimento di funzioni pubbliche a soggetti privati nel tempo «si sono fatte rientrare le ipotesi più varie» pur comprendendo che l'intento sia quello di estendere principi e garanzie pubblicistiche ad attività che hanno un oggettivo rilievo pubblico⁸⁷.

Tutto ruota attorno a questo interrogativo: è sufficiente, per integrare la fattispecie dell'esercizio privato di pubbliche funzioni, la posizione di sostanziale subalternità in cui si trova il rifugiato nella procedura selettiva e il fatto che quest'ultima si innesti in una fattispecie pubblicistica?

A un simile interrogativo viene, in realtà, da rispondere negativamente, a

⁸⁵ M. TUOZZO, *Corridoi umanitari*, cit., 5 s. Una conclusione che sembrerebbe, per certi versi, corroborata dal fatto che la lista dei beneficiari individuati dagli enti privati all'esito della selezione indirizza la successiva azione amministrativa, non potendo le autorità nazionali intervenire nel merito delle scelte compiute dai *partner* privati ma solo confermarle o smentirle all'esito dei controlli svolti.

⁸⁶ Quasi superfluo ricordare che è lo stesso art. 1, l. n. 241/1990 a riconoscere che l'attività amministrativa è retta anche dai principi dell'ordinamento comunitario. È così che, usciti “dalla porta” a causa dell'assenza di una regolazione europea dei corridoi umanitari, i principi della Carta di Nizza sul *due process* rientrerebbero “dalla finestra” insieme a quelli nazionali, per trovare applicazione anche alla procedura di selezione dei beneficiari dei corridoi umanitari.

⁸⁷ I. PIAZZA, *L'organizzazione dei soggetti privati incaricati di pubbliche funzioni e i riflessi sul regime degli atti*, cit., 160.

partire dal fatto che *all'interno dei protocolli non compare alcuna delega di "attività amministrative" ai partner privati*⁸⁸.

Tenuto conto che l'esercizio privato di pubbliche funzioni presuppone uno specifico titolo d'investitura (che sia la legge o un atto della pubblica amministrazione) in capo all'esercente la funzione pubblica⁸⁹, non sembra che la situazione fattuale di soggezione in cui si trovano i potenziali beneficiari dei corridoi umanitari rispetto a chi opera la selezione possa di per sé, tanto più in assenza di un espresso riferimento nei protocolli, qualificare in chiave pubblicistica l'attività selettiva; né si rivela sufficiente a questo scopo il fatto che la selezione si collochi nell'ambito di una più ampia fattispecie che contempla l'esercizio di pubbliche funzioni.

Quest'ultimo dato porta, piuttosto, alla luce un ulteriore fronte critico, riguardante la *difficoltà di qualificare l'attività che viene demandata agli operatori privati*, attività materiale di tipo puramente istruttorio e già inserita in una fattispecie pubblicistica, *come espressione essa stessa di un'autonoma funzione pubblica*. L'attività che viene delegata ai *partner* non può, quindi, essere ricondotta all'esercizio privato di pubbliche funzioni anche perché carente, alla radice, di un'autonoma specificità pubblicistica distinta dalla più ampia fattispecie in cui è inserita.

Ma il punto vero è che il rigetto della tesi dell'esercizio privato di pubbliche funzioni non significa che non ci si debba porre il problema della tutela degli aspiranti beneficiari dei corridoi umanitari, quanto, semmai, che occorra individuare una soluzione capace di tenere insieme la salvaguardia dell'autonomia dei partner privati – elemento essenziale per il funzionamento del meccanismo – e le garanzie per quanti aspirino a partecipare all'iniziativa umanitaria.

A tal proposito, bisogna anzitutto tenere in considerazione, di là dall'apparente (ri)emersione del "problema delle tutele" conseguente ad aver escluso che agli enti privati siano conferite potestà pubbliche⁹⁰, che la sele-

⁸⁸ Ne prende atto anche F. ORSO, *L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia*, cit., 383, evidenziando come i protocolli non riconoscano pretese giuridicamente rilevanti ai beneficiari, né la possibilità di proporre domanda per essere inseriti nel programma di ammissione umanitaria.

⁸⁹ Sugli strumenti di conferimento di potestà pubbliche ai privati v., per tutti, A. MALTONI, *Esercizio privato di pubbliche funzioni*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, I, 2007, 570-595, spec. 581 ss.

