

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2018

VIE DI ACCESSO LEGALE ALLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE NELL'UNIONE EUROPEA: INIZIATIVE E (INSUFFICIENTI) RISULTATI NELLA POLITICA EUROPEA DI ASILO

di Francesco Luigi Gatta

Abstract: Nel contesto dell'attuale dibattito sulle strategie e sulle misure da adottare per una gestione efficace dei flussi migratori, il tema delle vie di accesso legale alla protezione internazionale sta rivestendo crescente attenzione nell'Unione europea. Tuttavia, nonostante le varie iniziative e le discussioni sul punto, i risultati concretamente raggiunti appaiono ancora ampiamenti insufficienti. Gli Stati membri, infatti, si dimostrano nettamente più interessati ad altri profili di politica migratoria, quali la sicurezza interna, la sorveglianza delle frontiere e il rafforzamento del controllo dei confini, con la conseguenza che le opzioni di mobilità legale e sicura a disposizione dei richiedenti protezione internazionale restano ancora estremamente limitate. Tuttavia, pur nella scarsità dei risultati ad oggi ottenuti, l'Unione europea ha comunque posto in essere dei tentativi di apertura di canali legali per accedere alla protezione come, in particolare, il reinsediamento, i Programmi di Sviluppo e Protezione Regionale e i visti umanitari. Nella situazione attuale, l'offerta di opzioni legali di accesso alla protezione resta per lo più affidata ad altri contesti come, in particolare, quello dei singoli Stati membri e delle iniziative dagli stessi individualmente predisposte. In questo senso, i corridoi umanitari attivati dall'Italia e il programma di ammissione umanitaria a favore dei siriani organizzato dall'Irlanda offrono esempi significativi.

Abstract: In the framework of the current debate about the strategies and measures to be adopted in order to effectively deal with the migratory flows, the topic of legal avenues to access international protection is increasingly gaining prominence within the European Union. However, despite several initiatives and discussions, the results in practice appear to be still largely insufficient. Member States, indeed, have proven to be more focused on other aspects of the migration policy, such as internal security, borders surveillance and enhanced controls, with the result that international protection seekers have very few legal and safe mobility options at their disposal. However, although, to date, results are really poor, the European Union has attempted to implement different legal channels for protection purposes, such as resettlement, Regional Development and Protection Programmes and humanitarian visas. In the current situation, the availability of legal mobility options for protection seekers remains connected with other contexts, as, in particular, the one of the Member States and their individual initiatives. Italy's humanitarian corridors and Ireland's humanitarian admission programme for Syrians are significant examples in this sense.

VIE DI ACCESSO LEGALE ALLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE NELL'UNIONE EUROPEA: INIZIATIVE E (INSUFFICIENTI) RISULTATI NELLA POLITICA EUROPEA DI ASILO

di Francesco Luigi Gatta*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il *focus* sulle vie d'accesso legali a livello internazionale. – 3. Il dibattito sulle vie d'accesso legali nell'Unione europea. – 4. Vie d'accesso legali nell'Unione europea: programmi ed iniziative realizzate. – 4.1. Il reinsediamento: inquadramento e caratteristiche. – 4.1.1. Il reinsediamento nell'Unione europea. – 4.1.2. (segue) il reinsediamento in base alla Dichiarazione UE-Turchia del 2016, lo “schema 50.000” e la proposta di creazione di un quadro permanente dell'Unione per il reinsediamento. – 4.2. I Programmi di sviluppo e protezione regionale. – 4.3. I visti umanitari. – 4.3.1. Un'occasione persa: il caso *X e X contro Belgio*. – 5. Le iniziative individuali dei singoli Stati: i programmi di ammissione umanitaria. – 5.1. Il caso dell'Italia: i corridoi umanitari. – 5.2. Il caso dell'Irlanda: il programma di ammissione umanitaria a favore dei siriani. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione 2017, il Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, nel delineare risultati raggiunti e prospettive future in materia di politica migratoria, affermava: «*al contrario di quanto dice qualcuno, l'Europa non è una fortezza né dovrà mai diventarlo. L'Europa è e deve rimanere il continente della solidarietà dove possono trovare rifugio coloro che fuggono le persecuzioni ... Lavoreremo inoltre per aprire percorsi legali. La migrazione irregolare si fermerà solo se si aprirà un'alternativa reale ai viaggi pericolosi*»¹.

Il richiamo ai percorsi legali di migrazione fatto dal Presidente della Commissione si riferisce all'intenzione – non nuova, come si vedrà² – di introdurre, accanto a misure di contrasto dei flussi irregolari, soluzioni per un ingresso nell'UE organizzato e sostenibile,

* Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Padova e *Leopold-Franzens-Universität, Innsbruck*, avvocato del foro di Milano.

1. Presidente Jean-Claude Juncker, discorso sullo stato dell'Unione 2017, *Il vento nelle nostre vele*, 13.9.2017, SPEECH/17/3165, disponibile all'indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm.

2. *Infra*, par. 3.

tale da consentire alle persone bisognose di protezione internazionale di raggiungere il territorio europeo in modo legale, sicuro e dignitoso. Tuttavia questo obiettivo non ha ricevuto, almeno finora, il necessario impulso per una sua effettiva concretizzazione e soddisfacente attuazione pratica³; le priorità dell'agenda politica europea in materia di migrazione, infatti, si sono rivelate essere altre: il contrasto ai flussi irregolari, il rafforzamento delle misure di sicurezza interna, il controllo dei confini e la sorveglianza delle frontiere⁴.

Ciò è del resto ben testimoniato dalla crescente concentrazione di energie politiche ed economiche destinate a tali settori: un esempio emblematico in questo senso è rappresentato dalla nuova Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera, istituita e resa operativa in meno di un anno⁵. La nuova Agenzia, la cui istituzione è stata salutata come «una tappa fondamentale nella storia della gestione delle frontiere europee»⁶, può infatti contare su ingenti risorse economiche, così confermando la crescita esponenziale del budget messo a disposizione per la sorveglianza delle frontiere esterne negli ultimi anni⁷ e ben esemplificando la volontà (e la sua concreta attuazione) di intervenire con decisione sul contrasto ai flussi migratori irregolari.

Viceversa, non altrettante energie politico-finanziarie sono state destinate alla creazione di un sistema omogeneo, strutturato ed efficiente d'ingresso legale per richiedenti

3. Le ragioni della mancata o, quantomeno, incompleta, attuazione del tema delle vie di accesso legali a livello di Unione europea saranno analizzate nelle conclusioni, *infra* par. 6.

4. In sintesi, come la stessa Commissione europea ha di recente affermato per voce del suo Vice-Presidente Frans Timmermans, negli anni recenti l'Unione ha diretto i propri sforzi in ambito migratorio verso l'obiettivo di ottenere sicurezza alle frontiere, migliore controllo *all'interno* delle frontiere e stabilità *oltre* le frontiere. v. Discorso del Vice-Presidente Frans Timmermans in occasione della conferenza sulla strategia futura della politica migratoria dell'UE, *Opening Remarks of First Vice-President Frans Timmermans: Press Conference on the way forward for EU migration policy*, 7.12.2017, (SPEECH/17/5166), disponibile in lingua inglese all'indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-5166_en.htm. In argomento v. inoltre G. Morgese, *Recenti iniziative dell'Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati*, in questa *Rivista*, n. 3-4.2015; M. Borraccetti, *La politica europea della migrazione nel periodo 2017-2019: Sviluppo e perplessità*, in questa *Rivista*, n. 3.2017; D. Thym, *La "crisi dei rifugiati" come sfida per il sistema giuridico e la legittimità istituzionale*, in questa *Rivista*, n. 1.2017.

5. La proposta per una nuova Agenzia che sostituisse Frontex è stata avanzata dalla Commissione europea nel dicembre 2015 con il c.d. pacchetto frontiere [COM(2015)671 final]; solo nove mesi più tardi, il 14 settembre 2016, il regolamento istitutivo è stato approvato da Consiglio e Parlamento europeo [Regolamento (UE) 2016/1624] e, il 6 ottobre 2016, la nuova Agenzia è stata resa ufficialmente operativa. Per un'analisi dei contenuti della proposta della Commissione e delle principali caratteristiche della nuova Agenzia, v. F.L. Gatta, *Immigrazione e sicurezza delle frontiere: la Commissione avanza un'ambiziosa proposta per creare una guardia di frontiera europea, ma gli Stati membri lo permetteranno?*, *Eurojus.it*, www.eurojus.it, 16.2.2016.

6. Così Dimitris Avramopoulos, Commissario europeo per la Migrazione: v. Commissione europea, *Garantire la sicurezza delle frontiere esterne dell'UE: varo dell'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera*, comunicato stampa del 6.10.2016, IP/16/3281.

7. Da un budget di circa 98 milioni di euro messi a disposizione dell'Agenzia Frontex nel 2014, si è passati a oltre 143 milioni nel 2015, quindi 232 milioni nel 2016, arrivando a sfiorare quasi i 300 milioni nel 2017. Dati e statistiche relative al budget dell'Agenzia sono consultabili sul suo sito ufficiale all'indirizzo: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/>.

protezione internazionale. Se, infatti, l'Unione europea è dotata di un regime normativo piuttosto articolato in riferimento all'ingresso e alla permanenza di un cittadino di un Paese terzo sul proprio territorio – con diversi regolamenti e direttive a disciplina di vari aspetti quali, ad esempio, l'ingresso alle frontiere, lo *status* giuridico dei migranti, le condizioni di loro recepimento ed accoglienza, le procedure e le modalità di esame delle loro richieste di asilo – lo stesso non può dirsi in riferimento ad un apparato normativo altrettanto organico, completo e strutturato relativo a soluzioni di accesso legale alla protezione internazionale.

In altri termini, il diritto dell'Unione sembra preoccuparsi di definire cosa uno Stato membro è tenuto a fare *dopo* l'ingresso dei richiedenti protezione internazionale sul proprio territorio, senza tuttavia disciplinare come gli stessi possano, in modo legale, dignitoso e sicuro, accedere all'UE per richiedere protezione *prima* di effettuare lo spostamento verso il territorio europeo. In questo modo, in mancanza di soluzioni comuni e strutturate per un accesso legale e sicuro alla protezione internazionale, il diritto di asilo, sebbene garantito a livello di diritto primario dell'Unione⁸, spesso è destinato, nei fatti, a rimanere essenzialmente solo teorico.

Nella consapevolezza di ciò, come si illustrerà nei paragrafi che seguono, il tema delle vie d'accesso legale all'Unione ha iniziato a essere dibattuto in modo crescente, anche su particolare impulso di diversi attori a livello internazionale. Il tutto si è tradotto tuttavia in iniziative di portata limitata a livello dell'UE, l'accesso legale e sicuro dei richiedenti protezione internazionale essendo ancora prevalentemente affidato ad iniziative dei singoli Stati membri.

2. Il *focus* sulle vie d'accesso legali a livello internazionale

Negli ultimi anni numerose voci si sono sollevate a livello internazionale per sottolineare la rilevanza della questione dell'insufficiente disponibilità di opzioni di mobilità legale per soggetti bisognosi di protezione internazionale, anche, in particolare, con riferimento al contesto dell'Unione europea. Pur nella diversità dei vari approcci alla questione, l'idea di base risiede, essenzialmente, nella considerazione per cui l'apertura di canali legali di accesso alla protezione internazionale recherebbe vantaggi non solo, evidentemente, per i migranti, ma anche per gli Stati. Da un lato, infatti, l'accessibilità di forme protette di mobilità contribuirebbe alla salvaguardia della vita e dell'incolumità dei

8. Il diritto di asilo trova riconoscimento esplicito nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'articolo 18 il quale recita: «il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo *status* dei rifugiati, e a norma del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

richiedenti asilo, riducendo parallelamente i flussi irregolari e il business dei trafficanti; dall'altro lato, gli Stati avrebbero l'opportunità di organizzare in modo più ordinato il recepimento dei cittadini di Paesi terzi, potendo soprattutto meglio controllarne l'ingresso sul proprio territorio, ed offrendo così anche una risposta alle crescenti preoccupazioni legate alla sicurezza interna.

Questi concetti sono stati espressi, a vari livelli, soprattutto nel contesto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). Così, ad esempio, nella *Dichiarazione di New York sui rifugiati e migranti* del settembre 2016⁹, l'Assemblea generale, quale possibile rimedio al traffico di migranti e allo sfruttamento delle rotte gestite dalle reti criminali, indica proprio la facilitazione di forme di migrazione sicura e protetta, attraverso la creazione, ovvero il potenziamento, di vie d'accesso legali in favore dei richiedenti protezione internazionale¹⁰.

Analoghe considerazioni sono state espresse in diverse occasioni anche da François Crépeau, *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite per i diritti umani dei migranti, il quale, nel corso del suo mandato dal 2011 al 2017, si è occupato con particolare attenzione della situazione migratoria nel contesto dell'Unione europea. Così, ad esempio, in uno studio del 2013 dedicato all'impatto sui diritti dei migranti delle politiche di rafforzamento dei controlli delle frontiere dell'Unione¹¹, egli già evidenziava come tale logica securitaria si dimostrasse non solo dannosa nei confronti dei migranti, ma anche controproducente per gli Stati stessi, provocando l'effetto collaterale di favorire ed incrementare, anziché limitare, i flussi irregolari verso l'Europa, così alimentandone il mercato e contribuendo alla prosperità delle organizzazioni criminali. Le medesime conclusioni sono state da ultimo ribadite dallo *Special Rapporteur* Crépeau a chiusura del suo mandato, nel suo punto di vista *Long term strategy for human migration* del settembre 2017¹².

Sempre nel contesto ONU non mancano poi le prese di posizione sul tema delle vie legali da parte dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), anche e soprattutto con specifico riguardo al contesto dell'Unione europea dove, anzi, la

9. *New York Declaration for Refugees and Migrants*, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 19.9.2016, alla sua 71^o sessione (A/RES/71/1).

10. Si veda in particolare l'Allegato II alla Dichiarazione di New York, recante l'indicazione delle strategie da porre in essere per una migrazione sicura, ordinata e regolare, e, segnatamente, il paragrafo 8, lettera e).

11. F. Crépeau, *Special Rapporteur on the human rights of migrants*, United Nations Human Rights Council, 2013, *Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact the human rights of migrants*, A/HRC/23/46, 24.4.2013.

12. *The UN Rapporteur: we need a long term strategy for human migration*, Points of view by François Crépeau, UN special rapporteur on the human rights of migrants, available on European Migration Law, 11.9.2017. Nell'impostare gli obiettivi dell'Agenda 2035 per una mobilità umana e sostenibile, lo *Special Rapporteur*, significativamente, ne individua il primo proprio nella necessità di offrire «*regular, safe, accessible and affordable mobility solutions to all migrants*».

questione assume caratteri di particolare serietà e urgenza¹³. Così, nel piano d'azione elaborato nel 2014 per la gestione dei flussi nel Mediterraneo centrale¹⁴, l'UNHCR, nell'indicare all'Unione e ai suoi Stati membri le concrete misure da adottare, in particolare raccomandava la creazione di «*legal alternatives to dangerous irregular movements*»¹⁵. Analoghi concetti sono espressi anche nel documento *Legal avenues to safety and protection through other forms of admission*¹⁶, in cui l'UNHCR, riferendosi ancora una volta alla gestione dei flussi nel Mediterraneo, evidenzia criticamente la stretta correlazione tra l'inasprimento delle politiche di controllo delle frontiere da parte dell'Unione europea e l'impossibilità di accedere alla protezione internazionale per i richiedenti asilo, costretti, invece, a ricorrere a forme di mobilità pericolose e illegali¹⁷.

Preoccupazione per la scarsità di canali legali di accesso alla protezione internazionale nell'UE è stata manifestata anche in sede di Consiglio d'Europa. In questo senso si è espresso ad esempio il Commissario per i diritti umani, Nils Muižnieks¹⁸, il quale, analizzando la situazione dei flussi migratori del 2014 e la conseguente risposta predisposta a livello europeo, ha denunciato in particolare la deriva securitaria dei controlli alle frontiere, sottolineandone l'impatto sui diritti dei migranti e giudicandola inefficace ai fini del contenimento dei flussi, estremamente costosa, nonché controproducente in quanto idonea a favorire i trafficanti¹⁹.

Anche l'Assemblea parlamentare non ha mancato di lanciare il proprio monito agli Stati europei, incoraggiando l'apertura e lo sviluppo di soluzioni legali di mobilità a favore dei richiedenti protezione internazionale: così, in particolare, nella Risoluzione *left-to-die-boat: actions and reactions* del 2014²⁰, ove si raccomanda soprattutto maggiore impegno

13. Si veda per esempio il discorso di Antonio Guterres, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati dal 2005 al 2015, reso in occasione della conferenza *An open and safe Europe. What next?*, il 29.1.2014 a Bruxelles. Il testo del discorso è disponibile in lingua inglese sul sito dell'UNHCR all'indirizzo:

<http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/52ef940b9/eu-stakeholders-conference-open-safe-europe-next-statement-antonio-guterres.html>.

14. UNHCR, *Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI) Action Plan*, Geneva, 2014, UNHCR.

15. *Ibidem*, step n. 11. Quali possibili opzioni di mobilità legale l'UNHCR indica l'attivazione di procedure facilitate di reinsediamento e ricongiungimento familiare, il rilascio di visti umanitari e la predisposizione di programmi umanitari di ammissione controllata in favore di soggetti provenienti da specifiche aree geografiche.

16. UNHCR, *Legal avenues to safety and protection through other forms of admission*, Geneva, 2014, UNHCR.

17. *Ibidem*, p. 1.

18. N. Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Ensuring the rights of migrants in the EU: from vulnerability to empowerment*, discorso reso in occasione della conferenza internazionale organizzata dall'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea *Fundamental rights and migration to the EU*, Roma, 10.11.2014, CommDH/Speech(2014)11. Il testo è disponibile in lingua inglese sul sito del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, all'indirizzo: <https://rm.coe.int/16806da9c8>.

