

I canali di ingresso legale per persone bisognose di protezione internazionale nelle politiche dell'UE

Mariano Manuel Bartiromo

Dottorando in Diritto internazionale-europeo-comparato, Università degli Studi di Salerno

1. *Le politiche restrittive in materia migratoria e la scarsa attenzione per i canali di ingresso legale delle persone bisognose di protezione internazionale.* - Di fronte alle sempre più ampie proporzioni assunte negli ultimi anni dai flussi migratori irregolari, in particolare quelli legati alle rotte del Mediterraneo centrale e alla rotta balcanica, le istituzioni europee hanno reagito prevalentemente in chiave di tutela della sicurezza degli Stati membri, ponendo in essere politiche di contenimento dei flussi (c.d. politiche del “non arrivo”) e di contrasto dell’immigrazione irregolare. L’UE ha attuato in questo senso un processo di “esternalizzazione delle frontiere”, attraverso il quale le procedure di controllo vengono trasferite nei Paesi di origine e di transito dei migranti, con l’attribuzione alle autorità di tali Paesi o ad organizzazioni internazionali del compito di gestire i flussi e impedire che i migranti irregolari raggiungano l’Europa¹. Lo stesso orientamento è seguito anche dai singoli Stati membri, attraverso la stipulazione di accordi con i Paesi di transito, in forza dei quali questi ultimi si impegnano ad attuare misure di *pull-back* – respingimenti in mare, detenzione in centri di raccolta e rimpatri – ricevendo dai primi gli aiuti finanziari e logistici necessari².

Queste politiche restrittive incidono inevitabilmente anche sulla sorte delle persone bisognose di protezione internazionale, che affluiscono copiosamente tra i migranti in conseguenza del paradosso del diritto di asilo³ nel diritto dell’UE: da un lato la richiesta di asilo è ancorata al principio della territorialità, in base al quale dev’essere presentata obbligatoriamente sul territorio degli Stati membri⁴; ma dall’altro non è definita alcuna

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

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

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

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

modalità attraverso la quale le persone intenzionate a presentarla possano raggiungere legalmente gli Stati membri. Anzi, nelle diverse normative in materia di protezione internazionale i «richiedenti asilo» sono definiti come coloro che (già) «hanno presentato una domanda di protezione»⁵, presupponendo quindi che essi si trovino già sul territorio dell'Unione e lasciando al buio la fase del trasferimento. Ne discende che la maggior parte delle persone intenzionate a richiedere asilo raggiunge il territorio degli Stati membri attraverso percorsi illegali, affidandosi ad organizzazioni criminali e finendo così per entrare nei circuiti del traffico di migranti e della tratta di esseri umani, mettendo seriamente a repentaglio la propria vita durante il tragitto. Come riportato dal Parlamento europeo, si stima in proposito che «il 90% delle persone che hanno ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato o altro titolo di protezione internazionale sia entrato negli Stati membri con mezzi irregolari attraverso rotte potenzialmente mortali»⁶. Viene quindi riconosciuto un diritto, ma i relativi titolari non vengono messi nella concreta condizione di esercitarlo⁷.

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

I principali canali legali sono il rilascio di visti umanitari su richiesta spontanea, il reinsediamento, i programmi di ammissione umanitaria e il nuovo modello dei corridoi umanitari, in relazione ai quali c'è stata una parziale attenzione, che però non è sfociata finora nella definizione di uno strumento normativo che preveda regole e procedure chiare ed univoche. Il dato normativo si esaurisce in poche definizioni contenute nei regolamenti istitutivi del FAMI, in risoluzioni del Parlamento europeo e raccomandazioni della Commissione, mentre nel contesto delle normative in materia di protezione internazionale non risulta alcuna disposizione che vi faccia riferimento. Sul piano operativo sono stati promossi diversi programmi, la cui attuazione è stata comunque rimessa alla discrezionalità degli Stati membri sia sotto il profilo dell'adesione che di quello della decisione definitiva sugli ingressi.

2. La questione dei visti umanitari – Il maggior rilievo nel dibattito è stato assunto indubbiamente dai visti umanitari. Il Codice dei visti⁸ stabilisce che in presenza di «motivi

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

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

⁷ V. 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, pp.77-80; e F.L. GATTA, *La "saga" dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, passando per il legislatore dell'Unione europea e le prassi degli Stati membri*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2019, pp. 4-9.

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

umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali» gli Stati membri possono:

- concedere eccezionalmente⁹ visti con validità territoriale limitata (VTL) al Paese che lo rilascia¹⁰, laddove lo Stato ritenga necessario derogare alle condizioni di ingresso previste dal Codice frontiere Schengen o rilasciare il visto nonostante l'opposizione manifestata da un altro Stato membro in sede di consultazione preliminare o la mancata effettuazione di tale consultazione (art. 25, par. 1, lett. a);

- derogare alle condizioni di ricevibilità delle domande di visto (art. 19, par. 4);

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

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

- prorogare la durata di un visto (art. 33, par. 1),

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

Si tratta di disposizioni che non brillano per chiarezza: sotto il profilo sostanziale non definiscono le nozioni di «motivi umanitari» e «obblighi internazionali» e sotto il profilo procedurale non prevedono un *iter* separato e autonomo per la richiesta del visto con VTL per tali ragioni, lasciando alle autorità degli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nell'interpretazione e nella decisione.