⁹⁰ Come si potrebbe essere indotti a pensare se si considera che la disciplina dell'esercizio privato di funzioni pubbliche dettata dall'art. 1, co. 1-ter, l. n. 241/1990, richiedendo ai privati il rispetto dei principi dell'attività amministrativa con un livello di garanzia non inferiore a

zione dei beneficiari ispirata ai canoni del due processi è (*rectius*, dovrebbe) essere garantita a monte dalle amministrazioni, al momento della sottoscrizione dei protocolli con i partner privati. A differenza degli enti che si occupano in concreto della selezione, infatti, le amministrazioni coinvolte nella stipula dei protocolli sono naturalmente vincolate al rispetto dei principi (nazionali e sovranazionali) che guidano l'azione amministrativa, sicché, oltre a individuare sponsor privati affidabili, saranno tenute a predisporre un quadro regolatorio che sia conforme ai principi (a tutti i principi) suddetti⁹¹.

La procedura selettiva disciplinata dai protocolli deve, dunque, essere orientata all'imparzialità e alla trasparenza da contemperare però, nell'ampio spettro dei principi applicabili, con valori contrapposti, a partire dal buon andamento. Quest'ultimo dovrebbe escludere la massimizzazione dei primi (dell'imparzialità, in particolare), qualora possa pregiudicare l'obiettivo di fondo dei corridoi umanitari di garantire non solo un accesso legale ma anche una proficua integrazione dei beneficiari nel territorio italiano. L'apertura a una selezione non rigidamente legata all'imparzialità potrebbe essere, da questo punto di vista, la chiave di volta per preservare il *quantum* di autonomia di cui necessitano i promotori privati per selezionare la "persona giusta" da inserire nella «filiera dell'integrazione»⁹² predisposta in Italia.

Alla ricerca di un punto di equilibrio fra le due suddette esigenze (selezione imparziale ma anche efficace) sarebbe, allora, auspicabile un intervento del legislatore che, fornendo una disciplina stabile ai corridoi umanitari perché non più rimessa a singoli protocolli d'intesa, sciogla anche⁹³ il nodo rela-

quello a cui sono tenute le amministrazioni, «ha indubbiamente lo scopo di ricomporre un equilibrio tra pubblico e privato e di evitare che l'allontanamento dal diritto amministrativo determini una diminuzione delle garanzie per gli amministrati» (così I. PIAZZA, *La disciplina dell'attività amministrativa di soggetti privati tra autonomia organizzativa e garanzie degli amministrati*, in *Diritto amministrativo*, n. 2-3/2015, 547).

⁹¹ Il quale, naturalmente, andrà a vincolare la successiva selezione compiuta dai *partner* privati. Sul rapporto fra esternalizzazione di pubbliche funzioni e il rispetto, da parte dei privati conferitari, dei principi pubblicistici v., anche per un quadro comparato, J.B. AUBY, *Contracting out and 'public values': a theoretical and comparative approach*, in S. ROSE-ACKERMAN, P. L. LINDSETH (eds), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, 2010.

⁹² L'espressione, richiamata anche da F. ORSO, *L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia*, cit., 381, è di P. NASO, *I corridoi umanitari, una risposta costruttiva alle migrazioni*, cit., 832.

⁹³ Ché la stabilizzazione per via legislativa di questa forma di ammissione umanitaria servirebbe pure per far chiarezza riguardo al concreto atteggiarsi del rapporto pubblico-privato in tutte le scansioni procedurali dei corridoi umanitari, non soltanto nella fase di pre-partenza ma anche in quella di accoglienza e integrazione, solo laconicamente disciplinata all'interno

tivo ai criteri di selezione dei beneficiari e individui, conseguentemente, il margine di autonomia riconosciuto agli *sponsor* privati.

La fuoriuscita dei corridoi umanitari dal “limbo dell’informalità” diventa, poi, non solo auspicabile ma addirittura *necessaria* se si guarda alle garanzie che circondano il diritto d’asilo all’interno della Carta costituzionale, cristallizzate nella *riserva di legge* dettata in materia dall’art. 10, co. 3, Cost. Nel richiedere che sia la legge a stabilire le condizioni di esercizio dell’asilo, la norma costituzionale comporta, a rigore, *l'impossibilità di fissare le condizioni di ingresso di potenziali richiedenti la protezione internazionale – quantomeno quelle di principio – tramite fonti che non siano di rango primario*, men che meno tramite protocolli ministeriali⁹⁴ che, al sistema delle fonti, sono del tutto estranei⁹⁵. Un’ulteriore ragione, dunque, che spinge verso la stabile disciplina per via legislativa dei corridoi umanitari tramite la quale non rimettere per intero alla discrezionalità dell’autorità amministrativa, espressa nella predisposizione dei protocolli d’intesa, le modalità di esercizio di diritti costituzionali, come il diritto d’asilo e di ingresso nel territorio dello Stato⁹⁶.