19. *Ibidem*, p. 4, par. 1. Per tali motivi il Commissario per i diritti umani conclude raccomandando la messa a disposizione di «*a variety of possibilities to enter Europe lawfully and in dignity*».

20. Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione 1999(2014), *the "left-to-die-boat": actions and reactions*, adottata il 24.6.2014, 21° sessione.

in termini di reinsediamento di richiedenti asilo nel territorio europeo, auspicando altresì il raggiungimento di un approccio comune in materia di visti umanitari²¹.

Analoghe posizioni sono state assunte, da ultimo, anche dal Rappresentante speciale per la migrazione e i rifugiati Tomáš Boček, specificamente nominato nel 2016 dal Segretario generale del Consiglio d'Europa al fine di condurre indagini e vigilare sulla situazione del rispetto dei diritti umani dei migranti in Europa. Nel suo primo rapporto pubblicato nel febbraio 2018²², all'esito delle inchieste e visite condotte in zone frontaliere, tra cui Grecia, Turchia e Italia²³, il Rappresentante speciale del Consiglio d'Europa conclude evidenziando come la questione dell'apertura di vie d'accesso legali per i richiedenti asilo rappresenti «*un elemento centrale per risolvere la cosiddetta crisi dei migranti*»²⁴.

Alle richiamate raccomandazioni espresse in sede ONU e di Consiglio d'Europa, si aggiungono numerose altre prese di posizione da parte di organismi a vario titolo attivi nel campo della tutela dei migranti e dei diritti umani in generale²⁵. Il loro comune denominatore risiede nella sottolineatura critica della scarsità di sforzi finora profusi da parte dell'Unione europea verso l'apertura e la messa a disposizione in favore dei richiedenti asilo di soluzioni organiche e strutturate di accesso legale e sicuro alla protezione internazionale.

21. *Ibidem*, par. 6.1.

22. T. Boček, *First report on the activities of the Secretary General's Special Representative on Migration and Refugees*, Consiglio d'Europa, febbraio 2018.

23. Con riferimento all'Italia, le visite sono state condotte nell'ottobre 2016, svolgendosi, tra l'altro, in Sicilia presso gli hotspot di Lampedusa e Pozzallo. Il rapporto completo relativo alle visite effettuate in Italia dal Rappresentante speciale del Consiglio d'Europa è consultabile, in lingua inglese, all'indirizzo:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806f9d70.

24. *Ibidem*, p. 21. Nel rapporto si sottolineano le gravi ripercussioni sui diritti dei migranti dovute all'assenza di opzioni sicure di mobilità, evidenziando in particolare i profili di violazione del diritto alla vita familiare tutelato dall'articolo 8 CEDU, a danno di quanti spesso si trovano nell'impossibilità di raggiungere in modo legale, sicuro e dignitoso i propri parenti già presenti in Europa. Tra i possibili rimedi, si raccomanda in particolare maggior impegno da parte degli Stati nell'utilizzo di soluzioni di mobilità sicura come il ricongiungimento familiare e il reinsediamento, nonché il rilascio di visti per motivi umanitari.

25. Si tratta, tra gli altri, della Croce Rossa (v. Red Cross EU Office, *Access to international protection in the EU for people fleeing Syria*, REF.RCEU 10/2014 -010, Brussels, 10.10.2014 e *Legal avenues to access international protection in the EU*, REF.RCEU 02/2013 -001, Brussels, 27.2.2013); di Amnesty International (v. Amnesty International, European institutions office, *Position paper on the proposed EU resettlement framework*, 15.12.2016); del Consiglio europeo dei rifugiati e esuli (v. European Council on Refugees and Exiles – ECRE, *Europe act now – our recommendations*, ECRE, 2014 e *ECRE's recommendations on breaking the link with migration control and preserving the humanitarian focus of resettlement*, Policy Note n. 1/2016); della Caritas (v. Caritas Europa, *Recommendations for the development of safe and legal paths to protection in the European Union*, Brussels, 19.11.2014).

3. Il dibattito sulle vie d'accesso legali nell'Unione europea

A livello di Unione europea negli anni recenti si sono intensificate le discussioni circa lo sviluppo di un sistema comune di percorsi legali per richiedenti asilo²⁶, anche per effetto delle voci degli organismi internazionali sopra ricordate. In questo senso, il dibattito politico è stato preceduto da una fase di studio più strettamente tecnico e di fattibilità giuridica, coincidente in particolare con il periodo di più intensa pressione migratoria avutasi durante il biennio 2014-2015.

Da questo punto di vista, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA - *Fundamental Rights Agency*) ha ricoperto un ruolo di particolare importanza nell'opera di studio e sensibilizzazione sul tema delle vie d'accesso legali, soprattutto incentivandone la concreta configurabilità in base a strumenti giuridici già presenti nell'ordinamento dell'Unione. Di particolare rilievo in questo senso è lo studio del 2015 *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*²⁷, dove l'Agenzia, dopo aver evidenziato i principali vantaggi (ma anche i potenziali rischi) connessi all'apertura di canali d'accesso legali per i richiedenti asilo²⁸, incoraggia l'Unione e gli Stati membri ad intensificare gli sforzi verso l'organizzazione di un sistema comune e strutturato di percorsi di ingresso protetto.

Punto di partenza del lavoro dell'Agenzia è la constatazione per cui la messa a disposizione di opzioni di mobilità legale a favore dei richiedenti protezione internazionale contribuirebbe, di fatto, a conferire concretezza ed effettività al diritto di asilo tutelato dall'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁹. A questo proposito,

26. Le prime discussioni sulle vie di accesso legale all'Unione europea per richiedenti asilo sono state condotte a partire dagli anni 2000 e, in particolare, in seguito alle Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999, generalmente considerate come il punto d'inizio per lo sviluppo di una politica comune europea in materia di migrazione ed asilo. Per un'analisi delle discussioni e del dibattito politico condotto sul tema a livello europeo in quel periodo, G. Noll, J. Fagerlund, F. Liebaut, Study for the European Commission: *On the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common asylum procedure*, European Commission, 2002, par. 2, pp. 24-29.

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

28. Secondo l'Agenzia, l'apertura di canali legali di accesso alla protezione internazionale nell'UE comporterebbe molteplici vantaggi ed effetti positivi come, tra gli altri, un miglior livello di tutela e protezione dei richiedenti asilo, maggiore solidarietà a livello internazionale e un maggior contributo da parte dell'UE nella gestione delle crisi umanitarie, significativi passi avanti nella lotta al traffico di migranti, un accresciuto livello di sicurezza interna per gli Stati membri e un miglior controllo degli ingressi, nonché migliori possibilità di integrazione nella società europea dei cittadini di Paesi terzi beneficiari dei canali d'ingresso legale, così come maggiori opportunità di loro inserimento nel mercato del lavoro. L'Agenzia individua anche rischi o potenziali effetti collaterali negativi delle vie legali, come il possibile insorgere in certe frange della società europea di reazioni contrarie all'ingresso di cittadini di Paesi terzi e la necessità di significative risorse economiche per far fronte ai costi legati all'apertura e al funzionamento dei canali di ingresso legale. Sul punto, v. FRA, *Legal entry channels to the EU*, cit., pp. 4-5.

29. FRA, *Legal entry channels to the EU*, cit., p. 1.

ciò che emerge dallo studio dell’Agenzia è la circostanza per cui in realtà, a livello europeo, già da tempo esistono canali di accesso legale alla protezione internazionale, ma essi risultano del tutto disomogenei quanto a loro diffusione e utilizzo in seno agli Stati membri. L’Agenzia, pertanto, pur considerando positivamente le iniziative individuali e virtuose dei singoli Stati, evidenzia il problema dell’assenza di un approccio comune e strutturato a livello dell’Unione, invitando soprattutto la Commissione europea ad attivarsi al fine di predisporre programmi coordinati per un sistema efficace e credibile di ammissione legale e protetta³⁰.

Indicazioni verso la necessità di aprire e potenziare canali legali d’accesso all’Unione sono state espresse anche dalla *Task Force Mediterraneo* (TFM), organismo *ad hoc* istituito all’indomani della tragedia di Lampedusa dell’ottobre 2013 con lo specifico mandato di esplorare possibili soluzioni per prevenire il ripetersi di eventi tragici dovuti alle traversate del Mediterraneo in condizioni di completa insicurezza e pericolo³¹. La TFM ha così individuato cinque principali aree di intervento prioritario, tra cui l’istituzione di programmi di *regional protection, resettlement and reinforced legal avenues to Europe*³², in

30. Le raccomandazioni dell’Agenzia si pongono sulla scia di quanto espresso nelle conclusioni elaborate in occasione della conferenza del 2014 *Fundamental rights and migration to the EU*, organizzata in collaborazione con l’allora presidenza italiana del Consiglio dell’Unione. L’Agenzia invita a potenziare e fare miglior uso di schemi di mobilità sicura già esistenti e sperimentati da alcuni Stati – in chiave comparatistica, anche non europei e, in particolare, Stati Uniti e Canada – quali il reinsediamento o l’ammissione umanitaria in favore di specifici beneficiari (soprattutto siriani), il rilascio di visti per motivi umanitari e procedure semplificate di ricongiungimento familiare. Similmente, viene incoraggiata l’estensione ai richiedenti asilo di forme di mobilità legale non specificamente concepite per motivi umanitari o per finalità di protezione internazionale, come ingressi per motivi di studio, formazione e lavoro. Infine, l’Agenzia per i diritti fondamentali suggerisce anche il ricorso agli schemi di protezione temporanea degli sfollati predisposti dalla già presente e tuttavia “dimenticata” normativa di cui alla direttiva 2001/55/CE. v. FRA, *Fundamental rights and migration to the EU: conference conclusions*, Fundamental rights conference 2014. Il testo delle conclusioni è disponibile, in lingua inglese, francese o tedesca, sul sito dell’Agenzia, all’indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-conference-2014-fundamental-rights-and-migration-eu-conference>. Tuttavia, gli appelli e le raccomandazioni dell’Agenzia sembrano essere rimasti sostanzialmente inascoltati posto che lo stesso organismo dell’UE, nel proprio recente rapporto *Migration to the EU: five persistent challenges* del febbraio 2018, va a constatare che, negli ultimi anni, a causa di politiche di rafforzamento dei controlli alle frontiere, per migranti e rifugiati è diventato sempre più difficile raggiungere il territorio degli Stati membri, con serie ripercussioni quanto al pieno rispetto del diritto d’asilo e del divieto di non respingimento, previsti, rispettivamente, agli articoli 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Nel dettaglio, si veda FRA, *Migration to the EU: five persistent challenges*, February 2018. Il testo del rapporto è disponibile, in lingua inglese, sul sito dell’Agenzia, all’indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/five-persistent-migration-challenges>.

31. Il 3 ottobre 2013 un’imbarcazione libica con a bordo circa 500 migranti naufragò a poche miglia di distanza dall’isola di Lampedusa, provocando la morte di centinaia di migranti e così determinando una delle più gravi catastrofi marittime avvenute nel Mediterraneo dall’inizio del XXI secolo. L’evento ebbe grande risonanza in tutta Europa, suscitando molteplici e svariate reazioni. La *Task Force Mediterraneo* venne istituita subito dopo il tragico evento, in base alle conclusioni del Consiglio Affari interni del 7 e 8 ottobre 2013. In riferimento all’Italia, il 3 ottobre è stata scelta come la giornata nazionale in memoria delle vittime dell’immigrazione, istituita con l. 21.3.2016, n. 45, proprio come ricorrenza della c.d. tragedia di Lampedusa.

32. Per i risultati dei lavori della Task Force Mediterraneo, v. European Commission, *Communication on the work of the Task Force Mediterranean*, 4.12.2013, COM(2013) 869 final.

cui si incoraggia soprattutto l'attivazione di iniziative di mobilità legale che coinvolgono direttamente i Paesi terzi, nell'ottica di sviluppare il dialogo e organizzare soluzioni condivise in vista anche di contrastare efficacemente il traffico di migranti³³.

Un ulteriore lavoro di studio ed elaborazione tecnica del tema delle vie legali è stato realizzato, con specifico riferimento ai visti per motivi umanitari, dalla Commissione parlamentare per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), su incarico conferito dal Parlamento europeo per esplorare ed analizzare possibili soluzioni nell'ambito delle politiche di migrazione legale³⁴. Risultato dei lavori è lo studio *Humanitarian visas: option or obligation?*³⁵, il quale fornisce un'accurata analisi della vigente normativa dell'Unione e della relativa prassi applicativa in materia di visti umanitari, soffermando in particolare l'attenzione sulla *ratio* dell'istituto e sul suo possibile impiego per finalità di mobilità legale ed esigenze di protezione internazionale.

Secondo lo studio della Commissione LIBE, il visto umanitario rappresenta una soluzione che consentirebbe al cittadino di un Paese terzo di accedere, quando si trova ancora al di fuori del territorio dell'Unione, ad una forma autorizzata e sicura di mobilità tale da permettergli di viaggiare in modo sicuro e dignitoso fino a raggiungere uno Stato membro e quindi ivi avanzare la propria domanda d'asilo. In questo modo il visto umanitario si configurerebbe quale strumento di attuazione del diritto di asilo protetto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e altresì quale mezzo funzionale agli Stati membri per conformarsi ai propri obblighi di rispetto dei diritti fondamentali dei migranti. Proprio per questo, lo studio conclude nel senso che gli Stati membri, in determinate circostanze, hanno un vero e proprio obbligo – e non una mera facoltà – di rilasciare un visto per motivi umanitari in conformità alla disciplina del Codice dei visti³⁶.

Nel contesto del dibattito politico sulla gestione della c.d. crisi dei rifugiati, tra le istituzioni dell'Unione, è soprattutto il Parlamento europeo ad essersi dimostrato

33. *Ibidem*, Action 2.5. A questo proposito, in particolare, secondo la TFM, dal momento che, ai sensi dell'articolo 79, par. 1 TFUE, l'Unione ha l'obbligo di adottare misure per «assicurare ... la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani», l'apertura di canali d'ingresso sicuro e legale nell'Unione, rappresentando per l'appunto anche una misura di contrasto ai flussi irregolari – o, quantomeno, un'alternativa che potrebbe condurre alla loro diminuzione –, dovrebbe rappresentare un'azione che l'Unione e i suoi Stati membri sarebbero tenuti ad attuare, essendo lo stesso Trattato a prevederlo, seppur indirettamente. Sul punto v. *Communication on the work of the Task Force Mediterranean*, cit., Action 3.3.

34. Sul punto, si veda il comunicato stampa del Parlamento europeo, *Migration: MEPs call on EU countries to share responsibility*, Plenary session, Press release, 17.12.2014.

35. U.I. Jensen, *Humanitarian visas: option or obligation?*, study for the LIBE Committee, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy department C: citizens' rights and constitutional affairs, Justice, Freedom and Security, European Parliament, Brussels, 2014.

36. Come verrà chiarito *infra* al par. 4.3.1., questa non è invece la conclusione raggiunta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, secondo la quale, ai sensi del diritto dell'Unione, gli Stati membri non hanno un obbligo, bensì solo una semplice facoltà, di procedere al rilascio di un visto per motivi umanitari.

particolarmente attivo sul tema delle vie legali, evidenziandone le implicazioni in termini di rispetto dei diritti umani e richiamando gli Stati membri ad una maggiore assunzione di responsabilità³⁷. Così, ad esempio, nella sua Risoluzione del 17 dicembre 2014 sulla *Situazione nel Mediterraneo e necessità di un approccio globale dell'UE alle migrazioni*³⁸, il Parlamento europeo incoraggia il potenziamento di soluzioni di mobilità legale già esistenti, come il reinsediamento, per l'attuazione del quale sottolinea anche che gli Stati membri possono beneficiare di finanziamenti e misure di sostegno economico da parte dell'Unione³⁹.

Analoga posizione è ribadita nella Risoluzione dell'8 marzo 2016 sulla *Situazione delle donne rifugiate e richiedenti asilo nell'Unione europea*⁴⁰, ove il Parlamento europeo si riferisce ai soggetti migranti maggiormente vulnerabili tra cui, in particolare, le donne migranti, costrette a sostenere viaggi pericolosi per sé e per i propri figli, in una situazione di forte esposizione a rischi di violenze, sfruttamento e gravi violazioni dei propri diritti umani⁴¹. Ancora, nella sua Risoluzione del 5 aprile 2017 su *Come far fronte ai movimenti di rifugiati e migranti: ruolo dell'azione esterna dell'UE*⁴², il Parlamento europeo conferma la rilevanza dell'obiettivo di creare «*adeguati canali legali per una gestione sicura e ordinata della migrazione*», soprattutto tramite il dialogo e la cooperazione con i Paesi terzi⁴³.

Anche la Commissione europea ha dimostrato – quantomeno a parole – un crescente interesse per il tema delle vie d'accesso legali per i richiedenti asilo, dapprima promuovendo analisi e studi di fattibilità⁴⁴ sulla nozione, le caratteristiche e le possibili

37. Si vedano, per esempio, Risoluzione del Parlamento europeo del 9.10.2013 sulle misure adottate dall'UE e dagli Stati membri per affrontare il flusso di rifugiati a seguito del conflitto in Siria (2013/2837(RSP)); Risoluzione del Parlamento europeo del 2.4.2014 sulla revisione intermedia del programma di Stoccolma (2013/2024(INI)).

38. Risoluzione del Parlamento europeo del 17.12.2014 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE alle migrazioni (2014/2907(RSP)).