Nel 2016 il Parlamento europeo aveva allora formulato alcune proposte per colmare queste lacune inserendo nel CDV disposizioni specifiche sui visti umanitari. In particolare, con la risoluzione del 12 aprile 2016¹¹, aveva invitato gli Stati membri ad «avvalersi di tutte le possibilità esistenti per fornire, in particolare alle persone vulnerabili, visti umanitari presso le ambasciate e gli uffici consolari dell'Unione nei Paesi d'origine o di transito» e ad introdurre «un visto umanitario europeo che dovrebbe poter essere richiesto direttamente presso qualsiasi consolato o ambasciata degli Stati membri e che, una volta concesso previa valutazione, dovrebbe consentire al suo possessore di entrare nel territorio dello Stato membro che lo ha rilasciato, al solo scopo di presentare una richiesta di protezione internazionale»¹² e a tal fine, con un progetto di risoluzione legislativa¹³, aveva proposto emendamenti alla proposta di riforma del CDV presentata due anni prima dalla Commissione¹⁴, suggerendo in particolare di accrescere la rilevanza delle esigenze di protezione internazionale ai fini della valutazione delle domande di visto; rimuovere l'eccezionalità dei visti con VTL, rendendoli una soluzione ordinaria in presenza della necessità di garantire protezione internazionale; e definire più specificamente gli «obblighi internazionali», in modo tale da chiarire che in tale novero rientrassero anche gli obblighi riguardanti la concessione di protezione a cittadini di Paesi terzi risultanti

⁹ Rispetto alla regola del visto uniforme, valido per l'intero territorio dell'Unione.

¹⁰ O eventualmente estesa anche ad altri Paesi che espressamente vi acconsentano.

¹¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione (2015/2095(INI)).

¹² Ivi, punti 26 e 27.

¹³ Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Codice dei visti dell'Unione(rifusione) (COM(2014)0164 – C8-0001/2014 – 2014/0094(COD)).

¹⁴ Di per sé improntata all'incentivazione della mobilità di persone nei settori che possono favorire la crescita economica (*business* e turismo) e al rafforzamento dell'aspetto securitario dell'area Schengen.

dalla Convenzione di Ginevra del 1951, dalla CEDU, dalla Carta di Nizza e da altri strumenti internazionali pertinenti.

L'iniziativa ha incontrato l'opposizione del Consiglio, che, al pari della Commissione, richiamando l'art. 1 CDV in base al quale «il presente regolamento stabilisce le procedure e le condizioni per il rilascio dei visti per soggiorni previsti nel territorio degli Stati membri non superiori a 90 giorni su un periodo di 180» (visti per soggiorni di breve durata), ha escluso che l'ambito di applicazione del CDV potesse ricomprendere disposizioni in materia di protezione internazionale, in quanto l'intenzione di richiedere protezione internazionale implica un soggiorno di lunga durata.

3. *La giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU: le sentenze X e X c. Belgio e M.N. e altri c. Belgio* – Tra il 2017 e il 2020 la giurisprudenza ha avuto la possibilità di sbloccare lo stallo. Alla Corte di giustizia e alla Corte EDU sono stati sottoposti due casi pressoché identici riguardanti altrettante famiglie siriane che, in fuga dall'assedio di Aleppo, avevano raggiunto l'ambasciata belga a Beirut e avevano richiesto un visto con VTL per motivi umanitari ex art. 25, par. 1, lett. a) CDV, manifestando l'intenzione di voler poi richiedere asilo in Belgio e ricevendo il diniego da parte dell'*Office des étrangers*¹⁵.

Con riferimento al caso *X e X c. Belgio* sottoposto alla Corte di giustizia, il Conseil du contentieux des étrangers¹⁶ aveva effettuato il rinvio pregiudiziale in merito all'interpretazione dell'art. 25, par. 1, lett. a) CDV, ponendo due questioni riguardanti: (1) la riferibilità degli «obblighi internazionali» enunciati da tale norma a quelli derivanti dagli art. 4 della Carta di Nizza e 3 della CEDU (divieto di tortura e pene o trattamenti inumani o degradanti), 18 della Carta di Nizza (diritto di asilo) e 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 (principio di *non refoulement*); e (2) la possibilità di interpretare la norma nel senso della configurabilità di un obbligo nei confronti dello Stato membro investito di una domanda di visto con VTL di rilasciare il visto in presenza di un rischio dimostrato di violazione dell'art. 4 e/o dell'art. 18 della Carta di Nizza o di un altro obbligo internazionale dal quale esso è vincolato; e l'incidenza sulla configurabilità di tale obbligo dell'esistenza di collegamenti tra le persone che richiedono il visto e lo Stato membro investito della domanda.

¹⁵ L'autorità amministrativa nazionale competente in materia di ingresso e soggiorno di stranieri.