5. Considerazioni conclusive: una disciplina sui visti umanitari europei per far fronte alle criticità degli strumenti di delocalizzazione dell’asilo?

L’analisi sinora condotta consente di fornire, avviandoci a concludere, una risposta all’interrogativo alla base dell’indagine riguardante l’idoneità degli strumenti esaminati (*resettlement* e corridoi umanitari) a conseguire gli obiettivi sottesi alla delocalizzazione dell’asilo.

Abbiamo visto come il trasferimento nei paesi di provenienza di una previa valutazione delle condizioni che possono dischiudere l’accesso alla protezione internazionale sia strumentale alla costituzione di canali di accesso protetto, legale e sicuro all’Unione i quali, traslando di là dal territorio europeo

dei protocolli (v., per considerazioni critiche su quest’ultimo aspetto, L. GALLI, *Quale ruolo degli attori pubblici nella sponsorship privata dei rifugiati*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2022, 134-165).

⁹⁴ Sulla frizione fra l’istituzione dei corridoi umanitari mediante protocolli e la riserva di legge ex art. 10, co. 3, Cost., v. C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Napoli, 2021, spec. 100 ss.

⁹⁵ Come pacificamente chiarito anche dalla giurisprudenza, sia ordinaria che amministrativa (v., per tutti, Cons. St., sez. III, sentenza 28 maggio 2020, n. 3375).

⁹⁶ V., sul punto, anche C. SICCARDI, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa?*, cit., 103.

una parte significativa degli accertamenti strumentali al riconoscimento della protezione, finirebbero pure per alleggerire la pressione sui sistemi di asilo nazionali.

Gli esiti che l'analisi ha restituito non appaiono, però, del tutto conformi a questi obiettivi. E ciò, in primo luogo, per l'*informalità* che, in modo più o meno manifesto, connota entrambi gli strumenti esaminati.

Se l'attivazione dei corridoi umanitari è rimessa all'iniziativa dei singoli Stati membri e regolata solo in via amministrativa, in modo peraltro problematico – guardando al caso italiano – con la riserva di legge in materia d'asilo sancita dall'art. 10, co. 3, Cost., l'entrata in vigore del reg. (UE) 2024/1350 sembrerebbe dischiudere un orizzonte diverso con riferimento al *resettlement*. La frammentarietà delle iniziative condotte nel tempo dai singoli Stati membri è, adesso, sostituita da una disciplina cogente sul reinsediamento che sembrerebbe suggerire l'intenzione dell'Unione di (iniziare a) sviluppare un approccio coordinato in materia di ammissione umanitaria nel proprio territorio.

Epperò, abbiamo notato come l'intervento del legislatore europeo nasconda, dietro la natura vincolante della fonte utilizzata, un approccio *à la carte*⁹⁷ che, riconoscendo ai singoli Stati membri ampie libertà riguardo all'*an* e al *quomodo* della loro partecipazione ai programmi di *resettlement*, depotenzia l'istituto e ne diminuisce la credibilità.

Questo aspetto va poi messo a sistema con il tema dell'*impatto numerico (limitato) di entrambe le iniziative*, la cui notorietà ha suggerito, sino a ora, di non farvi neppure riferimento.

I dati parlano chiaro. L'UNHCR ha quantificato nell'ordine di 123,2 milioni il totale dei rifugiati alla fine del 2024, sette milioni in più rispetto all'anno precedente⁹⁸; di questi, 2,5 milioni avranno bisogno di essere reinsediati nel 2026⁹⁹. Il numero di persone che hanno beneficiato dei corridoi umanitari verso l'Italia e verso gli altri paesi europei che si sono fatti artefici di queste iniziative¹⁰⁰ ammonta – dati di fine luglio 2025 – a meno di diecimi-

⁹⁷ Così lo definisce A. DEL GUERCIO, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea*, cit., 10.