39. Il Parlamento sottolinea in particolare l'importanza del reinsediamento ed auspica maggiore collaborazione con i principali Paesi di origine e transito dei flussi migratori, così da favorire «*la protezione dei diritti di tutti i migranti e l'accesso sicuro e legale al sistema di asilo dell'UE*» (*ibidem*, par. 9). In senso analogo, v. inoltre Risoluzione del Parlamento europeo del 29.4.2015 sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo (2015/2660(RSP)), par. 8 e 10.

40. Risoluzione del Parlamento europeo dell'8.3.2016 sulla situazione delle donne rifugiate e richiedenti asilo nell'Unione europea (2015/2325(INI)).

41. *Ibidem*, par. 1.

42. Risoluzione del Parlamento europeo del 5.4.2017 su come far fronte ai movimenti di rifugiati e migranti: ruolo dell'azione esterna dell'UE (2015/2342(INI)).

43. *Ibidem*, par. 40.

44. Incaricando tra gli altri, la *Task Force Mediterraneo*, sui cui lavori e sulle relative valutazioni della Commissione al riguardo, v. Commissione europea, Comunicazione sull'*Attività della Task Force Mediterraneo* del 4.12.2013 COM(2013)869 final e, in lingua inglese, European Commission, *Implementation of the Communication on the work of the Task Force Mediterranean*, Commission Staff Working Document, 22.5.2014, SWD(2014) 173 final.

tipologie di «procedure d'ingresso protetto»⁴⁵; quindi – vista la notevole pressione migratoria tra 2014 e 2015 e la crescente attenzione dell'opinione pubblica verso la tragica situazione nel Mediterraneo – manifestando la propria volontà politica di offrire al più presto soluzioni di mobilità sicura per i richiedenti asilo.

Così, nell'*Agenda europea sulla migrazione* del maggio 2015⁴⁶, la Commissione, nell'identificare le misure urgenti qualificate come necessaria «azione immediata» in risposta alle tragedie del Mediterraneo, indicava specificamente il potenziamento dei canali di accesso legale alla protezione internazionale nell'UE⁴⁷, insistendo in particolar modo sul reinsediamento, di cui preannunciava l'istituzione di un programma comune finanziato con fondi europei⁴⁸.

A seguito dell'inclusione delle vie d'accesso legali tra le azioni più urgenti della propria agenda politica in tema di migrazione, la Commissione ne ha puntualmente ribadito la rilevanza, confermandone il carattere prioritario in diversi documenti successivi⁴⁹. In particolare, la Commissione ha ribadito la volontà di concentrarsi sul reinsediamento come strategia centrale nella gestione della crisi dei rifugiati in termini generali⁵⁰. Quale soluzione più mirata e specifica, invece, la Commissione ha suggerito anche l'istituzione di

45. In uno studio richiesto dalla Commissione europea ancora nel 2002, viene fornita la definizione di «procedura d'ingresso protetto», termine la cui nozione non era ancora stata chiarita a livello europeo. In questo senso, le «protected entry procedures» vengono definite come «[a]n overarching concept for arrangements allowing a non-national to approach the potential host State outside its territory with a claim for asylum or other form of international protection, and to be granted an entry permit in case of a positive response to that claim, be it preliminary or final». Al riguardo v. G. Noll, J. Fagerlund, F. Liebaut, Study for the European Commission: *On the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common asylum procedure*, European Commission, 2002, segnatamente, par. 1.4.

46. Commissione europea, Comunicazione sull'Agenda europea sulla migrazione, del 13.5.2015, COM(2015) 240 final. Nel proprio documento la Commissione, riferendosi ai richiedenti asilo, affermava con determinazione che «*queste persone vulnerabili non possono essere lasciate in balia delle reti criminali dedite alla tratta e al traffico, devono esistere modi sicuri e leciti di arrivare nell'UE*» (par. II, p. 5).

47. Oltre al reinsediamento, quali ulteriori opzioni di accesso legale per richiedenti protezione internazionale, la Commissione indica anche il ricorso al patrocinio di soggetti privati o non governativi, i permessi per motivi umanitari e il ricongiungimento familiare. Tra le strategie di lungo termine, la Commissione raccomanda l'avvio di politiche di migrazione organizzata e legale in stretta collaborazione con i Paesi terzi. Sebbene, nota la Commissione, tali forme e strumenti di mobilità non siano specificamente pensati per rifugiati e richiedenti asilo, alcune di essi, come in particolare determinati tipi di visto, potrebbero servire per finalità di protezione internazionale, così contribuendo a ridurre il rischio di forme di migrazione irregolari e pericolose.

48. Commissione europea, *Agenda europea sulla migrazione*, cit., pp. 5-6.

49. Si veda, per esempio, Commissione europea, *Agenda europea sulla migrazione: consolidare i progressi compiuti*, comunicato stampa del 15.11.2017, IP/17/4484; *Europe – the continent of solidarity*, Joint Statement on the occasion of International Migrant Day, European Commission Statement, 17.12.2017, STATEMENT/17/5341.

50. Commissione europea, *Comunicazione sul contributo della Commissione al dibattito tematico dei leader dell'UE sul futuro della dimensione interna ed esterna della politica di migrazione*, del 7.12.2017, COM(2017) 820 final, p. 3. Sul punto, si veda inoltre, Commissione europea, *La Commissione indica la strada per una gestione della migrazione adeguata alle esigenze future*, Comunicato Stampa del 7.12.2017, IP/17/5132.

schemi di ammissione protetta specificamente indirizzati a determinate situazioni di crisi umanitaria come, su tutte, quella relativa alla Siria⁵¹.

Come si chiarirà nei paragrafi che seguono, la volontà di porre rimedio ai traffici illeciti di migranti e predisporre efficaci soluzioni d'ingresso protetto nell'UE espressa nei numerosi atti e documenti programmatici di politica migratoria delle istituzioni europee si è finora tradotta nella pratica solo con modesti risultati.

4. Vie d'accesso legali nell'Unione europea: programmi ed iniziative realizzate

Ad oggi manca nell'Unione europea un sistema normativo strutturato e organico per l'accesso legale e sicuro delle persone bisognose di protezione internazionale⁵², le esistenti opzioni di mobilità protetta essendo rese disponibili per lo più a livello individuale dei singoli Stati membri e, dunque, sotto forma di iniziative condotte al di fuori del contesto dell'Unione e per lo più in appoggio ad organizzazioni ed enti specializzati come l'UNHCR, la Croce Rossa e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). Nell'ambito dell'Unione europea le iniziative di mobilità legale e organizzata finora poste in atto sono identificabili soprattutto con il reinsediamento, i programmi di protezione regionale, i programmi di ammissione umanitaria e i visti con validità territoriale limitata rilasciati per motivi umanitari.

4.1. Il reinsediamento: inquadramento e caratteristiche

Secondo la definizione elaborata dall'UNHCR⁵³, il reinsediamento (*resettlement*) consiste nella selezione e nel successivo trasferimento di un soggetto rifugiato da uno Stato in cui lo stesso ha cercato asilo verso un altro che gli ha concesso, previo appunto riconoscimento di detto *status*, il diritto di ingresso e di soggiorno. Il reinsediamento rappresenta così uno strumento di protezione internazionale, basato su una forma di mobilità organizzata, sicura e legale da uno Stato ad un altro⁵⁴.

51. COM(2017) 820 final, p. 7.

52. In argomento, v. M. Borraccetti, *La politica europea della migrazione*, op.cit., pp. 6-8; H. O'Nions, *Asylum – A right denied. A critical analysis of European Asylum Policy*, London, Routledge, 2014, pp. 188-190.

53. UNHCR, Division for International Protection, UNHCR Resettlement Handbook, Geneva, 2011, p. 3. Si riporta qui per intero la definizione in lingua inglese: «*Resettlement involves the selection and transfer of refugees from a State in which they have sought protection to a third State which has agreed to admit them – as refugees – with permanent residence status. The status provided ensures protection against refoulement and provides a resettled refugee and his/her family or dependants with access to rights similar to those enjoyed by nationals. Resettlement also carries with it the opportunity to eventually become a naturalized citizen of the resettlement country*».

54. *Ibidem*.

Il reinsediamento coinvolge inoltre aspetti legati all'integrazione del soggetto reinsediato all'interno della società ospitante, non limitandosi meramente al suo trasferimento da uno Stato ad un altro, ma implicando anche e soprattutto un percorso di accompagnamento volto a favorirne l'inserimento nel contesto socio-culturale di destinazione, così da garantire una soluzione duratura e di lungo termine. Secondo l'UNHCR, poi, il reinsediamento è anche uno strumento di solidarietà internazionale, in quanto, oltre a fornire soluzioni positive per i richiedenti asilo, esso rappresenta anche una forma di sostegno in favore dei Paesi maggiormente gravati dalla pressione migratoria, consentendo agli Stati che operano il reinsediamento di fornire il proprio contributo in termini di condivisione della responsabilità internazionale per la gestione dei rifugiati e di alleviare almeno in parte gli oneri in tal senso.

Storicamente, a livello internazionale, il reinsediamento è stato utilizzato soprattutto in occasione di conflitti o in situazioni di crisi particolarmente gravi in termini di "produzione" di rifugiati⁵⁵. Vi sono inoltre Paesi che vantano ormai una lunga e solida tradizione nell'utilizzo di tale forma di mobilità organizzata, come, ad esempio, gli Stati Uniti (primo Paese al mondo in termini di reinsediamento secondo le statistiche dell'UNHCR per il 2016), il Canada, il Regno Unito, l'Australia o la Francia⁵⁶. Anche gli Stati scandinavi, tradizionalmente, partecipano piuttosto attivamente nei programmi di reinsediamento promossi e coordinati dall'UNHCR⁵⁷. In termini generali, tuttavia, sebbene negli anni recenti il numero di Paesi partecipanti in iniziative di reinsediamento sia cresciuto significativamente a livello globale, complessivamente solo un numero modesto di Stati partecipa nei programmi dell'UNHCR⁵⁸.

55. Per l'evoluzione del reinsediamento e per taluni significativi precedenti storici, v. UNHCR Resettlement Handbook, cit., capitolo 2. Sul reinsediamento v. inoltre G. Troeller, *UNHCR Resettlement as an instrument of international protection: constraints and obstacles in the arena of competition for scarce humanitarian resources*, in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 3, 1991, Issue No. 3, pp. 564-578; G. Troeller, *UNHCR Resettlement: evolution and future direction*, in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 14, 2002, Issue No. 1, pp. 85-95.

56. Si vedano la scheda tematica dell'UNHCR sul reinsediamento e i relativi dati statistici, disponibili all'indirizzo: www.unhcr.org/resettlement-data.html. Quanto agli Stati Uniti, è da registrarsi un netto crollo nei numeri del reinsediamento a seguito dell'elezione a Presidente di Donald Trump e delle annunciate politiche restrittive in tema di migrazione. In questo senso, secondo i dati dell'UNHCR, dalle oltre 82.000 persone reinsediate nel 2015 e dalle oltre 108.000 del 2016, si è passati a poco meno di 27.000 nel 2017.

57. *Ibidem*. Sul punto v. inoltre M. Honoré, *Resettlement in the Nordic Countries*, in *The online journal of the Migration Policy Institute*, 1 September 2003; T. Etzold, *Refugee policy in Northern Europe*, German Institute for International and Security Affairs, SWP Comments 1, January 2017.

58. Secondo le statistiche dell'UNHCR, nel 2016, a livello globale, erano 37 i Paesi partecipanti a programmi di reinsediamento: Argentina, Australia, Austria, Bielorussia, Belgio, Brasile, Bulgaria, Canada, Cile, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Giappone, Repubblica di Corea, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Portogallo, Romania, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno Unito, USA, Uruguay. Il numero è comunque cresciuto sensibilmente, se si considera che nel 2005, a livello globale, si registravano solo 14 Stati attivi nel reinsediamento. Al riguardo v. anche UNHCR,

Quanto invece alle zone di provenienza dei soggetti poi reinsediati, nel 2016, a livello globale, i programmi coordinati dall'UNHCR hanno interessato 81 diversi Paesi ospitanti richiedenti asilo e 70 diversi Paesi di origine degli stessi⁵⁹. In questo senso, in particolare, i principali Paesi di origine (e, dunque, i maggiori “produttori” di richiedenti protezione internazionale) sono stati la Siria, la Repubblica Democratica del Congo e l'Iraq; mentre i maggiori Paesi ospitanti (e in cui, pertanto, sono stati principalmente condotti i programmi di reinsediamento dell'UNHCR) sono stati la Giordania, la Turchia e il Libano⁶⁰.

4.1.1. Il reinsediamento nell'Unione europea

A livello di Unione europea il reinsediamento risulta ancora sottoutilizzato come soluzione comune e condivisa, sebbene nel dibattito sulle vie d'accesso legali lo stesso sia sempre stato percepito come una soluzione particolarmente auspicata⁶¹, come confermato anche da diverse raccomandazioni di vari attori internazionali⁶². La Commissione europea, specialmente, ha sempre guardato con un occhio di particolare riguardo al reinsediamento, considerandolo quale positivo ed efficace strumento di gestione della migrazione e ribadendone regolarmente l'importanza strategica nel corso degli anni⁶³.

Frequently asked questions about resettlement, February 2017, disponibile all'indirizzo: <http://www.unhcr.org/56fa35b16>.

59. *Ibidem*.

60. *Ibidem*.

61. Le prime discussioni sul reinsediamento a livello di Unione europea risalgono al 2000 e agli anni immediatamente successivi, in concomitanza con l'elaborazione delle prime azioni della dimensione esterna della politica d'asilo. Per una panoramica dello sviluppo delle politiche europee in tema di reinsediamento, v. P. De Bruycker, E.L. Tsoardi, *EU asylum policy: in search of solidarity and access to protection*, *op.cit.*, p. 7; H. Elliot, *Building knowledge for a concerted and sustainable approach to refugee resettlement in the EU and its Member States*, Know Reset Research Report 2012/01, European University Institute (EUI), 2012; FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, *cit.*, p. 7; H. O'nions, *Asylum – A right denied*, *op.cit.*, pp. 183-185.

62. Si vedano ad esempio le raccomandazioni dirette all'Unione europea e ai suoi Stati membri dalla Croce Rossa, in particolare nei documenti: Red Cross EU Office, *Legal Avenues to Access International Protection in the EU*, Position Paper, 27.2.2013; Red Cross EU Office, *Resettlement in the European Union*, Position Paper, 19.6.2015.

63. Già nella Comunicazione *Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo*, del 22.11.2000 [COM(2000) 755 final], la Commissione sottolineava le potenzialità positive del reinsediamento, evidenziando però anche le molteplici difficoltà legate allo sviluppo e all'attuazione di un comune programma europeo. Tra gli aspetti più problematici, in particolare, venivano evidenziati l'entità dei costi e degli investimenti necessari, l'organizzazione di missioni e servizi diplomatici, il coordinamento tra autorità nazionali, europee ed extra-europee (come l'UNHCR), la scelta dei Paesi e delle regioni in cui operare, la selezione dei soggetti beneficiari del programma, le quote di distribuzione di rifugiati tra gli Stati membri. Per le prese di posizione sul reinsediamento negli anni successivi, si vedano, ad esempio, Commissione europea, *Comunicazione relativa ai programmi di protezione regionale*, dell'1.9.2005, COM(2005)388 def; Commissione europea, *Libro Verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, 6.6.2007, COM (2007)301; Commissione europea, *Comunicazione sul Piano strategico per l'asilo, un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea*, del 17.6.2008, COM(2008)360 def.

L'azione della Commissione, in particolare, si è dapprima sviluppata nel tentativo di concettualizzazione e progressiva messa in atto di un approccio armonizzato e comune al reinsediamento nella consapevolezza che lo stesso, seppur praticato da anni nel contesto europeo, è sempre rimasto limitato ad iniziative nazionali e disomogenee. Così, ad una prima fase per lo più preparatoria e caratterizzata soprattutto dalla diffusione di documenti politico-programmatici, è seguita l'adozione di alcune misure concrete a sostegno degli Stati membri che, nel contesto di più ampie iniziative in ambito migratorio, hanno rappresentato i primi passi verso forme coordinate di reinsediamento⁶⁴.

Azioni più specifiche sono state poste in essere solo a partire dal 2009, in particolare con la Comunicazione sull'*istituzione di un programma comune di reinsediamento UE*⁶⁵, nella quale la Commissione, al fine di «*aumentare l'impatto umanitario dell'UE garantendo alla protezione internazionale dei rifugiati un supporto migliore e maggiormente mirato per mezzo del reinsediamento*»⁶⁶, identifica la strategia e gli elementi fondamentali per la creazione di un nuovo sistema comune e coordinato: la natura volontaria della partecipazione degli Stati membri, l'espandibilità dell'ambito geografico del programma nell'ottica di coinvolgere un sempre maggior numero di partecipanti, la flessibilità delle iniziative di reinsediamento alla luce delle circostanze concrete, la cooperazione con partner internazionali di rilievo come, su tutti, l'UNHCR e l'OIM⁶⁷. A seguito delle necessarie misure d'implementazione e finanziamento, il programma di reinsediamento è stato poi reso operativo nel 2012, traducendosi in iniziative indirizzate soprattutto verso la crisi in Siria e condotte in stretta collaborazione con l'UNHCR⁶⁸.

Successivamente, il reinsediamento ha ricevuto nuovo slancio per effetto della crisi migratoria del 2015 e delle gravi tragedie del Mediterraneo, fattori che hanno dato l'impulso decisivo alla Commissione per accelerare i tempi di attuazione delle proprie

64. Si tratta in particolare della predisposizione in favore degli Stati membri di incentivi finanziari allo scopo di favorire il ricorso al reinsediamento. Così, ad esempio, l'istituzione del Fondo europeo per i rifugiati e del successivo Fondo asilo, migrazione e integrazione, i quali fornivano sostegno finanziario, tra l'altro, specificamente anche per iniziative di reinsediamento. Ulteriore esempio è fornito dall'istituzione nel 2010 dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (*EASO – European Asylum Support Office*) con il compito, tra l'altro, di fornire supporto operativo e assistenza agli Stati membri in materia di reinsediamento (v. Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19.5.2010, art. 7, ai sensi del quale: «L'Ufficio di sostegno coordina gli scambi di informazioni e altre azioni relativamente al reinsediamento intraprese dagli Stati membri con l'obiettivo di far fronte alle esigenze di protezione internazionale dei rifugiati nei Paesi terzi e di dar prova di solidarietà ai Paesi di accoglienza»).