¹⁶ La giurisdizione amministrativa belga competente per i ricorsi contro le decisioni in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri, che i richiedenti avevano adito contestando la violazione da parte dell'Office dell'art. 25, par. 1, lett. a) CDV, sostenendo che i loro motivi umanitari soddisfacevano le condizioni per il rilascio del visto con VTL, e degli art. 4 e 18 della Carta di Nizza, sostenendo rispettivamente che il diniego del visto li esponesse a trattamenti inumani o degradanti e che dal riconoscimento del diritto di asilo discendesse un obbligo positivo per gli Stati membri di assicurarne l'effettivo esercizio. L'Office aveva respinto la richiesta invocando l'art. 32, par. 1, lett. b) CDV, che prevede il rifiuto del visto in presenza di «ragionevoli dubbi sull'affidabilità delle dichiarazioni fatte dal richiedente sulla sua intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri entro la scadenza del visto richiesto», dovuti nel caso di specie all'intenzione dei richiedenti di chiedere asilo, che avrebbe comportato un soggiorno in Belgio di durata superiore a quella ammessa per il soggiorno di breve durata oggetto del CDV.

La Corte, seguendo una direzione diametralmente opposta rispetto alle conclusioni dell'avvocato generale Paolo Mengozzi¹⁷, ha aggirato le questioni poste attraverso un approccio estremamente formalistico e prudente¹⁸, affermando che:

- una domanda di visto con VTL per motivi umanitari presentata alla rappresentanza estera di uno Stato membro con l'intenzione di richiedere asilo a tale Stato, e quindi di soggiornare nel relativo territorio per un periodo superiore a quello di 90 giorni su 180, non rientra nell'ambito di applicazione del CDV – la cui disciplina riguarda solo i visti di breve durata – e più ampiamente del diritto dell'UE, ma, «allo stato attuale del diritto dell'Unione» – che in materia di titoli di soggiorno di lungo periodo ai sensi dell'art. 79, par. 2, lett. a), TFUE si è finora limitato a predisporre solo alcune direttive settoriali¹⁹ – nell'ambito di applicazione del diritto nazionale;

- il riconoscimento della configurabilità dell'obbligo del rilascio del visto umanitario sarebbe stato in contrasto col sistema “Dublino” in quanto avrebbe significato consentire al richiedente, sfruttando la proposizione della domanda di visto, la scelta dello Stato membro al quale presentare la richiesta di protezione internazionale e obbligare in generale gli Stati membri a ricevere domande di protezione internazionale presentate presso extraterritorialmente, laddove invece il regolamento “Dublino III” (al pari delle direttive “Procedure” e “Accoglienza”) esclude espressamente tali domande dal proprio ambito di applicazione e quindi da quello del diritto dell'UE.

Ferma restando la libertà di ciascuno Stato di stabilire se concedere visti umanitari per richiesta di asilo, la Corte di giustizia ha escluso quindi la desumibilità di un obbligo di concederli dal diritto dell'UE, chiudendo alla possibilità di instaurare un legame tra le politiche relative ai visti e all'asilo e quindi di ricondurre i visti per richiesta di asilo alla fattispecie *ex art. 25 CDV*.

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

¹⁷ Secondo il quale: in relazione al primo quesito, pur ammettendo la non riferibilità degli «obblighi internazionali» *ex art. 25 CDV* agli obblighi derivanti dalla Carta di Nizza, una decisione su una domanda di visto ai sensi di tale norma rappresentava pur sempre un'applicazione del diritto dell'UE e perciò andava assunta nel rispetto delle fonti primarie, indipendentemente dall'intenzione di richiedere asilo; e in relazione al secondo, se la negazione del visto può effettivamente esporre il richiedente a trattamenti inumani o degradanti, lo Stato al quale è richiesto il visto sarebbe sempre obbligato a rilasciarlo (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2b4d32c5-ed1e-11e6-ad7c-01aa75ed71a1/language-it/format-PDF/A1A>).

¹⁸ Corte di giustizia, sentenza del 7 marzo 2017, causa C-638/16 PPU, *X e X c. Belgio*.

¹⁹ In ordine cronologico, direttiva 2003/86/CE sul diritto al ricongiungimento familiare degli stranieri soggiornanti legalmente nel territorio degli Stati membri; direttiva 2003/109/CE sullo status di soggiornanti di lungo periodo (e la successiva direttiva 2011/51/UE che ne estende l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale); direttiva 2004/38/CE sul diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini dell'UE e dei loro familiari (per la parte riguardante i familiari stranieri dei cittadini dell'UE); direttiva 2011/98/UE sul «permesso unico»; direttiva 2014/66/UE sui «trasferimenti intrasocietari»; direttiva 2014/36/UE sull'ingresso e soggiorno dei lavoratori stagionali; direttiva 2016/801/UE sull'ingresso e soggiorno per motivi di ricerca, studio, tirocinio e volontariato; direttiva 2021/1883/UE riguardante la c.d. «carta blu» destinata ai lavoratori altamente qualificati (che ha sostituito la precedente direttiva 2009/50/CE).

ordinato all'Office di concedere²⁰. A sua volta la Corte EDU non è entrata nel merito della questione e ha dichiarato il ricorso inammissibile²¹ argomentando che:

- con riferimento agli artt. 3 e 13, non risultava configurabile la propria giurisdizione in quanto in relazione al caso di specie la giurisdizione belga non poteva operare in via extraterritoriale perché a tal fine, se le persone coinvolte non sono cittadine dello Stato, non è sufficiente il riscontro dell'avvenuto esercizio di un potere pubblico da parte delle autorità statuali (nel caso di specie, l'esercizio della funzione di controllo dell'immigrazione attraverso l'assunzione della decisione sul rilascio del visto) ma sono necessari elementi ulteriori espressivi di un controllo effettivo delle autorità sugli individui coinvolti²², che non risultavano in quanto i ricorrenti non avevano alcun preesistente legame col Belgio, ne avevano raggiunto l'ambasciata a Beirut e poi se ne erano allontanati volontariamente e il Belgio non ha mai esercitato alcun controllo effettivo in territorio libanese o siriano. Per la Corte non è quindi sufficiente per la configurazione della giurisdizione belga il mero fatto che i ricorrenti abbiano avviato dei procedimenti dinanzi agli organi amministrativi e ai tribunali nazionali²³ e una soluzione diversa si sarebbe tradotta in un'applicazione universale della CEDU dipendente dalla scelta unilaterale di ogni singolo individuo, con la conseguente configurazione a carico degli Stati contraenti di un obbligo illimitato di garantire l'ingresso sul proprio territorio a chiunque rischi di essere esposto a trattamenti vietati dalla CEDU, in contrasto con il principio di diritto internazionale consuetudinario in base al quale gli Stati-parte di convenzioni internazionali mantengono piena sovranità sul controllo di ingresso, soggiorno ed espulsione degli stranieri;

- con riferimento all'art. 6, par. 1, tale norma è applicabile solo quando il vantaggio che eventualmente scaturisca dalla decisione del giudice integri un diritto civile, il che non avviene nel caso delle decisioni di rilascio del visto per l'ingresso nel territorio di uno Stato²⁴.

Neanche dalla CEDU è quindi desumibile un obbligo positivo per gli Stati di garantire agli stranieri l'ingresso nel proprio territorio e rilasciare visti umanitari, neanche in presenza di rischi di trattamenti inumani o degradanti, ferma restando la possibilità di prevedere diversamente nelle legislazioni interne.

²⁰ Alla luce del persistente rifiuto da parte dell'Office, i richiedenti avevano adito il Tribunale di prima istanza di Bruxelles, che aveva ordinato l'esecuzione delle decisioni del Conseil, ma la Corte d'appello aveva accolto il ricorso dello Stato belga dichiarando l'inapplicabilità delle decisioni del Conseil perché i ricorrenti non avevano mai presentato richiesta di annullamento della decisione iniziale dell'Office e i termini per presentarla erano ormai scaduti. La decisione dell'Office era perciò diventata irrevocabile e tutte le decisioni successive ad essa erano da considerarsi inapplicabili.

²¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 5 marzo 2020, ric. n. 3599/18, *M.N. e altri c. Belgio*.

²² La Corte ha così assunto un orientamento più restrittivo rispetto alle precedenti pronunce con le quali aveva invece ritenuto sufficiente l'avvenuto esercizio di un potere pubblico ai fini della configurazione della giurisdizione extraterritoriale. V. F. CAMPLONE, *La sentenza M.N. e altri c. Belgio alla luce di X e X: la conferma della prudenza delle Corti o un impulso allo sviluppo di canali di ingresso legali europei?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2020, pp. 240-244, pp. 254-258; F.L. GATTA, *op. cit.*, pp. 23-29; A. PASQUERO, M. MICHELETTI, E. RIFFALDI, *Anche la CEDU chiude ai visti umanitari*, in *Diritti senza confini*, 2020, par. 4.3.

²³ Così già la precedente sentenza del 28 gennaio 2014, ric. n.11987/11, *Abdul Wahab Khan c. Regno Unito*.

²⁴ Coerentemente con la giurisprudenza precedente in base alla quale le decisioni in materia di immigrazione non incidono su diritti di natura civile. V. in particolare le sentenze del 5 ottobre 2000, ric. n. 39652/98, *Maaouia c. Francia*, par. 40; e del 4 febbraio 2005, ric. nn. 46827/99 e 46951/99, *Mamatkulov e Askarov c. Turchia*, par. 82-83.

Entrambe le pronunce hanno incontrato la soddisfazione degli Stati, preoccupati che soluzioni opposte potessero mettere in crisi il sistema di protezione internazionale generando un'ipertrofia delle richieste di visto²⁵, ma allo stesso tempo, facendo riferimento allo «stato attuale del diritto», le due Corti non hanno escluso definitivamente la possibilità di adottare un visto per richiesta di asilo, rispettivamente lasciando aperta la porta ad una possibile evoluzione del diritto dell'UE attraverso l'adozione di una normativa in materia ed esortando gli Stati ad avvalersi di ambasciate e consolati per il rilascio di visti umanitari, nonché per la presentazione di domande di asilo²⁶.

Sulla base dello spiraglio lasciato dalla Corte di giustizia, il Parlamento europeo, con la risoluzione dell'11 dicembre 2018, aveva invitato la Commissione ad assumere l'iniziativa legislativa per l'adozione di un regolamento *ad hoc* sui visti umanitari, definendoli espressamente come «i visti rilasciati allo scopo di raggiungere il territorio di uno Stato membro per ottenere protezione internazionale» (*considerando A* e punto 2) e delineando la struttura del regolamento, stabilendo in particolare che questo avrebbe dovuto definire le condizioni per l'ottenimento e la procedura per il rilascio dei visti e le modifiche al CDV per chiarirne l'applicabilità alle persone bisognose di protezione internazionale, ferma la competenza esclusiva dei singoli Stati membri in relazione alla decisione sul rilascio dei visti. Ma la Commissione non ha accolto l'invito, senza peraltro comunicarne le motivazioni come richiesto dall'art. 225 TFUE, continuando a focalizzare l'attenzione – come aveva fatto fin dai primi anni della crisi del Mediterraneo a seguito delle primavere arabe e del conflitto in Libia – sugli altri canali legali di ingresso.