⁹⁸ Il dato è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.unhcr.org/global-trends>.

⁹⁹ Come si legge nel *report* dell'UNHCR, *Projected Global Resettlement Needs 2026*, 24 giugno 2025 disponibile al seguente indirizzo <https://www.unhcr.org/media/projected-global-resettlement-needs-2026>.

¹⁰⁰ In Francia, per esempio, sono giunti tramite i corridoi umanitari 678 persone. A questo dato vanno sommati i rifugiati accolti in Belgio (399), in Andorra (22), in Germania (18) e in Svizzera (3).

la unità. Sono, invece, più di 81.000 le persone reinsediate nell'Unione europea tra il 2015 e l'estate del 2021¹⁰¹.

La risibilità dei numeri rispetto alle reali necessità¹⁰² rischia di essere ulteriormente amplificata dalle suddette carenze del reg. (UE) 2024/1350. Difatti, nell'ipotesi in cui la partecipazione su base volontaria si traduca in una chiusura di alcuni Stati al coinvolgimento nei programmi di *resettlement*, oltre al *vulnus* arrecato alla solidarietà fra paesi¹⁰³, verrebbe indebolito uno strumento – il reinsediamento – già messo alla prova dal numero significativamente elevato di rifugiati da reinsediare, a cui contribuiscono in misura pressoché marginale i corridoi umanitari.

Da qui i risvolti negativi sugli obiettivi che la delocalizzazione dell'asilo si prefigge.

Essendo sottodimensionati, di fatto tutt'ora frammentati perché rimessi alla discrezionalità dei singoli Stati e, come emerso, non assistiti da adeguate garanzie, i canali di accesso protetto non sembrano rappresentare, a oggi, un credibile contraltare rispetto all'ingresso in modo irregolare nel territorio dell'Unione¹⁰⁴.

Da qui anche un aumento della pressione sui sistemi di asilo nazionali, piuttosto che l'auspicata riduzione degli oneri gravanti sugli stessi. Per di più, pure guardando a coloro che beneficiano delle procedure di accesso protetto, le opacità che spesso connotano la selezione nel paese di provenienza dei richiedenti asilo dovrebbero, almeno sul piano astratto, indurre le autorità nazionali a istruire comunque attentamente le singole pratiche prima di concedere la protezione umanitaria¹⁰⁵.

¹⁰¹ I dati sono tratti dalla Comunicazione della Commissione europea del 29 settembre 2021, COM(2021) 590 final, *Relazione sulla migrazione e l'asilo*.

¹⁰² E sottolineata, in modo corale, dalla dottrina (v., per esempio, M. BORRACCETTI, *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, cit., 104).

¹⁰³ Sia verso i paesi terzi che ospitano i rifugiati, sia nei confronti degli altri Stati membri che, invece, partecipano alle procedure di reinsediamento.

¹⁰⁴ Come nota A. BUFALINI, *Tra visti umanitari e respingimenti alla frontiera: si può ancora cercare asilo in Europa?*, in *ADiM Blog*, maggio 2020, 2, «per i richiedenti asilo, l'alternativa alla carenza delle vie di accesso legale è varcare i confini terrestri e marittimi dell'Europa in modo non autorizzato».

¹⁰⁵ Come potrebbe accadere nel caso dei corridoi umanitari, ove siano selezionati uno o più soggetti per motivi diversi dalla condizione di vulnerabilità, andando oltre quel margine di «parzialità» che si è visto potrebbe essere necessario per garantire il buon funzionamento dello strumento. In questo caso, le Commissioni territoriali ben potrebbero adottare provvedimenti di diniego (v., sul punto, anche F. ORSO, *L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia*,

Viene, allora, da chiedersi quale apporto potrebbe essere fornito, nel conseguimento dei suddetti obiettivi, dall'*introduzione di una disciplina ad hoc in materia di visti umanitari*¹⁰⁶, per il momento utilizzati esclusivamente in modo “collettivo” proprio nell'ambito delle procedure di reinsediamento e nei corridoi umanitari e, solo eccezionalmente, riconosciuti in via giurisprudenziale¹⁰⁷ (e in modo peraltro ondivago)¹⁰⁸ su base individuale, ricavandone la disciplina dal disposto dell'art. 25 del Codice visti¹⁰⁹.