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

66. *Ibidem*, par. 3.

67. *Ibidem*, par. 3.1.

68. Decisione n. 281/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29.3.2012, che modifica la decisione n. 573/2007/CE che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori».

politiche migratorie in tal senso. Così, nel giugno 2015, a distanza di sole alcune settimane dalla presentazione dell'Agenda europea sulla migrazione, la Commissione ha reso nota la propria *Raccomandazione relativa a un programma di reinsediamento europeo*⁶⁹, in cui chiedeva agli Stati membri di intensificare gli sforzi di reinsediamento tramite la partecipazione ad un programma europeo per l'accoglienza, nell'arco di un periodo di due anni, di 20.000 persone bisognose di protezione internazionale secondo determinati parametri di distribuzione⁷⁰.

Nel documento, in particolare, la Commissione prende atto del notevole squilibrio esistente tra gli Stati membri in termini di reinsediamento, sottolineando che il programma dovrebbe consistere in «*un impegno europeo unico*» e che «*dovrebbe riguardare tutti gli Stati membri*»⁷¹. A tal fine, la Raccomandazione prevede un sistema di incentivi finanziari a favore dei Paesi partecipanti al programma, e identifica altresì le regioni prioritarie per il reinsediamento, individuandole nel Nord Africa, nel Medio Oriente e nel Corno d'Africa, con uno specifico *focus* sulle regioni già interessate dai Programmi di Sviluppo e Protezione Regionale.

Per l'attuazione del programma di reinsediamento, infine, la Commissione ritiene «*auspicabile fare appello all'esperienza e alla competenza dell'UNHCR*», coinvolgendo anche altri organismi, tra cui, in particolare, l'ufficio EASO, cui vengono attribuiti specifici compiti di supervisione sull'andamento generale del programma e di assistenza mirata agli Stati, in particolare quelli che mai hanno preso parte a iniziative di reinsediamento.

La Raccomandazione della Commissione è stata seguita, circa un mese dopo, dalle Conclusioni del Consiglio del 20 luglio 2015, nelle quali è stato deciso di reinsediare, mediante programmi nazionali e multilaterali, 22.504 soggetti in evidente bisogno di protezione internazionale⁷². L'attuazione di tale iniziativa di reinsediamento, parallelamente a quella di ricollocazione, è stata regolarmente monitorata da parte della

69. Commissione europea, *Raccomandazione relativa a un programma di reinsediamento europeo*, dell'8.6.2015, C(2015)3560 def.

70. La chiave di distribuzione indicata dalla Commissione risulta strutturata su quattro indici: a) popolazione (40%); b) PIL (40%); c) media delle domande di asilo presentate spontaneamente e numero di rifugiati reinsediati per milione di abitanti nel periodo 2010-2014 (10%); d) tasso di disoccupazione (10%). La Commissione chiarisce anche che sono gli Stati membri a conservare la responsabilità delle singole decisioni di ammissione dei cittadini di Paesi terzi sul proprio territorio, previo l'esperimento di opportuni controlli medici e di sicurezza da parte delle competenti autorità nazionali.

71. Commissione europea, *Raccomandazione relativa a un programma di reinsediamento europeo*, cit., paragrafi 3-4.

72. Council of the European Union, *Conclusions of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multilateral and national schemes 20.000 persons in clear need of international protection*, Brussels, 22.7.2015.

Commissione per il tramite di rapporti e relazioni periodiche⁷³. In particolare, nel primo rapporto del marzo 2016, la Commissione già evidenziava una serie di criticità aventi un impatto negativo sul complessivo funzionamento dei reinsediamenti a livello europeo: la natura volontaria del meccanismo di reinsediamento, con alcuni Stati nettamente più “generosi” e virtuosi rispetto ad altri in termini di posti resi disponibili; la persistente disomogeneità nelle prassi e nelle procedure nazionali, anche alla luce della già consolidata esperienza di alcuni Stati nel reinsediamento (come Germania, Paesi Bassi e i Paesi scandinavi) e, viceversa, del primo approccio di altri in tal senso (soprattutto paesi dell’area sud dell’UE come Grecia, Malta, Cipro e dell’est come Polonia o Bulgaria); differenze nella disponibilità di risorse economiche, nelle strutture di recepimento e nella disponibilità di risorse umane dotate di adeguata formazione⁷⁴.

Nell’ultimo rapporto del settembre 2017⁷⁵, la Commissione, pur registrando progressi nell’attuazione complessiva del reinsediamento, con il superamento del 75% del totale dei soggetti reinsediati negli Stati partecipanti, ha evidenziato ancora una volta il problema della disomogeneità di funzionamento delle operazioni e delle procedure nazionali, sottolineando soprattutto il diverso approccio degli Stati: mentre alcuni di essi hanno già pienamente rispettato gli impegni assunti, altri non hanno ancora proceduto ad effettuare reinsediamenti⁷⁶. Tali circostanze sono state da ultimo confermate dalla Commissione nella propria Comunicazione del maggio 2018 sullo stato di attuazione dell’Agenda europea

73. Il reinsediamento (*resettlement*) va distinto nettamente dalla ricollocazione (*relocation*), quest’ultima configurandosi quale misura di solidarietà *intra*-UE volta alla redistribuzione interna tra gli Stati membri di soggetti in evidente necessità di protezione internazionale. Sebbene distinti, i due meccanismi di reinsediamento e ricollocazione risultano tuttavia accomunati da una medesima logica di solidarietà, intesa a distribuire in modo maggiormente equo gli oneri legati alla gestione dei richiedenti protezione internazionale a livello internazionale e interno all’Unione europea. In argomento e sull’interazione tra ricollocazione e reinsediamento quali forme di solidarietà interna ed internazionale, tra gli altri, v. G. Morgese, *I migranti, la solidarietà e l’Europa senza qualità*, in *SIDIBlog*, www.sidiblog.org, 8.6.2015; G. Morgese, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell’Unione europea*, in *I percorsi giuridici per l’integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell’Unione e ordinamento italiano*, a cura di G. Caggiano, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 365-405; M.I. Papa, *Crisi dei rifugiati e principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell’Unione europea*, Costituzionalismo.it, Fascicolo n. 3/2016, pp. 287-324.

74. Commissione europea, *Prima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento*, del 16.3.2016, COM(2016)165 final. Il primo rapporto, sul totale di 22.504, a marzo 2016 registrava il reinsediamento di 4.555 persone presso 11 Stati membri dell’UE e non.

75. Commissione europea, *Quindicesima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento*, del 6.9.2017, COM(2017)465 final. Secondo i dati, a settembre 2017, dei 22.504 soggetti concordati in base alle Conclusioni del Consiglio del 22.7.2015, 17.305 sono stati reinsediati in 22 Paesi europei (Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Francia, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Austria, Portogallo, Spagna, Finlandia, Svezia, Svizzera, Regno Unito).

76. Sono dieci i Paesi che risultano già aver adempiuto i propri impegni numerici in termini di reinsediamento (7 Stati membri dell’UE: Estonia, Finlandia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia; e 3 Paesi associati: Islanda, Liechtenstein, Svizzera). Nove invece quelli che, a settembre 2017, non hanno proceduto al reinsediamento (Bulgaria, Cipro, Croazia, Grecia, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia.)

sulla migrazione⁷⁷, da cui emerge con chiarezza il netto disequilibrio nell'adempimento dei reinsediamenti da parte degli Stati membri: esemplificativamente, a fronte di migliaia di persone già reinsediate da Francia, Svezia e Germania, si registra viceversa la totale mancanza di partecipazione di Ungheria, Polonia, Slovacchia e Slovenia che, ad oggi, non hanno ancora reinsediato alcun soggetto.

4.1.2. (segue) il reinsediamento in base alla Dichiarazione UE-Turchia del 2016, lo "schema 50.000" e la proposta di creazione di un quadro permanente dell'Unione per il reinsediamento

Parallelamente al programma di reinsediamento definito nelle Conclusioni del Consiglio del luglio 2015, l'Unione europea ha anche avviato iniziative di mobilità legale e reinsediamento nel quadro della cooperazione con la Turchia, con specifico riguardo alla crisi dei rifugiati in Siria e alla crescente pressione migratoria verso la Grecia⁷⁸. In questo contesto, sulla base della Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016⁷⁹, è stato istituito un particolare meccanismo volto a reinsediare cittadini siriani dalla Turchia con l'obiettivo dichiarato di sostituire i flussi migratori irregolari verso l'Europa con canali di mobilità sicura, organizzata e legale.

Il sistema di reinsediamento così istituito si basa su un approccio c.d. 1 a 1, secondo il quale i migranti intercettati nell'attraversare irregolarmente i confini tra Turchia e Grecia vengono rimpatriati in Turchia e, per ogni siriano rimpatriato in Turchia dalla Grecia, un altro siriano è reinsediato dalla Turchia direttamente nell'Unione europea. Il programma di reinsediamento in attuazione della Dichiarazione UE-Turchia realizza dunque una forma di ingresso legale *ad hoc*, avente un ambito di funzionamento specificamente definito quanto all'area geografica di azione e ai soggetti beneficiari.

Secondo gli ultimi dati sull'attuazione di questo meccanismo resi noti dalla Commissione nel maggio 2018, a partire dall'aprile del 2016, 13.313 siriani sono stati

77. European Commission, *Communication on Progress report on the implementation of the European Agenda on Migration*, of 16.5.2018, COM(2018)301 final.

78. Al riguardo v. Commissione europea, *Raccomandazione per un programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia*, del 15.12.2015, C(2015)9490. v. inoltre, Commissione europea, *Proposta di decisione del Consiglio che modifica la decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22.9.2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, del 21.3.2016, COM(2016)171 final. In argomento v. anche C. Favilli, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Dir. um. e dir. int.*, vol. 10, 2016, n. 2, pp. 405-426.

79. Sulla Dichiarazione UE-Turchia è possibile reperire il comunicato stampa n. 144/16 del 18.3.2016 del Consiglio Affari esteri e relazioni internazionali, disponibile all'indirizzo: <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>. La c.d. Dichiarazione UE-Turchia fa seguito ad una serie di incontri diplomatici tra l'Unione e la Turchia svoltisi a partire dal novembre 2015. La dichiarazione del 18.3.2016, in particolare, è stata preceduta dal Piano di Azione comune UE-Turchia (*EU-Turkey Joint Action Plan*) del 29.11.2015. Al riguardo si veda, disponibile solo in lingua inglese, European Commission, *EU-Turkey joint action plan*, Brussels, 15.10.2015, European Commission Fact Sheet, MEMO/15/5860.

reinsediati nell'Unione europea con la partecipazione di 16 Stati membri, tra cui l'Italia⁸⁰. Nonostante l'avvenuto reinsediamento di migliaia di siriani nel territorio europeo, questa iniziativa è stata fortemente criticata, in quanto considerata di dubbia conformità con diverse norme di diritto internazionale e dell'Unione relative ad obblighi di rispetto dei diritti umani e, in particolare, con il divieto di non respingimento⁸¹. Altrettante perplessità sono state espresse inoltre in merito alle modalità procedurali con cui l'“accordo” tra UE e Turchia è stato adottato, soprattutto con riguardo ai rilevanti profili di trasparenza e controllo democratico⁸².

Ulteriore iniziativa di reinsediamento è rappresentata infine dal c.d. “schema 50.000”, introdotto nel 2017 dalla Commissione europea sulla base della propria *Raccomandazione sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione*

80. European Commission, *Communication on Progress report on the implementation of the European Agenda on Migration*, cit. I Paesi che finora hanno proceduto al reinsediamento di cittadini siriani secondo il programma 1 a 1 relativo alla Dichiarazione UE-Turchia sono: Austria, Belgio, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia.

81. Numerose e severe sono le critiche espresse nei confronti della Dichiarazione UE-Turchia e del meccanismo di reinsediamento da essa discendente. Tra le molte, v. M.J. Alpes, S. Tunaboylu, I. Van Liempt, *Human rights violations by design: EU-Turkey statement prioritises returns from Greece over access to asylum*, Migration Policy Centre, Policy Brief, Issue 2017/29, November 2017; M.J. Alpes, S. Tunaboylu, O. Ulusoy, S. Hassan, *Post-deportation risks under the EU-Turkey statement: what happens after readmission to Turkey?*, Migration Policy Centre, Policy Brief, Issue 2017/30, November 2017; E. Collett, *The paradox of the EU-Turkey refugee deal*, Migration Policy Institute, 2016; M. Den Heijer, T. Spijkerboer, *Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?*, in *EU Law Analysis*, 7.4.2017; B. Benvenuti, *The migration paradox and EU-Turkey relations*, in *IAI Working Papers*, No. 17|05, January 2017; A. İcduygu, E. Millet, *Syrian refugees in Turkey: insecure lives in an environment of pseudo-integration*, Global Turkey in Europe Working Papers, No. 13, August 2016; G. Fernandez Arribas, *The EU-Turkey agreement: a controversial attempt at patching up a major problem*, European Papers, Vol. 1 2016, No. 3, pp. 1097-1104; H. Labayle, P. De Bruycker, *The EU-Turkey Agreement on migration and asylum: False pretences or a fool's bargain?*, Eumigrationlawblog.eu, 1.4.2016. A livello internazionale, dissenso e critiche sono state inoltre espresse nei confronti della Dichiarazione UE-Turchia da parte di varie organizzazioni. In questo senso, tra le altre, v. Amnesty International, *A blueprint for despair. Human Rights impact of the EU-Turkey Deal*, January 2017; Amnesty International, *Turkey: No safe refuge: Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey*, 3.6.2016; Human Rights Watch, *Q&A: Why the EU-Turkey Migration Deal is no blueprint*, 14.11.2016; Médecins Sans Frontières, *Migration: Why the EU's Deal with Turkey is no solution to the “Crisis” Affecting Europe*, 18.3.2016; UNHCR, *Legal Considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in tackling the migration crisis under the safe third country and first country of asylum concept*, 23.3.2016.

82. Il Tribunale dell'Unione, con le proprie ordinanze nelle cause T-192/16, T-193/16 e T-257/16 *NF, NG e NM c. Consiglio europeo*, ha dichiarato la propria incompetenza a conoscere dei ricorsi di tre richiedenti asilo avverso la Dichiarazione UE-Turchia, considerando tale atto come adottato non dall'Unione o da una delle sue istituzioni, bensì direttamente dagli Stati membri. Analogamente, la Corte europea dei diritti dell'uomo, pronunciandosi per la prima volta su un caso di detenzione di migranti dovuta all'attuazione della Dichiarazione UE-Turchia, sembrerebbe essersi allineata con la posizione dei giudici dell'UE, definendo tale atto come «un accord sur l'immigration conclu ... entre les États membres de l'Union européenne et la Turquie» (sentenza 25.1.2018, *J.R. e altri c. Grecia*, ric. n. 22696/16, par. 7). Per un'analisi della decisione della Corte di Strasburgo e per le implicazioni relative alla Dichiarazione UE-Turchia, v. F.L. Gatta, *Detention of migrants with the view to implement the EU-Turkey Statement: the Court of Strasbourg (un)involved in the EU migration policy*, Cahiers de l'EDeM, mars 2018; A. Pijnenburg, *JR and Others v Greece: what does the Court (not) say about the EU-Turkey Statement?*, Strasbourg Observer, 21.2.2018.

*internazionale*⁸³. Nel proprio documento la Commissione raccomanda agli Stati membri di intensificare i propri sforzi in termini di reinsediamento, in particolare tramite il trasferimento e l'accoglienza di 50.000 persone bisognose di protezione internazionale entro il 31 ottobre 2019, potendo contare sul sostegno finanziario fornito dall'UE e sulla stretta cooperazione con l'UNHCR⁸⁴.

I descritti programmi di reinsediamento in base alle Conclusioni del Consiglio del luglio 2015, in attuazione della Dichiarazione UE-Turchia del 2016 e, da ultimo, il c.d. "schema 50.000" del 2017, si caratterizzano quali iniziative *ad hoc*, aventi natura urgente – in quanto adottati a fronte della situazione di emergenza migratoria nel Mediterraneo –, nonché per il carattere temporaneo e per un campo di applicazione limitato e specifico. Questi programmi, inoltre, hanno messo in luce significative criticità di funzionamento, soprattutto legate alla mancanza di omogeneità ed armonizzazione nelle procedure e nelle prassi nazionali. Per questo motivo la Commissione europea ha intrapreso ulteriori iniziative al fine di creare un meccanismo meglio strutturato, armonizzato e permanente di reinsediamento⁸⁵, proponendo in particolare nel luglio 2016 l'istituzione di un quadro dell'Unione per il reinsediamento (*Union Resettlement Framework*)⁸⁶.

Nella propria proposta, la Commissione illustra l'obiettivo di fondo del nuovo sistema, consistente nell'armonizzazione dei programmi di reinsediamento nazionali e nella loro integrazione sulla base di un quadro organico e strutturato di norme comuni e procedure unificate⁸⁷. Proprio per questa finalità, la Commissione propone il regolamento in quanto atto giuridico idoneo a «raggiungere un livello superiore di convergenza» delle prassi nazionali di reinsediamento, essendo inoltre direttamente applicabile e tale da non lasciare agli Stati membri quello spazio di scelta e manovra nelle forme di attuazione degli obblighi proprio della direttiva⁸⁸.