4. *Il reinsediamento* – Nel diritto dell'UE una prima definizione di reinsediamento era rintracciabile nell'art. 2, lett. a), del regolamento istitutivo del FAMI per il periodo 2014-2020²⁷, in base al quale «si intende per reinsediamento il processo mediante il quale, su richiesta dell'UNHCR, i cittadini di Paesi terzi con esigenze di protezione internazionale sono trasferiti da questi Paesi negli Stati membri in cui sono autorizzati a soggiornare in virtù dello *status* di rifugiato, della protezione sussidiaria, oppure di qualsiasi altro *status* che offre, in virtù del diritto nazionale e dell'Unione, diritti e vantaggi analoghi a quelli garantiti ai titolari della protezione internazionale». Con formula non dissimile, la successiva raccomandazione della Commissione europea dell'8 giugno 2015²⁸ ha ridefinito l'istituto come «il trasferimento di singoli profughi con evidente bisogno di protezione internazionale, effettuato, su richiesta dell'UNHCR, da un Paese terzo in uno Stato membro consenziente, allo scopo di proteggerli dal respingimento e di riconoscere loro il diritto di soggiorno e tutti gli altri diritti analoghi a quelli riconosciuti ai beneficiari di protezione internazionale».

²⁵ Con riferimento al caso *X e X* ben quattordici Stati membri erano intervenuti in causa, sostenendo l'impossibilità di fondare un canale di ingresso legale sul CDV.

²⁶ Così anche la sentenza della Corte EDU del 13 febbraio 2020, ric. nn. 8675/15 e 8697/15, *N.D. e N.T. c. Spagna*.

²⁷ Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio.

²⁸ Raccomandazione (UE) 2015/914 della Commissione dell'8 giugno 2015 relativa a un programma di reinsediamento europeo.

Il 13 luglio 2016 la Commissione ha poi avanzato una proposta di regolamento *ad hoc*²⁹ che avrebbe dovuto finalmente portare alla definizione di un quadro normativo sul tema. Tale proposta introduceva ancora una nuova nozione, definendo il reinsediamento come «l'ammissione di cittadini di Paesi terzi e apolidi bisognosi di protezione internazionale da un Paese terzo verso il quale o all'interno del quale sono stati sfollati, nel territorio degli Stati membri, allo scopo di accordare loro protezione internazionale» (art. 2). L'ambito dei beneficiari veniva quindi esteso anche agli apolidi e veniva introdotto come requisito la condizione di «sfollati» sia all'esterno che all'interno del Paese di cittadinanza o di residenza. Venivano poi definiti i criteri di ammissibilità e quelli per la determinazione delle regioni o Paesi terzi da cui attuare i reinsediamenti, i motivi di esclusione, le modalità per l'attuazione di un piano annuale e di programmi mirati, una procedura ordinaria e una procedura accelerata destinata ai programmi mirati. Ma l'*iter* della proposta si è arenato nel 2018 e, nonostante le ripetute sollecitazioni, ad oggi il regolamento non è stato ancora introdotto.

Il regolamento istitutivo del FAMI per il periodo 2021-2027³⁰ ha invece ancora modificato la nozione di reinsediamento, definendolo come «l'ammissione nel territorio degli Stati membri, a seguito di una segnalazione dell'UNHCR, di cittadini di Paesi terzi o apolidi che provengono da un Paese terzo verso il quale sono stati sfollati, i quali ottengono protezione internazionale e ai quali è offerta una soluzione duratura in conformità del diritto dell'Unione e nazionale», escludendo quindi il riferimento agli sfollati interni. In tutte le nozioni esaminate, lo *status* giuridico destinato ai beneficiari una volta trasferiti nello Stato di reinsediamento corrisponde alle diverse forme di protezione internazionale a seconda delle valutazioni dello Stato interessato.

Nell'ambito della procedura di attuazione i beneficiari vengono identificati attraverso la registrazione presso l'UNHCR, dopodiché la loro condizione viene valutata attraverso colloqui e l'UNHCR presenta la richiesta di reinsediamento allo Stato di destinazione, che assume la decisione. Solo alcuni Stati membri hanno regolamentato il reinsediamento nelle proprie legislazioni, mentre la maggior parte di essi lo attua sulla base di programmi *ad hoc*.

Dal 2015 l'UE adotta programmi biennali sulla base dei quali sono stati reinsediati quasi centomila rifugiati presenti in Medio Oriente, Nord Africa e Corno d'Africa. Inoltre, con la controversa dichiarazione UE-Turchia (2016) è stato definito un programma di reinsediamento specificamente rivolto ai rifugiati siriani presenti in Turchia, basato sul discutibile sistema del reinsediamento di un cittadino siriano per ognuno di quelli rimpatriati in Turchia tra coloro che hanno attraversato il confine irregolarmente, di cui ad oggi hanno beneficiato 37.300 persone³¹.

²⁹ Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, 13.7.2016, COM(2016) 468 final.