Già si è detto che il nuovo Patto, sulla scia della giurisprudenza della CGUE e della Corte EDU, non investe sui visti umanitari come canale di accesso legale al territorio dell'Unione. Nondimeno, preso atto dell'assenza di

cit., 383). A onore del vero, bisogna comunque sottolineare che sino a oggi non risultato casi in cui ai beneficiari dei corridoi umanitari non sia stata poi riconosciuta la protezione internazionale.

¹⁰⁶ Peraltro, auspicata da una parte della dottrina; *ex multis*: P. BONETTI, *La crisi afghana come spunto per risolvere i nodi strutturali del diritto di asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2021; S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, cit., 65 ss.

¹⁰⁷ Si v., per esempio, i provvedimenti adottati fra l'agosto e il settembre 2025 dal Tribunale di Roma con cui si è ordinato il rilascio di visti d'ingresso per motivi umanitari in favore di cittadini palestinesi che si trovano nella striscia di Gaza. Ordini, peraltro, a cui le autorità italiane non hanno dato esecuzione. Per ulteriori riferimenti sulla vicenda si rinvia a L. STAMME, *Quale effettività per le vie di ingresso legali in Italia: il caso della Striscia di Gaza*, in *giustiziainsieme.it*, 29 settembre 2025.

¹⁰⁸ Sulla eterogeneità degli orientamenti seguiti dal Tribunale di Roma, dettata da un diverso approccio alla configurabilità (o meno) di un obbligo per lo Stato italiano di riconoscere il diritto d'asilo oltreconfine, v. F.V. VIRZÌ, *L'extraterritorialità nel diritto amministrativo. Una ricerca sulla regolazione delle attività oltre il territorio dello Stato*, Napoli, 2023, spec. 125 ss. Sul punto v. anche L. STAMME, *Quale effettività per le vie di ingresso legali in Italia*, cit., che individua tre distinti indirizzi: i) un primo orientamento, ad avviso del quale rientrerebbe nella totale discrezionalità dello Stato il rilascio del visto umanitario, sul presupposto che le autorità non siano obbligate a riconoscere un diritto di asilo extraterritoriale (v., per esempio, Trib. Roma, XVIII sez. civ., ordinanza 4 settembre 2025, r.g. 32599/2025); ii) un secondo orientamento, opposto, che invece ritiene obbligato il rilascio del visto umanitario al solo ricorrere di situazioni di pericolo e di necessità umana (si tratta dell'orientamento recentemente seguito dal Tribunale per ordinare il rilascio dei visti umanitari ai cittadini palestinesi); un terzo orientamento, mediano, che richiede, insieme a una situazione di pericolo, pure la presenza di una “relazione qualificata” preesistente fra il richiedente il visto e lo Stato (v., tra tante, Trib. Roma, sez. imm., sentenza 14 settembre 2023, n. 24070).

¹⁰⁹ Che – lo abbiamo visto *supra* § 1 – autorizza gli Stati membri a rilasciare eccezionalmente visti con validità territoriale limitata (anche) in presenza di motivi umanitari, derogando ai requisiti generali previsti per il rilascio del visto uniforme Schengen (per esempio il possesso di un valido documento di viaggio o dei mezzi di sussistenza sufficienti per il soggiorno).

un quadro armonizzato a livello europeo delle *PEPs*, il Parlamento europeo aveva già richiesto alla Commissione, alla fine del 2018, di elaborare una proposta di regolamento con cui istituire un *visto umanitario europeo*¹¹⁰. Nelle intenzioni del Parlamento, tramite questo strumento gli aspiranti alla protezione internazionale avrebbero potuto presentare domanda di visto presso qualsiasi rappresentanza diplomatica degli Stati membri situata nel paese terzo, ottenere una valutazione della stessa entro un termine prestabilito (15 giorni) dopo essere stati invitati a un colloquio con il personale diplomatico e, in caso di esito negativo, agli stessi sarebbe stato riconosciuto il diritto di ricorso avverso la decisione adottata dalle autorità consolari o dall'ambasciata¹¹¹.