Il nuovo sistema di reinsediamento dovrebbe basarsi su un quadro normativo condiviso, sia da un punto di vista sostanziale che procedurale. Dal primo punto di vista, in particolare, il quadro dell'UE intende disciplinare elementi essenziali quali il meccanismo

83. Commissione europea, *Raccomandazione sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione internazionale*, del 3.10.2017, C(2017)6504 final.

84. *Ibidem*, p. 6. Nella propria raccomandazione, la Commissione individua altresì i Paesi terzi prioritari da cui procedere al reinsediamento: Libano, Giordania, Libia, Niger, Ciad, Egitto, Etiopia, Sudan.

85. Commissione europea, *Comunicazione Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*, del 6.04.2016, COM(2016)197 final.

86. 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, del 13.7.2016, COM(2016)468 final.

87. Si veda anche European Commission, *Enhancing legal channels: Commission proposes to create common EU Resettlement Framework*, Press Release, 13.7.2016, IP/16/2434.

88. COM(2016)468 final, p. 7.

di ammissione nell'UE dei cittadini terzi tramite il reinsediamento, i criteri di ammissibilità ed esclusione, lo *status* giuridico da accordare alle persone reinsediate, i diritti e gli obblighi degli Stati membri e il sostegno finanziario loro spettante per gli sforzi profusi in termini di quantità di soggetti reinsediati sul proprio territorio.

In dettaglio, il sistema dovrebbe basarsi su piani annuali di reinsediamento disposti dal Consiglio, aventi portata generale, e su piani mirati di reinsediamento definiti dalla Commissione, indirizzati invece a determinati cittadini di Paesi terzi ovvero a specifiche aree geografiche. Nei piani vengono delineati i termini di attuazione pratica del reinsediamento come, in particolare, il numero complessivo di soggetti beneficiari da reinsediare in un dato periodo di tempo e le relative quote a carico dei singoli Stati membri, nonché le regioni o i Paesi terzi dai quali procedere al reinsediamento⁸⁹. A tal fine la proposta detta, da un lato, una serie di criteri di ammissibilità e, dall'altro, una serie di motivi di esclusione, i quali devono essere rispettati dal soggetto candidato al reinsediamento al fine di poter validamente beneficiare del programma e usufruire dell'ingresso protetto nell'Unione europea.

Quanto ai requisiti di ammissibilità, in particolare, il reinsediamento è previsto per cittadini di Paesi terzi o per gli apolidi che siano sfollati a causa di un timore fondato di persecuzione ovvero in quanto sussistano fondati motivi per ritenere che correrebbero un rischio effettivo di subire gravi danni. La proposta individua poi una serie di «categorie di vulnerabilità» – tra cui, in particolare, quella delle persone aventi «vulnerabilità socioeconomiche» – rientrando in una delle quali, il soggetto interessato può essere considerato come ammissibile al reinsediamento⁹⁰. D'altro canto viene individuata una serie di motivi di esclusione, sussistendo uno dei quali gli Stati membri non devono ovvero non possono procedere al reinsediamento⁹¹.

89. La proposta prevede anche l'istituzione di un Comitato ad alto livello per il reinsediamento, presieduto dalla Commissione, con il compito di fornire orientamenti strategici per l'attuazione del quadro di reinsediamento dell'Unione. Nel Comitato partecipano rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, nonché l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, oltre ai rappresentanti degli Stati membri.

90. La proposta individua le seguenti categorie di soggetti in stato di vulnerabilità: donne e ragazze a rischio; bambini e adolescenti a rischio; minori non accompagnati; vittime di violenze e torture; persone con esigenze mediche o disabilità; persone bisognose di protezione legale e/o fisica; persone vulnerabili dal punto di vista socioeconomico; persone con legami familiari con cittadini dell'Unione o cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro o da loro dipendenti.

91. L'art. 6, par. 1 del regolamento proposto dalla Commissione individua le seguenti categorie di soggetti non ammissibili al reinsediamento: persone per le quali sussistono fondati motivi per ritenere che abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità ovvero che abbiano commesso un reato grave ovvero che si siano resi colpevoli di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite (lett. a); persone per le quali sussistano ragionevoli motivi per ritenere che rappresentino un pericolo per la comunità, l'ordine pubblico, la sicurezza, la sanità pubblica o le relazioni internazionali dello Stato (lett. b); soggetti segnalati nel sistema d'informazione Schengen (lett. c); persone che sono entrate irregolarmente, hanno soggiornato irregolarmente o hanno tentato di entrare irregolarmente nel territorio degli Stati membri nei cinque anni precedenti al reinsediamento (lett. d); persone

Quanto al profilo procedurale, la proposta intende introdurre procedure comuni e unificate per il reinsediamento, fissando la disciplina di dettaglio per i vari passaggi procedurali legati all'ammissione del soggetto beneficiario all'interno dell'UE. A questo fine sono previste due diverse procedure di reinsediamento: ordinaria e accelerata. La prima si ricollega agli standard procedurali e alle prassi di reinsediamento normalmente seguiti dagli Stati membri e prevede una durata di svolgimento non superiore a 8 mesi, eventualmente prorogabile di altri 4 mesi⁹². La seconda, invece, riflette le procedure operative utilizzate per l'attuazione del programma di reinsediamento previsto in base alla Dichiarazione UE-Turchia ed è attivabile in caso di specifici motivi umanitari o urgenti necessità di protezione che giustifichino una rapida ammissione di cittadini di Paesi terzi o apolidi nel territorio degli Stati membri. Dato il carattere accelerato della procedura, questa prevede una durata non superiore a 4 mesi, eventualmente prorogabile di due mesi⁹³.

La proposta di regolamento – di cui la Commissione ha auspicato l'adozione entro la fine del 2018⁹⁴ – è stata esaminata da Consiglio e Parlamento europeo i cui negoziati hanno preso il via alla fine del 2017⁹⁵. Il primo, in particolare, ha evidenziato alcuni punti

che sono già state reinsediate da un altro Stato membro tramite altro sistema di reinsediamento nazionale o dell'UE (lett. e); persone a cui gli Stati membri hanno rifiutato il reinsediamento nei cinque anni precedenti al reinsediamento secondo il quadro dell'UE (lett. f). Ad esclusione dei motivi di cui alle lettere a) e b), che configurano motivi di esclusione facoltativa, quelli restanti previsti dalla norma costituiscono motivi di esclusione obbligatoria, al sussistere dei quali, pertanto, gli Stati membri sono tenuti a negare il reinsediamento.

92. La procedura ordinaria di reinsediamento consta di quattro passaggi principali: l'identificazione dei soggetti candidati al reinsediamento, che può anche avvenire su segnalazione dell'UNHCR, dell'EASO ovvero di altri organismi competenti; la registrazione degli stessi da parte degli Stati membri; la valutazione circa il rispetto dei criteri di ammissibilità e dei motivi di esclusione; la decisione finale sul reinsediamento e la relativa concessione dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria.

93. A differenza di quanto avviene con la procedura ordinaria, le persone reinsediate con la procedura accelerata, data l'urgenza delle circostanze, vengono inserite nel meccanismo di reinsediamento senza una previa valutazione del possesso dei requisiti per essere riconosciuti come rifugiati. Pertanto, dopo l'ammissione nell'UE, tali soggetti devono poter chiedere la protezione internazionale nello Stato membro di reinsediamento, che diventa competente per l'esame della relativa domanda.

94. Si veda la lettera d'intenti relativa allo Stato dell'Unione 2017 diretta dal Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker al Presidente del Parlamento europeo Antonio Tajani e all'allora Presidente del Consiglio dell'Unione europea Jüri Ratas, v. European Commission, *State of the Union 2017, Letter of intent to President Antonio Tajani and to Prime Minister Jüri Ratas*, 13.9.2017, pp. 9-10. Analogamente, ancora, in una propria comunicazione del dicembre 2017 la Commissione ha auspicato il raggiungimento di un accordo tra Parlamento europeo e Consiglio sulla proposta di regolamento entro maggio 2018, v. Commissione europea, *Comunicazione sul Contributo della Commissione al dibattito tematico dei leader dell'UE sul futuro della dimensione interna ed esterna della politica di migrazione*, del 7.12.2017, COM(2017)820 final, p. 9.

95. Il 15 novembre 2017 il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) ha approvato, a nome del Consiglio, il mandato per i negoziati con il Parlamento europeo sul regolamento relativo al quadro dell'UE per il reinsediamento. A sua volta, nell'ottobre 2017, il Parlamento europeo, dopo l'esame della proposta della Commissione europea da parte della Commissione LIBE, ha dato il via libera ai negoziati con il Consiglio. Il primo "trialogo" tra le istituzioni si è svolto nel dicembre 2017, seguito quindi da ulteriori incontri nei mesi di febbraio, marzo, aprile e maggio 2018. Per lo stato della procedura relativa all'adozione del regolamento sul quadro dell'UE per il reinsediamento, nonché per una sintesi

ritenuti fondamentali in relazione all'istituzione del nuovo quadro di reinsediamento europeo⁹⁶. Innanzitutto, il Consiglio ha indicato l'intenzione di disporre una disciplina comune non solo per il reinsediamento, ma anche per l'ammissione umanitaria. In questo modo, sulla base di norme e procedure armonizzate relative ad entrambe le forme di ingresso legale, il Consiglio, su proposta della Commissione, adotterebbe specifici piani biennali (e non annuali come indicato nella proposta) recanti i termini concreti di attuazione sia dei programmi di reinsediamento sia di ammissione umanitaria, definendo in particolare il numero massimo di persone da ammettere, i contributi dei singoli Stati membri rispetto al totale stabilito nonché le aree geografiche prioritarie in cui operare. Il Consiglio ha espresso peraltro perplessità sulle modalità di adozione dei piani biennali per il reinsediamento, in particolare con riguardo alla prerogative della Commissione e alla possibilità di adottare atti delegati ad integrazione di alcuni elementi della procedura⁹⁷.

Altro punto di rilievo su cui il Consiglio insiste è la natura volontaria di entrambe le tipologie di ammissione: gli sforzi degli Stati membri in termini di reinsediamento e ammissione umanitaria dovranno infatti avvenire su base volontaria, dovendo altresì essere sostenuti con finanziamenti dal bilancio dell'Unione. Sul punto il Parlamento europeo, sebbene prima della proposta di regolamento si fosse espresso nel senso della natura obbligatoria del reinsediamento, sottolineando la necessità di istituire «*un programma permanente di reinsediamento a livello dell'Unione, con la partecipazione obbligatoria degli Stati membri*»⁹⁸, nella posizione adottata successivamente all'esame della proposta della Commissione si allinea al Consiglio quanto alla partecipazione degli Stati su base volontaria⁹⁹.

Tuttavia, pur nella sua volontarietà, secondo la posizione del Parlamento europeo, il sistema di reinsediamento dell'UE dovrebbe prevedere non un tetto massimo di persone da reinsediare, ma un «*numero-obiettivo*» raggiungibile e superabile, che dovrebbe essere pari

delle posizioni finora espresse dalle istituzioni coinvolte, v. la pagina dedicata del Parlamento europeo, disponibile all'indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-resettlement-framework>.

96. Consiglio, *Quadro dell'UE per il reinsediamento: il Consiglio è pronto ad avviare negoziati*, comunicato stampa del 15.11.2017; v., inoltre, Consiglio, *Riforma del sistema europeo comune di asilo e reinsediamento, relazione sullo stato di avanzamento dei lavori*, 21.3.2017, (doc. 6851/17, deo/MAS/am 1DGD 1B).

97. *Ibidem*, p. 7.

98. Parlamento europeo, *Risoluzione del 12.4.2016 sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione*, (2015/2095(INI)), par. 23.

99. Al Parlamento europeo, nel settembre 2016, la proposta della Commissione europea è stata assegnata alla Commissione LIBE, con relatrice la svedese Malin Björk. Il 12 ottobre 2017 la Commissione LIBE ha approvato il testo della relazione sulla proposta relativa al quadro dell'Unione per il reinsediamento, v. Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, *Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio*, 23.11.2018 (COM(2016)0468 – C8-0325/2016 – 2016/0225(COD)).

ad almeno il 20% delle esigenze di reinsediamento su scala globale secondo le stime, i dati e le proiezioni delineati dall'UNHCR. A tal fine, per il Parlamento europeo, dovrebbero delinearsi piani di reinsediamento – anche qui, su base biennale, non annuale – i quali tengano pienamente conto sia delle valutazioni dell'UNHCR sia delle raccomandazioni espresse dal Comitato ad alto livello per il reinsediamento, l'organismo *ad hoc* previsto dal nuovo regolamento al quale, rispetto alla proposta della Commissione, il Parlamento attribuisce un ruolo maggiormente significativo¹⁰⁰.

Ancora, rispetto alla proposta della Commissione europea, grande rilievo viene attribuito dal Parlamento all'UNHCR, le cui indicazioni dovrebbero guidare in modo decisivo il funzionamento del quadro comune di reinsediamento. Così, la definizione di aspetti chiave come il numero e le quote di soggetti da reinsediare, la selezione degli stessi e la scelta delle aree geografiche prioritarie in cui operare, più che essere affidata alla volontà degli Stati in seno al Consiglio e a logiche di cooperazione con Paesi terzi in chiave di riduzione dei flussi, dovrebbe delinearsi secondo le stime e le analisi dell'UNHCR, vale a dire un organismo specializzato e dotato delle adeguate competenze per la definizione di un quadro situazionale realistico alla luce di effettive esigenze umanitarie e di protezione internazionale.

Nonostante il dichiarato intento di fornire un rimedio concreto alla scarsità di vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea, la proposta della Commissione è stata oggetto di molteplici critiche¹⁰¹. La principale di queste risiede nel rischio di un utilizzo “distorto” del reinsediamento, che potrebbe essere impiegato per finalità diverse dall'offrire soluzioni di mobilità legale ai fini della protezione internazionale, venendo viceversa fatto rientrare in logiche di deterrenza e controllo rafforzato dei flussi migratori¹⁰². Il rischio di strumentalizzazione, in particolare, si

100. Secondo la relazione della Commissione LIBE, il Comitato ad alto livello per il reinsediamento dovrebbe poter essere convocato non solo dalla Commissione ma anche su richiesta del Parlamento europeo, ogniqualevolta ritenuto necessario. La Commissione europea, poi, in vista della predisposizione dei piani periodici di reinsediamento, non sarebbe meramente tenuta a consultare il Comitato, ma dovrebbe «*tenere pienamente conto*» delle sue raccomandazioni. Sul punto v. la Relazione sulla proposta di regolamento, emendamenti nn. 104-105.

101. Si vedano, tra gli altri, Amnesty International, European Institutions Office, *The proposed EU resettlement framework*, Position Paper, 15.12.2016; ECRE, *Untying the EU resettlement framework*, ECRE's recommendations on breaking the link with migration control and preserving the humanitarian focus of resettlement, ECRE Policy Note #1/2016; Red Cross EU Office, *Recommendations on a Union Resettlement Framework*, 14.11.2016. Si veda inoltre il documento realizzato congiuntamente da diverse organizzazioni: Joint Comments Paper on the EU resettlement scheme by Caritas Europa, Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), European Council for Refugees and Exiles (ECRE), International Catholic Migration Commission (ICMC Europe), International Rescue Committee (IRC), Red Cross EU office, Brussels, 14.11.2016.

102. In argomento, v. in particolare M. Garlick, J. Kumin, *Seeking asylum in the EU: disentangling refugee protection from migration control*, in *Justice, liberty, security: new challenges for EU external relations*, B. Martenczuk, S. Van Thiel (Eds.), Brussels, Brussels University Press, 2008; F. Casolari, *L'interazione tra accordi internazionali*

manifesterebbe soprattutto nell'ambito della cooperazione con i Paesi terzi coinvolti nei programmi di reinsediamento. Secondo queste critiche, infatti, l'Unione europea offrirebbe incentivi e misure di sostegno al fine di incoraggiare i Paesi terzi selezionati ad inasprire i controlli sui flussi migratori in partenza, incrementare i rimpatri e rafforzare le misure di controllo e contenimento dei movimenti migratori in genere¹⁰³.

Ulteriori critiche sono state indirizzate verso i requisiti di ammissibilità per accedere al reinsediamento, la disciplina proposta sul punto essendo ritenuta eccessivamente generica e, quindi, incerta¹⁰⁴. In particolare è stato osservato che, se, da un lato, la proposta introduce nuove categorie di soggetti ammissibili per il reinsediamento, come, soprattutto, quanti presentano elementi di «vulnerabilità socio-economica», dall'altro, non ne viene fornita una chiara e univoca definizione, con la conseguenza che gli Stati godrebbero di ampi margini di discrezionalità nel decidere quali soggetti farvi rientrare o meno¹⁰⁵. Ancora, è stato evidenziato come il ruolo, le competenze e, soprattutto, gli eventuali profili di responsabilità degli organismi dell'Unione coinvolti nel reinsediamento rimangano poco chiari e sfuggenti, così come le modalità d'interazione tra gli stessi e i partner internazionali come UNHCR e OIM, con possibili problemi di coordinamento e potenziali ripercussioni in termini di efficienza ed incisività delle operazioni congiunte sul campo¹⁰⁶.

Di fronte alle numerose critiche, la Commissione europea ha reagito difendendo la bontà della propria proposta, senza mancare di sottolineare, ancora una volta, l'importanza cruciale del reinsediamento come strumento di gestione dei flussi migratori a lungo termine e perciò invitando gli Stati membri ad incrementare gli sforzi e annunciando nuovi fondi europei in questo senso¹⁰⁷. Le varie opinioni sui programmi di reinsediamento finora posti in essere rimangono comunque divergenti¹⁰⁸. In particolare, l'Agenzia dei

dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare, in questa *Rivista*, n. 1.2018.