³⁰ Regolamento (UE) 2021/1147 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, art. 2, n. 8.

³¹ Così gli ultimi dati riportati dal sito ufficiale del Consiglio e del Consiglio europeo *Consilium.Europa.eu*. (<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/managing-migration-flows/>).

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

Più chiara è apparsa allora la nozione introdotta dal regolamento istitutivo del FAMI per il periodo 2021-2027, che, rimuovendo l'aggettivo «altri» – che poteva anche far pensare ad una categoria residuale di canali diversi dal reinsediamento – ha definito «ammissione umanitaria» «l'ammissione a seguito – ove richiesto da uno Stato membro – di una segnalazione da parte dell'EASO, dell'UNHCR o di un altro organismo internazionale competente, di cittadini di Paesi terzi o apolidi provenienti da un Paese terzo verso il quale sono stati sfollati forzatamente, i quali ottengono protezione internazionale o uno *status* umanitario ai sensi del diritto nazionale che prevede diritti e obblighi equivalenti a quelli di cui agli art. da 20 a 34 della direttiva 2011/95/UE per i beneficiari di protezione sussidiaria». Tale nozione, quindi, da un lato estende l'ambito dei beneficiari anche agli apolidi, dall'altro lo definisce in modo più specifico attraverso il riferimento alla condizione di sfollamento forzato in un Paese terzo; e individua specificamente lo *status* giuridico destinato ai beneficiari in quello della protezione sussidiaria. La procedura di attuazione è molto più rapida rispetto a quella del reinsediamento, considerando che i beneficiari non vengono selezionati dall'UNHCR e non sono previsti specifici criteri di ammissibilità.

La dichiarazione UE-Turchia ha introdotto un programma di ammissione umanitaria *ad hoc* per i rifugiati siriani presenti in Turchia³², la cui attuazione era subordinata alla condizione che gli attraversamenti irregolari fossero terminati o almeno sostanzialmente ridotti. Il primo effettivo programma europeo di ammissione umanitaria è stato invece predisposto per il periodo 2021-2022 e sulla base di esso è stata offerta protezione a 28.800 persone³³.

6. *I corridoi umanitari* – I corridoi umanitari vanno intesi nella nuova accezione³⁴ della creazione di passaggi sicuri per consentire il trasferimento di individui potenzialmente beneficiari di protezione internazionale o comunque particolarmente vulnerabili da zone di guerra o comunque in cui esistono particolari pericoli ad altri Paesi, nei quali poi presenteranno la domanda di protezione internazionale e saranno inclusi in programmi di accoglienza e integrazione. Tale strumento viene attuato sulla base di programmi di sponsorizzazione privata (*private sponsorship*) o di comunità (*community*

³² Già delineato nella precedente raccomandazione della Commissione dell'11 gennaio 2016 per un programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia, Bruxelles, 11.1.2016, C(2015) 9490 final.

³³ Allegato 2 della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 6 ottobre 2022, *Relazione sulla migrazione e l'asilo*, 6.10.2022 COM(2022) 740 final.

³⁴ Quella tradizionale, definita dalla Quarta Convenzione di Ginevra del 1949 per la protezione delle persone civili in tempi di guerra (art. 23), consiste nella creazione di passaggi sicuri per il trasporto di generi di prima necessità in zone di combattimento.

sponsorship), formulati per effetto di accordi di cooperazione (*partnership*) – protocolli di intesa o *memorandum of understanding* – stipulati tra le autorità degli Stati e organizzazioni della società civile (organizzazioni non governative, non lucrative o religiose, associazioni, gruppi di privati cittadini, ma anche singoli individui, che vengono definiti proponenti, promotori o sponsor), in base ai quali queste ultime finanziano interamente i progetti e sono coinvolte direttamente in tutte le fasi della procedura di attuazione³⁵. L'obiettivo è quindi l'accoglienza diffusa attraverso l'assegnazione ad attori locali dislocati sul territorio del compito di occuparsi dell'integrazione dei beneficiari, evitando in tal modo grandi concentrazioni di rifugiati in chiave di maggiore sostenibilità.

Lo strumento ha assunto le sue odierne caratteristiche nel contesto del conflitto in Siria e, ancor più recentemente, a seguito del ritorno al potere dei Talebani in Afghanistan e dell'inizio della guerra in Ucraina e, a partire dal febbraio del 2016, ha permesso a 6.018 persone di raggiungere l'Europa in sicurezza. La maggior parte dei beneficiari è originaria di Siria, Afghanistan, Iraq, Yemen, Eritrea, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Congo e Camerun.

È stata l'Italia ad inaugurare il nuovo modello dei corridoi umanitari³⁶ attraverso la stipulazione dei protocolli di intesa tra lo Stato e la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche e la Tavola Valdese nel 2015, affermandosi come esempio virtuoso fino ad ottenere il premio Nansen dall'UNHCR nel settembre del 2019. La procedura si apre con l'individuazione e la selezione dei potenziali beneficiari da parte delle organizzazioni promotrici attraverso l'attività di operatori presenti nei Paesi di provenienza, che valutano le richieste attraverso colloqui per l'accertamento dei requisiti e trasmettono gli elenchi dei candidati all'autorità consolare dello Stato di destinazione, che li inoltra al Ministero dell'Interno. Questo procede alla verifica dei requisiti per poi ritrasmettere le liste definitive all'autorità consolare, che rilascerà i documenti di viaggio e i visti umanitari con VTL ai sensi dell'art. 25 CDV. A questo punto l'organizzazione promotrice avvia per i beneficiari corsi di formazione per l'apprendimento della lingua e del contesto giuridico-culturale del Paese di destinazione e si occupa del loro trasferimento. Giunti a destinazione, i beneficiari presentano la richiesta di protezione internazionale e intraprendono un percorso di accoglienza e integrazione sempre a cura dell'organizzazione promotrice.