Prendendo come riferimento questi “suggerimenti” a suo tempo avanzati dal Parlamento europeo, è probabile che la messa a terra dei visti umanitari europei potrebbe rappresentare l'elemento di chiusura (e un argine alle criticità) del sistema di delocalizzazione dell'asilo sinora descritto. Parallelamente a strumenti (*resettlement* e corridoi *ad hoc*) che si basano sulla selezione officiosa – perché condotta dall'UNHCR o da enti privati – di rifugiati in particolari condizioni di vulnerabilità ai quali garantire l'ingresso nel sistema europeo comune di asilo, si introdurrebbe un ulteriore meccanismo, attivabile “su istanza di parte” (dunque svincolato dalle criticità della procedura selettiva) e per di più circondato da garanzie procedurali e processuali, tramite il quale ampliare la portata quantitativa delle vie di accesso legali a discapito degli ingressi irregolari. Allo stesso tempo, anche qualora la domanda di visto fosse respinta si potrebbe comunque dare «un contributo alla diminuzione degli arrivi irregolari 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»¹¹².

Seppur non si possano ignorare le criticità organizzative conseguenti all'eventuale entrata a regime dei visti umanitari europei, *sub specie* di aggravio del carico di lavoro per le ambasciate e gli uffici consolari dei Paesi membri, una disciplina realmente condivisa e uniforme a livello unionale che individui puntualmente i requisiti e le modalità di trattazione delle richieste

¹¹⁰ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 dicembre 2018 recante *raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari* (2018/2271(INL)).

¹¹¹ V. quanto riportato al punto 5 (“Procedure per il rilascio dei visti umanitari”) dell'anzidetta Risoluzione del Parlamento europeo.

¹¹² S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, cit., 70.

di visto umanitario riuscirebbe con tutta probabilità a neutralizzare alcune fragilità sottese a questo strumento (il rischio dell'*asylum shopping*¹¹³, la problematica sussistenza di un obbligo per le autorità di riconoscere l'asilo extraterritoriale) oltretutto a comporre le spaccature giurisprudenziali che amplificano le incertezze sul tema.

Le difficoltà di giungere a un accordo sull'istituzione di un visto umanitario europeo sono però intuitive, e il silenzio serbato sul punto dal nuovo Patto ne è la riprova.

Un quadro del genere, in cui l'opzione dei visti umanitari non appare (e non è apparsa) politicamente praticabile¹¹⁴, fa allora risaltare, in modo ancor più marcato, le criticità che orbitano attorno agli altri due strumenti esaminati, soprattutto attorno al *resettlement*, che i corridoi umanitari rappresentano comunque un canale complementare di accesso legale.

L'introduzione di una disciplina del reinsediamento autenticamente vincolante per i singoli Stati membri, e dunque ben diversa da quella dettata dal reg. (UE) 2024/1350, avrebbe forse permesso di porre le prime basi per costruire un credibile sistema di accesso esterno al sistema comune europeo d'asilo per i "rifugiati vulnerabili", accesso che a oggi, complici pure i limiti esposti nelle pagine precedenti, sembra ancora affidato a canali irregolari¹¹⁵.

¹¹³ È stata, per esempio, proprio la necessità di impedire «ai cittadini dei paesi terzi di presentare [...] domande di visto finalizzate ad ottenere il beneficio di una protezione internazionale nello Stato membro di loro scelta, incentivando il fenomeno dell'*asylum shopping* e ledendo così l'impianto generale del sistema previsto dal regolamento Dublino III» (C. FRA-TEA, *Accesso alle procedure di protezione internazionale e tutela delle esigenze umanitarie: la discrezionalità in capo agli stati membri non viene intaccata dal nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2/2021, 134).

¹¹⁴ È stato questo il giudizio che ha dato la Commissione rispetto alla richiamata sollecitazione del Parlamento europeo del 2018. È ciò in ragione del fatto che la proposta avrebbe creato «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» (Commissione europea, *Follow up to the European Parliament non-legislative resolution with recommendations to the Commission on Humanitarian Visas*, 1° aprile 2019).

¹¹⁵ I dati diffusi dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) nell'ultimo rapporto del 10 ottobre 2025, relativi ai primi nove mesi del 2025, sono emblematici: se gli ingressi irregolari di migranti nel territorio europeo sono diminuiti del 22% rispetto al 2024, gli arrivi dalla rotta del Mediterraneo centrale sono sostanzialmente speculari a quelli dello scorso anno – 50850 nel 2025, con un aumento anzi del 2% rispetto al 2024 – così come le morti in mare che, secondo le stime dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni, sono pari a 1299 persone. Il report di Frontex è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-irregular-crossings-fall-22-in-the-first-9-months-of-2025-bUQtLL>.