103. ECRE, *Untying the EU resettlement framework*, cit., par. 1. Si veda anche Human Rights Watch, *World Report 2017: European Union*, January 2017, pp. 2-3.

104. Amnesty International, European Institutions Office, *The proposed EU resettlement framework*, cit., pp. 2-3.

105. *Ibidem*. Per un'analoga posizione si veda anche ECRE, *Untying the EU resettlement framework*, cit., par. 2.

106. ECRE, *Untying the EU resettlement framework*, cit., par. 5.

107. Nella propria raccomandazione sullo "schema 50.000" del 2017 la Commissione ha annunciato in particolare la messa a disposizione di misure di sostegno economico per 500 milioni di euro. Sulle misure economiche di sostegno ai programmi di reinsediamento v. inoltre Commissione europea, *Comunicazione sull'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione*, del 27.9.2017, COM(2017)558 final, p. 20; Commissione europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Comunicazione congiunta, La migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Gestire i flussi e salvare vite umane*, 25.1.2017, JOIN(2017)4 final.

108. Per una panoramica delle diverse posizioni relative ai programmi di reinsediamento dell'Unione, v. European Parliament, EPRS, *Resettlement of refugees: EU framework*, Briefing, April 2017.

diritti fondamentali dell'UE, nel suo Rapporto sui diritti fondamentali 2017¹⁰⁹, pur riconoscendo l'esistenza di un certo progresso, ha considerato l'impegno europeo in termini di reinsediamento ancora come estremamente limitato, così affermando senza mezzi termini che l'accesso legale e sicuro alla protezione nell'Unione europea rimane sostanzialmente illusorio («*illusory*»)¹¹⁰.

Altre opinioni hanno osservato che i programmi comuni di reinsediamento dell'Unione dovrebbero sommarsi a quelli già esistenti a livello nazionale, così da aumentare le possibilità di ingresso legale e sicuro¹¹¹ e che gli stessi dovrebbero altresì prevedere una quota minima e irrinunciabile di posti per il reinsediamento che ogni Stato membro dovrebbe avere l'obbligo di rispettare, essendo soggetto, altrimenti, a sanzioni nel caso di mancato rispetto e, viceversa, a incentivi e misure premiali in caso di superamento del minimo obbligatorio¹¹². Secondo l'UNHCR, infine, il reinsediamento condotto a livello dell'UE dovrebbe allinearsi con altre esperienze internazionali già consolidate ed essere aggiuntivo e distinto rispetto ad ulteriori canali di accesso legale per i rifugiati. Questi ultimi, poi, dovrebbero essere parimenti sviluppati e potenziati senza, viceversa, venire "assorbiti" nel reinsediamento comune dell'Unione ovvero perdere fondi e finanziamenti a scapito dello stesso¹¹³.

4.2. I Programmi di sviluppo e protezione regionale

I Programmi di Protezione Regionale (PPR) sono progetti finanziati dall'Unione europea e destinati a specifiche aree geografiche di Paesi terzi con la finalità di garantire una loro migliore capacità di gestione delle problematiche connesse alla presenza o al transito di rifugiati. Caratteristica essenziale di questi strumenti è la flessibilità, le finalità e i contenuti di ogni specifico programma potendo variare in funzione del peculiare contesto di volta in volta interessato¹¹⁴.

109. FRA, *Fundamental Rights Report 2017*, il rapporto è disponibile esclusivamente in lingua inglese sul sito dell'Agenzia, all'indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017>.

110. *Ibidem*, p. 133.

111. Amnesty International, *The proposed resettlement framework*, cit., p. 4.

112. ECRE, *Untying the EU resettlement framework*, cit., p. 4.

113. Per la posizione dettagliata dell'UNHCR, v. UNHCR, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council UNHCR's Observations and Recommendations*, November 2016.

114. Sul tema dei Programmi di protezione regionale, v. G. Morgese, *I programmi di (sviluppo e) protezione regionale dell'Unione Europea: uno strumento efficace per i rifugiati africani?*, [Federalismi.it](http://www.federalismi.it), Focus Africa, n. 01/2017; v. inoltre P. De Bruycker, E.L. Tsourdi, *Building the Common European Asylum System beyond legislative harmonisation: Practical cooperation, solidarity and external dimension*, in *Reforming the Common European Asylum System*, V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (Eds), Leiden, Brill Nijhoff, 2016, pp. 513-515; M. Garlick, *EU Regional Protection Programmes: Development and prospects*, in *External dimension of EU migration and asylum law*

Più nel dettaglio, come chiarisce la Commissione europea nella propria *Comunicazione sui Programmi di Protezione Regionale* del 2005¹¹⁵, tali iniziative combinano elementi di politica dell'Unione in materia di rifugiati, aiuti umanitari e sviluppo, mirando così a consolidare la capacità dei Paesi terzi di predisporre soluzioni a lungo termine per la gestione di rifugiati presenti sul proprio territorio. Questi programmi, dunque, presentano una comune *ratio* di fondo consistente nel promuovere soluzioni durature per la gestione e l'assistenza dei rifugiati tramite il coinvolgimento diretto delle autorità locali e il rafforzamento delle loro capacità di protezione.

I primi PPR sono stati attuati in forma sperimentale nella regione dei Grandi Laghi dell'Africa sub-sahariana (Tanzania)¹¹⁶ e in alcuni territori dell'area Est dell'Europa (Ucraina¹¹⁷, Moldova e Bielorussia). Il primo rapporto di loro valutazione, realizzato nel 2009¹¹⁸, pur registrando risultati positivi in termini di protezione per i rifugiati, dà conto di un impatto complessivo modesto, dovuto a una serie di fattori quali lo scarso livello di flessibilità dei programmi, la limitata disponibilità di risorse finanziarie, l'insufficiente coinvolgimento dei Paesi terzi e le difficoltà di coordinamento con altre azioni nel campo umanitario e della protezione internazionale¹¹⁹. Successivamente a queste prime iniziative, ulteriori PPR sono stati attivati nel corso del 2011, in versione potenziata, in varie aree

and policy, M. Maes, M.C. Foblets, P. De Bruycker (Eds), Bruylant, 2011, pp. 379-383; P. De Bruycker, E.L. Tsourdi, *EU asylum policy: in search of solidarity and access to protection*, Policy brief 2015/06, EUI Migration Policy Centre, May 2015; ECRE, *Regional Protection Programmes: An effective policy tool?*, ECRE Discussion Paper, Brussels, January 2015; Amnesty International, *EU regional protection programs: Enhancing protection in the region or barring access to the EU territory?*, September 2005.

115. Commissione europea, *Comunicazione relativa ai Programmi di Protezione Regionale*, dell'1.9.2005, COM(2005)388 def. Sul punto si vedano anche i commenti e le note (in lingua inglese) dell'UNHCR a proposito della comunicazione della Commissione, UNHCR, *Observations on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes COM (2005) 388 final*, 1.9.2005. Per gli atti precedenti alla citata comunicazione del 2005 e relativi ad una prima concettualizzazione dei PPR quali strumenti operativi della dimensione esterna delle politiche comuni di asilo e migrazione, v. G. Morgese, *I programmi di (sviluppo e) protezione regionale*, *op.cit.*, pp. 7-10.

116. In argomento v. J. Milner, *Two steps forward, one step back: understanding the shifting politics of refugee policy in Tanzania*, UNHCR, 2013, New Issues in Refugee Research, Paper No 255.

117. Sul punto v. Danish Refugee Council, *Building Protection Capacity in Ukraine*, Presentation for the ad hoc Expert Meeting on Regional Protection Programmes, Brussels 3.7.2007; UNHCR, *Support to UNHCR's Activities in Belarus, Moldova and Ukraine*, April 2009-September 2011, UNHCR Note; UNHCR, *Support to UNHCR activities in Eastern Europe in the context of the EU Regional Protection Programme Phase II (MIGR/2011/272 - 415)*, Minutes of the Third Regional Steering Committee, 15.12.2011.

118. Commissione europea, *Prima relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2009)*, 6.5.2010, COM(2010)214.

119. *Ibidem*, p. 6. Si veda anche GHK, *Evaluation of pilot Regional Protection Programmes*, DG Justice, Freedom and Security, a final report submitted by GHK, 2009.

dell’Africa, come la regione del Corno d’Africa (Kenya, Djibouti e Yemen)¹²⁰ e la regione africana del Nordest (Egitto, Libia e Tunisia)¹²¹.

A partire dal 2013, i PPR dell’UE destinati a zone fortemente colpite da flussi di sfollati e soggetti bisognosi di protezione internazionale sono stati potenziati e modificati, venendo così riformulati nei nuovi Programmi di Sviluppo e Protezione Regionale (PSPR). Come la denominazione stessa suggerisce, queste iniziative si caratterizzano per un più marcato collegamento tra le politiche di sviluppo e quelle di protezione dei rifugiati, ponendosi quale obiettivo non solo la tutela e l’assistenza degli stessi, ma anche un più efficace supporto alle comunità locali ospitanti, specialmente per il tramite di un più attivo coinvolgimento delle autorità dei Paesi terzi¹²². In questo modo, in altri termini, i nuovi PSPR, puntando maggiormente sul nesso migrazione e sviluppo in una logica di lungo termine, tendono a favorire la crescita socio-economica sia delle popolazioni locali sia dei rifugiati¹²³.

Nel contesto della più ampia risposta umanitaria predisposta dall’Ue per la crisi siriana¹²⁴, nel 2014 è stato avviato un PSPR al fine di fornire un sostegno specifico e a lungo termine ai paesi confinanti con la Siria (Libano, Giordania e Iraq), nell’ottica di rafforzare le loro capacità di recepimento e gestione degli ingenti flussi di rifugiati provocati dal conflitto siriano¹²⁵. Un altro esempio basato su un’analoga logica d’intervento è offerto dal PSPR avviato nel 2016 al fine di potenziare le capacità di gestione dei massicci afflussi di sfollati in Etiopia, con l’obiettivo di garantire la protezione

120. European Commission, *Communication Annual report on immigration and asylum (2010)*, 24.5.2011, COM(2011)291 final.

121. Commissione europea, *Comunicazione sulla Terza relazione annuale sull’immigrazione e l’asilo (2011)*, 30.5.2012, COM(2012)250 final.

122. In argomento, v. P. De Bruycker, E.L. Tsourdi, *Building the Common European Asylum System*, op.cit., pp. 515-516; G. Morgese, *I programmi di (sviluppo e) protezione regionale*, op.cit., pp. 16-19.

123. Per una panoramica delle politiche di cooperazione allo sviluppo dell’Unione, per la loro evoluzione e attuazione con particolare riguardo ai profili migratori, v. F.L. Gatta, *The EU development policy and its impact on migration*, in *Migration and development: some reflections on current legal problems*, G.C. Bruno, F.M. Palombino, D. Amoroso (Eds.), Rome, CNR Edizioni, 2016.

124. Si veda Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Towards a comprehensive EU approach to the Syrian crisis*, 24.6.2013, JOIN(2013)22 final.

125. European Commission, *New EU Regional Development and Protection Programme for refugees and host communities in Lebanon, Jordan and Iraq*, European Commission Press Release, 16.12.2013; v. inoltre, European External Action Service (EEAS), *RDDP (Regional Development and Protection Programme for refugees and host communities in Lebanon, Jordan and Iraq)*, 8.8.2016. In argomento v. anche Tana, *The Syrian displacement crisis and a Regional Development and Protection Programme: Mapping and meta-analysis of existing studies of costs, impacts and protection*, 4.2.2014, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Tana, Copenhagen, 2014; R. Zetter, H. Ruaudel, *Development and protection challenges of the Syrian refugee crisis*, Forced Migration Review, 47, September 2014; C. Orchard, A. Miller, *Protection in Europe for refugees from Syria*, Forced Migration Policy Briefing 10, September 2014, Refugee Studies Centre, University of Oxford.

di soggetti provenienti dalla Somalia ed Eritrea da un lato e, dall'altro, di favorirne l'inserimento controllato all'interno delle comunità locali, cercando nel contempo di promuovere l'integrazione e la crescita socio-economica di queste ultime¹²⁶.

Il reale impatto dei PPR e dei PSPR appare valutabile solo in parte, trattandosi di iniziative ancora relativamente recenti ed essendo concepite, per loro stessa natura, come strategie a lungo termine. Cionondimeno, la Commissione europea ha già dimostrato l'intenzione di voler insistere nel loro utilizzo, prorogando e potenziando i programmi già in essere ovvero attivandone di nuovi in regioni particolarmente sensibili da un punto di vista dei flussi migratori¹²⁷. Quanto poi allo specifico profilo dell'accesso alla protezione internazionale, questi programmi possono ricoprire un ruolo significativo solo laddove le proprie componenti di reinsediamento vengano considerate effettivamente come prioritarie e, quindi, realmente supportate e incentivate, cosa che sembra essere mancata nei primi PPR ed essere invece maggiormente presente nei nuovi PSPR¹²⁸. In effetti, proprio perché concepiti come strumenti flessibili e strutturati in base ad una molteplicità di obiettivi, il rischio è che in questi programmi le componenti relative all'accesso organizzato alla protezione internazionale rimangano in secondo piano, venendo invece soppiantate da altri aspetti considerati come prioritari (e dunque anche maggiormente finanziati), quali ad esempio gli aiuti allo sviluppo o altre forme di sostegno e potenziamento delle economie locali.

4.3. I visti umanitari

Nell'ambito del dibattito sull'apertura di canali legali di accesso alla protezione nell'UE, il visto per motivi umanitari, così come previsto dal Codice dei visti¹²⁹, è stato di

126. Sul punto, v. European Commission, *Regional Development and Protection Programme in Ethiopia*, 28.4.2016.

127. Si veda la già citata Agenda europea sulla migrazione, p. 5. Anche il Parlamento europeo ha ribadito l'importanza di queste ed analoghe strategie di cooperazione con i Paesi terzi in materia di migrazione: v. Parlamento europeo, *Risoluzione su Come far fronte ai movimenti di rifugiati e migranti: ruolo dell'azione esterna dell'UE*, del 15.04.2017, P8_TA-PROV(2017)0124, in particolare par. 6-9.

128. G. Morgese, *I programmi di (sviluppo e) protezione regionale*, op.cit., p. 20.

129. Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13.7.2009, che istituisce un codice comunitario dei visti. Per una panoramica della disciplina dell'UE in materia di visti e per la sua evoluzione, tra gli altri, v. F. Pastore, *Visas, borders, immigration: formation, structure, and current evolution of the EU entry control system*, in Walker N. (Ed.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, OUP, 2004, pp. 89-142; E. Guild, D. Bigo, *Policing at a distance: Schengen Visa Policies, in Controlling frontiers*, E. Guild, D. Bigo, 2005, Ashgate, pp. 233-263; S. Peers, N. Rogers, *EU immigration and asylum law*, 2006, Martinus Nijhoff, pp. 167-218; A. Meloni, *Visa policy within the EU structure*, 2006, Springer; S. Romein, *EU border and visa policy: current state of affairs*, in *Freedom, Security and Justice in the EU - Implementation of The Hague Programme*, J.W. De Zwaan, F. Goudappel (Eds.), 2006, TMC Asser Press, pp. 23-44; J.Y. Carlier, *La condition des personnes dans l'Union Européenne*, 2007, Larcier, pp. 141-152; V. Moreno-Lax, *Must EU borders have doors for refugees? On the compatibility of Schengen visas and*

recente oggetto di specifica e crescente attenzione. Le discussioni, in particolare, si sono incentrate intorno alla questione se gli Stati membri, in base al diritto dell'Unione, abbiano un obbligo ovvero una mera facoltà di rilasciare un visto per motivi umanitari in favore di un richiedente asilo qualora i suoi diritti fondamentali siano posti seriamente in pericolo.

La questione prende avvio dalla disciplina dell'UE prevista in materia di visti e, in particolare, dalla circostanza per cui il Codice dei visti consente agli Stati membri di derogare ai requisiti generali di rilascio di un visto e di fare ricorso a particolari visti a validità territoriale limitata (VTL). L'art. 19 del Codice, infatti, disciplina la possibilità di rilasciare visti VTL per motivi umanitari o per ragioni d'interesse nazionale¹³⁰; l'art. 25 prevede inoltre la possibilità di rilasciare «eccezionalmente» un visto VTL quando, per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali, lo Stato membro interessato lo ritiene necessario¹³¹. Il visto VTL è valido per il solo territorio dello Stato membro che lo ha rilasciato, ma, con il consenso di altri Stati, esso può eccezionalmente valere anche per i territori di più di un Paese dell'area Schengen¹³².

Concepito e disciplinato in questi termini, il visto VTL può essere funzionale a finalità di protezione internazionale, configurandosi come potenziale via d'accesso legale che consente di raggiungere l'Unione europea in sicurezza nell'ottica di avanzare poi domanda d'asilo una volta raggiunto il territorio di uno Stato membro. In ciò le procedure di rilascio di un visto VTL si distinguono dal reinsediamento e da altre vie d'accesso protetto, in quanto solo una prima valutazione di requisiti è condotta fuori dall'UE, mentre la

carriers' sanctions with EU Member States' obligations to provide international protection for refugees, European Journal of Migration Law, 10/2008, pp. 315-364; A. Meloni, *The Community Code on visas: harmonisation at last?*, European Law Review, 2009, p. 617 ss.; S. Peers, *Legislative update, EC Immigration and Asylum Law: the new Visa Code*, European Journal of Migration Law, 2010, pp. 105-131; V. Moreno-Lax, *(Extraterritorial) entry controls and (extraterritorial) non-refoulement in EU Law*, in *External dimensions of EU migration and asylum law and policy*, M. Maes, M.-C. Foblets, P. De Bruycker, D. VanHeule, J. Wouters, Bruylant, 2011, pp. 419-432; F.L. Gatta, *La politica europea dei visti tra difficoltà e prospettive di riforma*, in *immigrazione.it*, www.immigrazione.it, n. 256, 15.1.2016; A. Meloni, *Visa Code Regulation (EC) No 810/2009*, in *EU immigration and asylum law – A commentary*, K. Hailbronner, D. Thym (Eds.), Baden-Baden, Nomos, 2016, p. 169 ss.; V. Moreno-Lax, *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights Under EU Law*, 2017, Oxford University Press, pp. 100-116; L. Matala, Tala, *Les droits fondamentaux et la politique de l'Union en matière de visas et de retour*, in *Politique de l'Union européenne et droit fondamentaux*, L. Potvin, Solis, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 371-402; J. Rijpma, *External migration and asylum management: accountability for executive action outside EU-territory*, European Papers, Vol. 2, 2017, pp. 574-575.