Il modello italiano è stato replicato da Francia, Belgio e Andorra, mentre in Spagna sono attualmente in via di sottoscrizione i protocolli d'intesa.

³⁵ L'UNHCR assume un ruolo di attore esterno, limitandosi a segnalare potenziali beneficiari e sostenere le iniziative degli Stati membri, come previsto dall'art. 8 del relativo statuto, che ricomprende tra le sue azioni «il sostegno alle iniziative private per la crisi dei rifugiati».

³⁶ V. C. SICCARDI, *op. cit.*, pp. 99-104, e Caritas Italiana (Ufficio Politiche Migratorie e Protezione Internazionale), *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, 2020, disponibile su <https://immigration.caritas.it/sites/default/files/docs/2021-09/corridoi%20definitivo%2015052019.pdf>.

7. *Piani attuali e prospettive per il futuro* – La raccomandazione del 23 settembre 2020³⁷, formulata dalla Commissione contestualmente al nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo³⁸, è dedicata interamente ai «percorsi legali di protezione nell’UE», individuati segnatamente nel reinsediamento, nell’ammissione umanitaria e in «altri percorsi complementari», tra cui vengono espressamente citati i corridoi umanitari. La Commissione ribadisce la competenza esclusiva degli Stati membri in relazione all’espletamento delle procedure di ammissione, invitandoli a migliorare l’informazione ai potenziali beneficiari e le capacità di accoglienza, integrazione e inclusione sociale e ad estendere i programmi di sponsorizzazione privata o di comunità a tutti i tipi di canali legali. Nel luglio del 2022 la Commissione ha poi avviato il ciclo di impegni per il periodo 2023-2025 per il reinsediamento e l’ammissione umanitaria. Il FAMI destina agli Stati membri 10.000 euro per ogni persona reinsediata e 6.000 (o 8.000 in presenza di particolari vulnerabilità) per ogni persona inserita in programmi di ammissione umanitaria³⁹. Col regolamento istitutivo dell’EUAA (Agenzia dell’UE per l’Asilo) in luogo dell’EASO (Ufficio europeo di sostegno per l’asilo)⁴⁰, è stato assegnato a tale organismo un ruolo di assistenza e monitoraggio nei confronti degli Stati membri nell’attuazione dei vari canali.

8. *Conclusioni* – Allo stato attuale, in relazione all’attuazione dei canali legali di ingresso per persone bisognose di protezione internazionale, l’UE assume allora un ruolo propulsivo e di coordinamento, occupandosi di esortare gli Stati membri ad impiegarli, di formulare programmi comuni e di offrire sostegno finanziario, mentre agli Stati membri è lasciata piena autonomia nell’assunzione degli impegni, nella gestione delle procedure di attuazione e nell’assunzione della decisione finale sull’ammissione. La più volte invocata e invano tentata definizione di un quadro normativo comune non sembra al momento costituire una priorità nelle politiche dell’Unione. Eppure un’istituzionalizzazione dei canali legali di ingresso contribuirebbe a ridurre non solo gli attraversamenti irregolari verso l’Europa, l’attività delle organizzazioni criminali che le gestiscono e le tragedie che ne derivano ma, implicando la predeterminazione dello Stato di destinazione, anche la quantità di procedure per la determinazione dello Stato competente per le domande di asilo e i movimenti secondari, che il sistema Dublino stesso si propone di contrastare ma finisce per favorire escludendo la rilevanza della volontà degli interessati in relazione allo Stato di destinazione.

Forse, spingendosi ancora oltre, il problema è proprio il principio della territorialità della domanda di asilo, che induce gli aspiranti richiedenti asilo a ricorrere a strade illegali. Sarebbe così fantasioso ribaltare questo principio? Trasferire la presentazione delle domande e le intere procedure presso le sedi diplomatiche degli Stati membri, istituendo presso di esse le autorità preposte al relativo esame, significherebbe consentire un accesso

³⁷ Raccomandazione (UE) 2020/1364 della Commissione del 23 settembre 2020 relativa ai percorsi legali di protezione nell’UE: promuovere il reinsediamento, l’ammissione umanitaria e altri percorsi complementari.

³⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo, 23.9.2020 COM(2020) 609 final, che ricomprende tra gli obiettivi quello di promuovere «percorsi legali sostenibili e sicuri per coloro che necessitano di protezione» per disincentivarne il ricorso a rotte non sicure e irregolari per raggiungere l’Europa e per dimostrare solidarietà ai Paesi terzi alle prese con grandi quantità di migranti.

³⁹ Art. 19 del nuovo regolamento istitutivo del FAMI.