130. Articolo 19, par. 4, Codice dei visti. Inoltre, ai sensi dell'art. 33, par. 1, la durata di un visto può essere estesa per motivi umanitari.

131. Articolo 25, par. 1, lettera a), Codice dei visti. Ai sensi della lettera b), un visto VTL può altresì essere rilasciato «quando, per motivi ritenuti giustificati dal Consolato, viene rilasciato un nuovo visto per un soggiorno durante un semestre nel corso del quale il richiedente ha già utilizzato un visto uniforme o un visto con validità territoriale limitata per un soggiorno di tre mesi».

132. Articolo 25, par. 2, Codice dei visti.

decisione finale circa la concessione dello *status* di rifugiato è adottata successivamente e direttamente nel territorio dello Stato membro dopo l'ingresso del soggetto in questione.

Nel contesto normativo così brevemente inquadrato si è inserita la questione circa l'esistenza di un obbligo per gli Stati di rilasciare un visto umanitario in determinate circostanze. Il tema, in particolare, è stato affrontato dallo studio del 2014 della Commissione parlamentare LIBE *Humanitarian visas: option or obligation?*¹³³, secondo cui gli Stati, a determinate condizioni, sono a tutti gli effetti obbligati a rilasciare un visto umanitario ai richiedenti asilo, così da consentire loro di accedere in sicurezza e legalità alla protezione all'interno del territorio europeo. Questa soluzione, infatti, in certe situazioni, rappresenta l'unica modalità per garantire il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e, segnatamente, dell'art. 18 che tutela il diritto d'asilo¹³⁴. Tuttavia, come subito si dirà, una tale impostazione, improntata ad una lettura del Codice dei visti coerente con gli obblighi di rispetto dei diritti fondamentali, non è stata condivisa da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea.

4.3.1. Un'occasione persa: il caso *X e X contro Belgio*

La questione del possibile carattere obbligatorio del rilascio di un visto umanitario *ex art. 25* del Codice dei visti è recentemente riemersa in occasione del caso *X e X contro Belgio*, deciso dalla Corte di giustizia con la propria sentenza del 7 marzo 2017¹³⁵, la quale ha suscitato una vasta eco di commenti e considerazioni (critiche) in dottrina¹³⁶. Il caso

133. U.I. Jensen, *Humanitarian visas: option or obligation?*, study for the LIBE Committee, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy department C: citizens' rights and constitutional affairs, Justice, Freedom and Security, European Parliament, Brussels, 2014.

134. *Ibidem*, pp. 26-28. Sul punto v. anche FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, FRA Focus 02/2015; S. Peers, *Do potential asylum-seekers have the right to a Schengen visa?*, EU Law Analysis, 20.1.2014.

135. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 7.3.2017, Causa C-638/16 PPU, *X e X c. Belgio*.

136. Sulla sentenza *X e X c. Belgio* della Corte di giustizia e sul tema dei visti umanitari v., tra gli altri, C. Favilli, *Visti umanitari e protezione internazionale: così vicini così lontani*, in *Dir. um. e dir. int.*, vol. 11, 2017 n. 2, pp. 553-561; P. Morozzo della Rocca, *I due protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, in questa *Rivista*, n. 1.2017, pp. 23-26; A. Del Guercio, *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, European Papers, Vol. 2, 2017, No. 1, pp. 271-291; F. Calzavara, *La sentenza della Corte di giustizia in tema di visti umanitari: quando la stretta interpretazione rischia di svilire la dignità umana*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2017, pp. 546-565; M. Petrone, *Visti umanitari: la sentenza della Corte di giustizia nel caso X e X c. Belgio*, in *Osservatorio SLSG*, www.slsg.unisa.it; F.L. Gatta, *Il rispetto dei diritti umani impone allo Stato membro l'obbligo di rilasciare un visto umanitario al richiedente asilo esposto a rischi per la propria vita e incolumità. - Le conclusioni dell'Avvocato Generale nella Causa X e X c. Belgio*, C-638/16 PPU, Eurojus.it, www.eurojus.it, 20.2.2017; G. Raimondo, *Visti umanitari: il caso X e X contro Belgio*, C-638/16 PPU, *SIDIBlog*, www.sidiblog.org, 1.5.2017; T. Salvatore, *Chi l'ha "visto"? Alla ricerca dei visti umanitari tra le politiche europee per l'immigrazione*, in immigrazione.it, www.immigrazione.it, 15.5.2015. Nella dottrina a livello internazionale, tra i molti, v. J.-Y. Carlier, L. Leboeuf, *Le visa humanitaire et la jouissance effective de l'essentiel des droits: une voie moyenne? À propos de l'affaire*

riguardava dei cittadini siriani in fuga dalla guerra i quali, una volta raggiunta l'Ambasciata del Belgio in Libano, avevano avanzato richiesta di un visto VTL per motivi umanitari. In questo modo essi intendevano raggiungere il Belgio in modo legale per poi ivi avanzare domanda di asilo, a tal fine ritenendo sussistente per lo Stato un obbligo di rilasciargli un visto per motivi umanitari *ex art. 25* del Codice dei visti per come intepretato alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e della CEDU.

Di diverso avviso le autorità belghe, che respingevano la richiesta, ritenendo non sussistente alcun obbligo per lo Stato di dover ammettere sul proprio territorio i siriani in questione, sebbene vittime di una «situazione catastrofica»¹³⁷. Dalla vicenda derivava un rinvio pregiudiziale, con il quale, tra l'altro, si interrogava la Corte di giustizia circa la portata dell'art. 25 del Codice dei visti e il presunto obbligo di rilasciare un visto umanitario alla luce degli obblighi di tutela dei diritti umani gravanti sugli Stati membri in forza della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Nelle proprie conclusioni¹³⁸, l'Avvocato Generale (AG) Palo Mengozzi aveva fermamente proposto alla Corte di rispondere positivamente al quesito pregiudiziale, nel senso dell'esistenza di un vero e proprio obbligo a carico degli Stati: le autorità nazionali, quando adottano una decisione in base all'art. 25 del Codice dei visti, stanno applicando e attuando il diritto dell'UE e sono pertanto tenute a rispettare le previsioni della Carta dei dritti fondamentali, garantendo la tutela dei diritti ivi protetti¹³⁹. Nel caso di specie, prosegue l'AG, non vi è dubbio che il rilascio di un visto umanitario a favore dei siriani

X et X (PPU C-638/16), ELSJ, gdr-elsj.eu, 20.2.2017; M. Zoetewij, Turhan, S. Progin-Theuerkauf, *CJEU Case C-638/16 PPU, X and X – Dashed hopes for a legal pathway to Europe*, European Law Blog, 10.3.2017; J. Rijpma, *External migration and asylum management*, cit., pp. 577-580; S. Noeoozi, N. Holvik, L. Bianchet, *Case C-638/16 PPU, X and X v. Belgium (7 March 2017)*, EU Constitutional Law, Örebro Universitet, 5.5.2017; C. Sheridan, A. Taylor, *Looking like a cat, walking like a cat, sounding like a cat but actually being a dog: what the X and X judgment means for the scope of the EU Charter?*, EDAL, 5.4.2017; T. Alves, *Humanitarian Visas and the X and X v. Belgium judgment (Case C-638/16 PPU)*, Official Blog of UNIO, 10.4.2017; H. De Vylder, *X and X v. Belgium: a missed opportunity for the CJEU to rule on the State's obligations to issue humanitarian visa for those in need of protection*, Strasbourg Observer, 14.4.2017; E. Brouwer, *AG Mengozzi's conclusion in the X and X v. Belgium on the positive obligation to issue humanitarian visas. A legitimate plea to ensure safe journeys for refugees*, CEPS Policy Insights, No 2017/09, March 2017; V. Moreno-Lax, *Asylum visas as an obligation under EU Law: case PPU C-638/16 X, X v. Etat Belge*, Part I, EU Immigration and Asylum Law and Policy, 16.2.2016; V. Moreno-Lax, *Asylum visas as an obligation under EU Law: case PPU C-638/16 X, X v. Etat Belge*, Part I, EU Immigration and Asylum Law and Policy, 21.2.2017; M.H. Zoetewij, Turhan, A. Romano, *X and X v. Belgium: the need for EU legislation on humanitarian visa*, sui generis, 2017, p. 68; S. Morgades-Gil, *Humanitarian Visas and EU Law: Do States Have Limits to Their Discretionary Power to Issue Humanitarian Visas?*, European Papers, Vol. 2, 2017, No 3, pp. 1005-1016; M. Zoetewij, Turnhan, S. Porgin-Theurkauf, *AG Mengozzi's opinion on granting visas to Syrians from Aleppo: wishful thinking?*, European Law Blog, 14.2.2017.

137. Sentenza *X e X c. Belgio*, cit., par. 21.

138. Conclusioni dell'Avvocato Generale Paolo Mengozzi presentate il 7.2.2017 nella causa C-638/16 PPU, *X e X c. Belgio*.

139. Art. 51, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

rappresentasse un obbligo per lo Stato, dal momento che gli stessi non avevano altra reale possibilità per accedere alla protezione internazionale nell'UE e, così, alla tutela dei propri diritti fondamentali.

La Corte di giustizia, come si è anticipato, non ha condiviso questa impostazione, concludendo che le richieste di visto umanitario avanzate ai fini di formulare domanda d'asilo non rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, con la conseguenza che la Carta dei diritti fondamentali non si applica e la decisione circa il rilascio o meno di un visto umanitario anche in caso di rischio per i diritti fondamentali è discrezionalmente lasciata alle autorità nazionali¹⁴⁰.

La sentenza è stata ampiamente criticata, soprattutto in quanto, essenzialmente, nella classica tensione tra protezione dei diritti umani e sovranità statale¹⁴¹, la Corte ha fatto prevalere quest'ultima, lasciando agli Stati la facoltà discrezionale di decidere circa l'ammissione o meno sul proprio territorio di un soggetto in cerca di protezione internazionale. Molti ritengono così che la Corte abbia perso una rilevante occasione per indicare una soluzione coerente con gli obblighi di tutela dei diritti dei richiedenti asilo e con la dichiarata intenzione dell'UE di agire sulla scena internazionale quale protagonista della protezione dei diritti umani nell'ambito del fenomeno migratorio. La Corte, in particolare, ha mancato di sottolineare il problema dell'assenza di un sistema di canali d'ingresso regolare nell'UE, omettendo inoltre di lanciare quantomeno un monito alle istituzioni europee e ai governi degli Stati membri per attivarsi al riguardo¹⁴².

La decisione nel caso *X e X c. Belgio*, come è stato osservato, avrebbe potuto costituire una «pietra miliare» nella storia dell'Unione relativa allo sviluppo della sua politica d'asilo, rappresentando un passo decisivo verso un vero sistema comune di vie di accesso legali alla protezione internazionale¹⁴³. Come lo stesso AG Mengozzi ha affermato, nel caso in questione era in gioco l'intera credibilità dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, davanti ai quali si è presentata un'importante occasione per salvaguardare i

140. La posizione della Corte è stata supportata dalla Commissione europea e da ben 14 Stati membri intervenuti in causa (Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Francia, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Finlandia). L'intervento compatto di un così elevato numero di Stati membri denota la preoccupazione dei governi nazionali circa la possibile apertura di nuove forme di ingresso per i richiedenti asilo e la riluttanza a dover soggiacere ad obblighi di ammissione degli stessi sul proprio territorio. Ulteriore timore dei governi si configurava per il fatto che una decisione della Corte di giustizia nel senso della sussistenza di un obbligo di rilascio di un visto umanitario avrebbe potuto determinare significative ripercussioni sulla tenuta del sistema Dublino e sul meccanismo di suo funzionamento.

141. J.-Y. Carlier, L. Leboeuf, *Le visa humanitaire et la jouissance effective*, cit., p. 2. Secondo gli autori, una possibile via di compromesso tra i due contrapposti elementi potrebbe essere individuata nell'obbligo per lo Stato di fornire una motivazione adeguata ed esaustiva in caso di rifiuto di rilasciare un visto umanitario in situazioni in cui i diritti fondamentali della persona interessata siano potenzialmente a rischio.

142. C. Favilli, *Visti umanitari e protezione internazionale*, cit., pp. 560-561.

143. T. Alves, *Humanitarian Visas and the X and X v. Belgium judgment*, cit., p. 1.

«valori universali che costituiscono i diritti inviolabili e inalienabili della persona umana sui quali si fonda la costruzione europea»¹⁴⁴. Un'occasione che, tuttavia, non è stata colta.

5. Le iniziative individuali dei singoli Stati: i programmi di ammissione umanitaria

Tra le varie azioni volte a garantire un ingresso protetto e legale in favore di richiedenti asilo, vanno annoverate le diverse iniziative di ammissione umanitaria attuate dai singoli Stati membri, sia in concerto con attori internazionali come l'UNHCR, sia in via autonoma e con propri specifici programmi. In questo senso, il termine «ammissione umanitaria» è da intendersi in senso ampio, comprendendo diverse tipologie di procedure tramite le quali uno Stato ammette sul proprio territorio singoli cittadini di Paesi terzi ovvero gruppi di essi, al fine di concedere loro una forma di protezione internazionale basata su ragioni umanitarie¹⁴⁵.

I programmi di ammissione umanitaria si distinguono così dal visto umanitario, il quale viene rilasciato al singolo individuo fuori dal territorio nazionale dello Stato membro per il tramite delle proprie Ambasciate e dei servizi diplomatici presenti nel Paese terzo. Le procedure di ammissione umanitaria presentano piuttosto elementi di somiglianza con il reinsediamento, con il quale infatti spesso risultano integrate¹⁴⁶. In questo senso, in particolare, i programmi di ammissione umanitaria possono servire quali canali di accesso legale destinati a specifici gruppi di popolazioni ovvero insiemi di soggetti in situazioni di particolare vulnerabilità o urgente bisogno di protezione. Da questo punto di vista, dunque, l'ammissione umanitaria, a differenza del reinsediamento, tendenzialmente non coinvolge il singolo rifugiato, appositamente e individualmente selezionato, bensì particolari gruppi di soggetti in evidente bisogno di protezione, come, ad esempio, i siriani¹⁴⁷.

In questo modo, dunque, i programmi nazionali di ammissione umanitaria offrono opportunità aggiuntive per accedere legalmente e in sicurezza alla protezione internazionale, in particolare nei confronti di coloro che, per mancanza di requisiti, non possono qualificarsi come ammissibili alle procedure di reinsediamento dell'UNHCR ovvero ad altre iniziative di accesso legale¹⁴⁸. In questo senso, tra le varie iniziative

144. Conclusioni dell'Avvocato Generale Paolo Mengozzi, cit., par. 165.

145. Sul concetto di ammissione umanitaria, v. FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, cit., pp. 8-9.

146. *Ibidem*, p. 8.

147. In argomento, v. UNHCR, *In search of solidarity. Resettlement and other forms of admission for Syrian refugees*, Geneva, 2014; UNHCR, *Finding solutions for Syrian refugees. Resettlement and other forms of admission of Syrian refugees*, Factsheet, 11.2.2015.

148. FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, cit., p. 8.

nazionali attuate nel contesto europeo¹⁴⁹ – e, in particolare, quelle di Francia e Germania legate al rilascio di visti umanitari a favore di specifiche popolazioni¹⁵⁰ – i recenti programmi di ammissione umanitaria posti in essere da Italia e Irlanda rappresentano esempi degni di particolare interesse.

5.1. Il caso dell'Italia: i corridoi umanitari

Alla fine del 2015 l'Italia ha avviato un programma di ammissione umanitaria con l'obiettivo di assicurare un accesso protetto e legale in favore di richiedenti protezione internazionale in posizione di particolare vulnerabilità: i c.d. corridoi umanitari¹⁵¹. Si tratta di un'iniziativa organizzata in base a un progetto congiunto tra il governo italiano e diverse organizzazioni della società civile: la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, la Tavola Valdese da un lato, i Ministeri degli Affari esteri e dell'Interno dall'altro¹⁵². Secondo il protocollo d'intesa del 2015, il programma si pone i seguenti obiettivi principali:

149. Sul punto, ad esempio, v. N.K. Šalamon, *Mass Migration, Crimmigration and Defiance. The Case of the Humanitarian Corridor*, Southeastern Europe, 2017, Volume 41, Issue 3, pp. 251-275; si veda inoltre il documento sulle varie opzioni di protezione umanitaria elaborato dal Ministero dell'interno del Regno Unito: Home Office, *Humanitarian protection*, version 5.0, 7.3.2017, disponibile all'indirizzo:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/597377/Humanitarian-protection-v5_0.pdf.