⁴⁰ Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2021 relativo all’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010.

sicuro e legale in Europa alle persone meritevoli di protezione e precluderlo in modo definitivo a quelle che non lo sono. In tal modo, da un lato, l'ormai vasto sistema dell'accoglienza sarebbe destinato a persone con uno *status* già definito in modo da avviarne uno spedito percorso di inserimento, piuttosto che a persone parcheggiate nella lunga attesa della definizione della loro posizione; e, dall'altro, si eviterebbero tutti i problemi dovuti alle lungaggini delle procedure e all'inefficienza del sistema dei rimpatri, a causa dei quali coloro ai quali la protezione internazionale viene negata restano sul territorio in condizioni che giuridicamente si definiscono "di irregolarità" ma che nella realtà si traducono in disagio, emarginazione, invisibilità, violenza, avvicinamento ad ambienti criminali e, in *ultima ratio*, pericoli per la sicurezza pubblica⁴¹.

Tuttavia, al di là delle dichiarazioni di principio, le politiche dell'UE restano orientate al "non arrivo". L'accordo raggiunto lo scorso 8 giugno in sede di Consiglio giustizia e affari interni, artificiosamente enfatizzato dai *media* e già rimesso in discussione dopo meno di un mese in sede di Consiglio europeo dall'opposizione di Polonia e Ungheria, non fa altro che riproporre il modello di "solidarietà flessibile" già avanzato e bocciato nel 2020⁴², con la sola differenza che le somme dovute dagli Stati che rifiutano la disponibilità al ricollocamento sarebbero destinate a confluire in un fondo europeo per la cooperazione con i Paesi terzi da istituire appositamente. E sempre ai fini di bloccare i flussi migratori è in cantiere l'ennesimo oscuro *memorandum* con un governo autoritario, stavolta quello della Tunisia, reduce da un'involuzione anti-democratica tanto pesante quanto sottaciuta⁴³.

Non si può fare a meno di osservare che il sistema della protezione internazionale è stato divaricato a dismisura, fino ad oltrepassare i limiti della sua stessa *ratio*, e perciò andrebbe rivisto nella sua interezza alla luce delle recenti evoluzioni del fenomeno migratorio, che fanno registrare una crescente sfumatura dei confini tra migranti economici e persone bisognose di protezione internazionale.

⁴¹ Fermo restando il diritto a presentare la domanda nel Paese di destinazione in presenza di sopravvenute esigenze di protezione *sur place*, una volta resa ordinaria la presentazione extraterritoriale, potrebbe anche essere condiviso un progetto estremo, come quello britannico (https://www.ilsole24ore.com/art/gb-giro-vite-sull-immigrazione-illegale-disegno-legge-contro-arrivi-manica-AEhsumyC?refresh_ce=1), di negare la possibilità di richiedere protezione internazionale e la tutela del *non refoulement* a chi arriva in modo illegale o di respingere immediatamente coloro che, avvalsi della procedura legale, abbiano ricevuto un diniego.

⁴² Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione]. L'art. 15 della proposta manteneva i tre criteri di Dublino prevedendo l'istituzione di un meccanismo di "solidarietà flessibile" basato sull'obbligo per gli Stati membri di apportare, a favore di quelli che tra loro risultassero sottoposti a «pressione migratoria», «contributi di solidarietà» che, a discrezione degli Stati "contributori", potevano essere costituiti alternativamente dalla ricollocazione o dalla sponsorizzazione dei rimpatri degli "irregolari", cioè l'offerta di un sostegno finanziario, logistico o semplicemente in termini di consulenza o interlocuzione politica con i Paesi di rimpatrio.

⁴³ Nel luglio del 2022 un referendum-farsa ha permesso al presidente Kais Saïed di modificare la Costituzione e realizzare così un «golpe silenzioso» che gli ha conferito tutti i poteri, cancellando dodici anni di riforme progressiste avviate ai tempi della primavera araba. Così R. BONGIORNI, *La Tunisia vota la Costituzione che cancella la Primavera*, su *Il sole 24 ore*, 24 luglio 2022. La Tunisia è entrata a far parte della *Umma*, la «grande nazione islamica senza confini», particolarmente a repentaglio sono stati messi i diritti delle donne e si è inasprita la criminalizzazione dell'omosessualità e di altre scelte sessuali non convenzionali. Le proteste di un anno fa sono state violentemente represses e oggi è proprio Saïed l'interlocutore dell'UE (e in particolare dell'Italia) per i nuovi accordi in chiave di contenimento dei flussi, esattamente come in passato Al-Bashir e gli esponenti delle milizie libiche (*supra*, nota 2).

Nel contesto delle rotte mediterranee e della rotta balcanica, nelle quali l'ormai ultradecennale "crisi migratoria" di fatto si sostanzia e si esaurisce, va rilevato che – fatta eccezione per poche categorie come ad esempio quelle dei profughi siriani e afgani – presso gli uffici delle autorità nazionali preposte all'esame delle domande di asilo è facile riscontrare l'affluenza, più che di persone bisognose di protezione internazionale che migrano, di migranti che chiedono protezione internazionale. È il dato centrale sulla base del quale andrebbe fondata una ridefinizione dell'intera disciplina della materia migratoria – istituendo strumenti legali più adeguati di gestione della migrazione economica e restituendo il sistema della protezione internazionale al suo originario e di gran lunga più circoscritto terreno di azione –, che però sia le istituzioni europee che quelle nazionali si ostinano a non voler vedere.

Dicembre 2023