150. La Francia ha intrapreso diverse iniziative di ammissione umanitaria in favore di diversi gruppi di soggetti. Così, ad esempio, a partire dal 2010 è stato aperto uno specifico canale di ingresso umanitario per alcune minoranze religiose irachene tramite il rilascio di visti da parte delle autorità consolari francesi presenti a Erbil. Ancora, nel 2015, la Francia ha rilasciato 3.000 visti a favore di iracheni cristiani, yazidi e altre minoranze in pericolo, sulla base di un sistema di sponsor privati. In argomento, più nel dettaglio, v. P. Morozzo della Rocca, *I due protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari"*, cit., pp. 22-23. Quanto alla Germania, a partire dal marzo 2013, il governo tedesco ha lanciato uno specifico programma di ammissione umanitaria («*Humanitäre Aufnahme*») a favore dei cittadini siriani in situazione di urgente bisogno di protezione, disponendo il recepimento di 5.000 persone durante la permanenza del conflitto in Siria. L'iniziativa umanitaria è stata concordata sulla base di un'intesa tra il Ministero dell'interno tedesco e i rappresentanti dei *Länder*; a fine 2013 e a metà del 2014 il numero di soggetti siriani beneficiari del programma di ammissione umanitaria è stato ulteriormente incrementato prima a 10.000, quindi, a 20.000 persone. Informazioni dettagliate e dati relativi a questa iniziativa sono reperibili sul sito del Ministero per la migrazione e i rifugiati («*BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*») all'indirizzo:

<http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/HumAufnahmeResettlement/ResettlementHumanitaereAufnahme/resettlement-node.html>.

151. In argomento v. P. Morozzo della Rocca, *I due protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari"*, cit.; v. inoltre 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, Castelvechi Editore, 2017, p. 75 ss.; L. Colmayer, M. Signorini, *I corridoi umanitari, possibile alternativa di ingresso legale in Italia*, in *immigrazione.it*, www.immigrazione.it, n. 281 dell'1.2.2017.

152. Un secondo protocollo d'intesa è stato firmato nel gennaio 2017 con la Conferenza episcopale italiana e la Comunità di Sant'Egidio. Per un'analisi di entrambi i protocolli, del 2015 e del 2017, v. P. Morozzo della Rocca, *I due protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari"*, cit., pp. 1-3. Sempre nel 2017, un analogo protocollo è stato firmato tra la Comunità di Sant'Egidio e altri enti da una parte e il governo francese dall'altra. Sul punto v. il comunicato sulla versione

- 1) evitare viaggi pericolosi attraverso il Mediterraneo e prevenire il già elevato numero di morti nella percorrenza di questa rotta;
- 2) contrastare lo sfruttamento dei trafficanti di uomini e il c.d. business dei migranti;
- 3) concedere a persone in «condizioni di vulnerabilità» (vittime di persecuzioni, torture e violenze, minori, anziani, malati, persone con disabilità) un ingresso legale sul territorio italiano nell'ottica di presentare poi domanda di asilo;
- 4) consentire un ingresso in Italia legale e sicuro per tutti, tramite il rilascio dei visti umanitari in esito ai necessari controlli da parte delle autorità italiane.

Il programma prevede l'ammissione protetta in Italia di 1.000 persone bisognose di protezione internazionale nell'arco di un periodo di due anni ed è indirizzato verso Paesi terzi particolarmente sensibili in termini di flussi migratori: il Libano, con particolare riguardo ai rifugiati siriani, il Marocco e l'Etiopia, con riferimento ai richiedenti asilo dell'area dell'Africa sub-sahariana. Le procedure di controllo e selezione dei soggetti beneficiari dei corridoi umanitari vengono condotte direttamente nel territorio del Paese terzo sulla base di un preliminare vaglio svolto da organizzazioni non governative, associazioni religiose e altri enti operanti nel campo della tutela dei diritti umani. In esito a tali operazioni preliminari, viene redatta una prima lista di potenziali candidati all'ammissione attraverso i corridoi umanitari.

L'elenco dei potenziali beneficiari viene successivamente analizzato dalle organizzazioni coinvolte nel progetto, quindi viene trasmessa alle competenti autorità italiane del Ministero dell'Interno per ulteriori verifiche e accertamenti. Infine, i competenti servizi diplomatici e consolari del Ministero degli Esteri effettuano i necessari controlli per il rilascio del visto VTL conformemente all'art. 25 del Codice dei visti. L'ammissione del cittadino di un Paese terzo nel territorio italiano è dunque effettuata in esito all'espletamento di multipli controlli, svolti prima dalle organizzazioni partecipanti nel programma, quindi dalle competenti autorità nazionali.

Il programma dei corridoi umanitari non esaurisce però la propria azione con la semplice ammissione protetta ed organizzata del cittadino di un Paese terzo nel territorio italiano: sono previste, infatti, ulteriori fasi di accompagnamento all'ingresso del soggetto interessato, volte a favorirne il positivo inserimento sul territorio e la progressiva

francese del sito della Comunità di Sant'Egidio, *Des couloirs humanitaires pour les réfugiés en France à partir d'aujourd'hui: l'accord signé ce matin à l'Élysée*, 14.3.2017, disponibile all'indirizzo:

<https://www.santegidio.org/pageID/30284/langID/fr/itemID/20256/Des-couloirs-humanitaires-pour-les-refugiés-en-France-à-partir-daujourd'hui--laccord-signé-ce-matin-à-lElysée.html>. Analogamente, nel novembre 2017, un accordo è stato altresì concluso con il Belgio a favore di cittadini siriani. Al riguardo v. le informazioni disponibili sul sito della Comunità di Sant'Egidio per il Belgio, disponibili all'indirizzo: <http://www.santegidio.be/event/communique-de-presse-couloir-humanitaire-vers-la-belgique-pour-150-refugies-syriens/?lang=fr>.

integrazione nella società ospitante¹⁵³. In particolare, una volta ammessi in Italia, i soggetti beneficiari del programma ricevono un alloggio e un sostegno economico in pendenza della procedura di esame della propria domanda di asilo; il tutto è finanziato dalle organizzazioni direttamente coinvolte nel programma, che si occupano altresì della gestione dei vari servizi tramite un sistema di volontari¹⁵⁴.

L'iniziativa dei corridoi umanitari rappresenta un interessante tentativo di apertura di canali di ingresso legale ed organizzato all'interno di uno Stato membro mediante l'utilizzo di strumenti già previsti nella vigente normativa dell'Unione europea. I corridoi umanitari si presentano quale opzione particolarmente attrattiva e positiva tanto per finalità di protezione internazionale e solidarietà nella gestione delle crisi umanitarie, quanto per esigenze di controllo ed organizzazione degli ingressi di cittadini di Paesi terzi da parte dello Stato. Il programma italiano dei corridoi umanitari, in particolare, appare significativo in quanto si preoccupa non solo della gestione dell'ammissione e dell'ingresso dei soggetti beneficiari nel territorio nazionale, ma cura anche e soprattutto la successiva fase di loro inserimento e integrazione nel tessuto sociale italiano, così peraltro evidenziando l'importanza di un coinvolgimento attivo della società civile e delle organizzazioni di volontari attive in tal senso. Si tratta in definitiva di un'iniziativa interessante, realizzata peraltro da uno Stato come l'Italia già direttamente esposto ai flussi migratori, e che potrebbe anche servire quale potenziale esperienza da replicare e quale modello da esportare in altri Paesi europei¹⁵⁵.

5.2. *Il caso dell'Irlanda: il programma di ammissione umanitaria a favore dei siriani*

Un ulteriore esempio di mobilità legale e sicura predisposto a livello nazionale è rappresentato dall'iniziativa a favore dei siriani organizzata dal governo irlandese a partire dal 2014 con il c.d. programma SHAP (*Syrian Humanitarian Admission*

153. Per i profili relativi al percorso di inclusione sociale dei soggetti beneficiari dei corridoi umanitari, v. diffusamente P. Morozzo della Rocca, *I due protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari"*, cit., pp. 26-30.

154. I beneficiari dell'ammissione tramite i corridoi umanitari ricevono l'erogazione di diversi servizi una volta arrivati in Italia. In particolare viene loro offerto un percorso d'integrazione nel tessuto sociale e culturale italiano, specialmente attraverso l'insegnamento della lingua italiana. Sui profili del finanziamento di tali servizi e della loro sostenibilità dal punto di vista economico, v. P. Morozzo della Rocca, *I due protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari"*, cit., pp. 30-31.

155. Il 6 dicembre 2017 l'esperienza dei corridoi umanitari italiani è stata portata all'attenzione del Parlamento europeo, venendo ufficialmente presentata nelle sue caratteristiche e nei risultati raggiunti, nell'ottica di incentivare un dibattito circa una sua possibile riproposizione a livello europeo ovvero presso altri Stati membri. Sul punto, v. Mediterranean Hope, *Humanitarian Corridors presented at the European Parliament*, 7.12.2017, disponibile all'indirizzo:

<http://www.mediterraneanhope.com/corridoi-umanitari/humanitarian-corridors-presented-at-the-european-parliament-2059>.

Programme)¹⁵⁶. Si tratta di un programma di ammissione umanitaria che si pone come addizionale, non sostitutivo, rispetto ad altri canali di ingresso e protezione predisposti in favore di cittadini siriani da altre iniziative quali, in particolare, i programmi di reinsediamento dell'UNHCR o dell'Unione europea.

Il programma SHAP è specificamente rivolto a cittadini siriani e prevede il rilascio di permessi di soggiorno in Irlanda a favore di soggetti presenti in Siria, ovvero fuggiti nei Paesi limitrofi a causa del conflitto, che abbiano dei familiari già residenti in Irlanda¹⁵⁷. Il programma permette a soggetti di origine siriana già naturalizzati cittadini irlandesi ovvero a cittadini siriani già legalmente residenti in Irlanda – i quali agiscono in qualità di sponsor – di avanzare una richiesta di ricongiungimento e presa in carico di propri familiari siriani, nell'ottica che questi possano raggiungere l'Irlanda in condizioni di sicurezza e rimanervi fino a un periodo di due anni¹⁵⁸. Sono dunque gli sponsor già presenti in Irlanda a dover avviare la procedura del programma SHAP, indicando dei candidati e, qualora questi siano ritenuti ammissibili, a farsi carico delle spese relative al loro mantenimento una volta raggiunto il territorio irlandese¹⁵⁹.

Una volta rispettati i requisiti di ammissibilità, tanto dal lato degli sponsor quanto da quello dei soggetti da loro indicati come beneficiari, le competenti autorità irlandesi procedono con i necessari controlli legati all'ingresso sul territorio nazionale, comprese le verifiche di natura medico-sanitaria. In esito alle necessarie procedure, viene rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo fino a due anni di durata, eventualmente rinnovabile. I soggetti beneficiari del programma SHAP hanno la possibilità di ricercare un impiego durante il loro periodo di permanenza in Irlanda, nonché il diritto di accedere alle

156. Per maggiori dettagli sul programma SHAP si veda la scheda del Servizio per la naturalizzazione e l'immigrazione del Ministero della giustizia e dell'uguaglianza irlandese, *SHAP - Syrian Humanitarian Admission Programme Information Leaflet*, disponibile all'indirizzo: <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/SHAP%20FAQ%2014-3-2014.pdf/Files/SHAP%20FAQ%2014-3-2014.pdf>. In argomento v. anche FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, cit., p. 9.

157. Il programma SHAP prevede il legame familiare tra lo sponsor e il potenziale soggetto beneficiario come requisito fondamentale. Questo dovrà dunque essere sufficientemente e necessariamente dimostrato, se del caso, anche attraverso la prova del DNA. Oltre a detto profilo, inoltre, lo sponsor deve anche fornire garanzie circa la personalità e l'integrità del soggetto beneficiario, con particolare riguardo all'assenza di precedenti penali e di esperienze di coinvolgimento in movimenti o iniziative di stampo terroristico. A tal fine lo sponsor è tenuto a rilasciare una specifica dichiarazione, assumendosi direttamente la responsabilità in caso di circostanze non corrispondenti al vero o tali da determinare rischi per la pubblica sicurezza.

158. La procedura è gratuita e prevede che ogni richiesta venga trattata e decisa entro un termine di 12 settimane. Il programma SHAP prevede in termini generali che ogni sponsor possa indicare fino a due soggetti siriani quali beneficiari del sistema di ammissione umanitaria, più eventuali ulteriori due in presenza di casi particolarmente urgenti ovvero di persone con particolari caratteristiche di vulnerabilità, quali anziani, minori o soggetti malati o disabili.

159. Oltre alle condizioni di ammissibilità al programma SHAP per i cittadini siriani, anche gli stessi sponsor devono possedere determinati requisiti, quali, ad esempio, una capacità economica sufficiente a sostenere le spese di viaggio e a mantenere i beneficiari del programma una volta arrivati in Irlanda, nonché la disponibilità di un alloggio con idonee caratteristiche abitative e sufficiente capienza per ospitarli.

necessarie cure mediche, anche e soprattutto laddove il soggetto stesso ovvero il suo sponsor non siano in grado di sostenerne i costi economici; se minori, inoltre, hanno diritto all'inserimento in percorsi di educazione e formazione scolastica fino al compimento della maggiore età.

Anche questo programma di ammissione umanitaria è stato considerato positivamente, come un'esperienza di successo per garantire una forma di mobilità organizzata e sicura a favore di soggetti in forte bisogno di protezione internazionale¹⁶⁰. In particolare, con specifico riguardo alla crisi umanitaria della Siria, il programma SHAP sembra confermare che risposte predisposte dai singoli Stati membri, ponendosi come aggiuntive rispetto ai più ampi programmi attivati a livello dell'UE o dell'UNHCR, possono garantire opportunità ulteriori di tutela, per il tramite di iniziative che, seppur di portata più ridotta, possono anche risultare meglio gestite e realizzate.

6. Conclusioni

Come si è più volte evidenziato, nonostante le molteplici e reiterate manifestazioni d'intento circa la volontà di aprire canali di accesso legale per richiedenti asilo, l'Unione europea presenta ancora significative lacune a livello di soluzioni strutturate, efficaci ed omogenee per garantire la messa in atto e il funzionamento di un sistema ben organizzato di mobilità legale e sicura a favore dei richiedenti protezione internazionale. Ciò può essere spiegato alla luce di una serie di diversi fattori di natura giuridica, politica e pratico-operativa¹⁶¹.

Da questo ultimo punto di vista, in particolare, la messa in funzione di un sistema coordinato di canali legali di accesso alla protezione internazionale si è dimostrata particolarmente complessa e di non facile ed immediata realizzazione pratica. Ciò è dovuto, soprattutto, alle difficoltà nel realizzare un efficace coordinamento tra i vari soggetti coinvolti e nella gestione di forme di cooperazione sui diversi livelli internazionale, dell'Unione europea e nazionale. Così, ad esempio, nel reinsediamento, difficoltà di coordinamento possono crearsi tra attori internazionali come l'UNHCR e l'OIM da un lato, e le Agenzie dell'UE e i servizi diplomatici degli Stati membri dall'altro. In questo senso, in particolare, il ruolo e le competenze dell'ufficio EASO in questo ambito sono state

160. FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, cit., p. 9.

161. Per un'analisi delle ragioni che hanno impedito o rallentato la creazione di un sistema strutturato di vie di accesso legale alla protezione nell'UE, v. P. De Bruycker, E.L. Tsourdi, *Building the Common European Asylum System*, cit., pp. 517-519.

considerate come poco chiare e non sufficientemente definite, così da determinare difficoltà di coordinamento con altri attori e ripercussioni in termini di efficacia della sua azione¹⁶².

Ulteriori difficoltà operative possono derivare dall'organizzazione dei servizi diplomatici e delle Ambasciate dei singoli Stati membri che, in alcuni casi, potrebbero non avere il necessario livello di preparazione e di risorse tecnico-economiche al fine di condurre ed espletare correttamente le varie procedure di ammissione protetta. Come testimoniano i dati sul reinsediamento, in particolare, mentre alcuni Paesi, come quelli scandinavi, dispongono già di una significativa esperienza, avendo dunque anche funzionari e servizi già formati in materia, altri non hanno mai sperimentato simili forme di mobilità organizzata ovvero si stanno confrontando con esse per la prima volta, con la conseguenza che le relative strutture amministrative e diplomatiche potrebbero non risultare ancora del tutto preparate al riguardo.

La gestione di procedure specifiche e lo svolgimento di programmi di ammissione protetta a volte articolati e complessi comporta, inoltre, la necessità di risorse economiche aggiuntive. Gli Stati membri, pertanto, in alcuni casi hanno già dimostrato la propria perplessità e riluttanza di fronte all'esigenza di incrementare le risorse da destinare ai propri servizi diplomatici ai fini della predisposizione di canali di accesso legale alla protezione internazionale¹⁶³.

In aggiunta ai profili più strettamente operativi, difficoltà applicative degli strumenti di accesso protetto possono derivare altresì da questioni di natura giuridica. Il caso *X e X c. Belgio*, in questo senso, offre un esempio significativo delle possibili incertezze giuridiche derivanti dall'utilizzo di istituti previsti dal diritto dell'Unione come il visto VTL rilasciato per motivi umanitari. In effetti, alcune soluzioni di mobilità organizzata per richiedenti asilo intersecano discipline di diverso livello e contenuto: da obblighi di rispetto dei diritti umani previsti dalla CEDU o dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, a normative comuni in materia di controlli di frontiera, visti, ingresso e soggiorno nel territorio dell'UE, fino a specifiche normative nazionali rilevanti nel caso di programmi attuati individualmente dai singoli Stati membri.

Infine, fattori di natura politica rivestono indubbiamente un ruolo altrettanto significativo. La mancanza di un solido e reale consenso sulle strategie di politica migratoria ha certamente avuto un impatto rilevante sul processo di elaborazione e messa in atto di un sistema comune strutturato ed omogeneo di accessi legali alla protezione internazionale nell'UE. La maggior parte degli Stati membri, in particolare, appare concentrata su ben altri profili quali, soprattutto, quelli della sicurezza interna e del

162. ECRE, *Untying the EU resettlement framework*, cit., pp. 3-4.

163. P. De Bruycker, E.L. Tsourdi, *Building the Common European Asylum System*, cit., p. 518.

rafforzamento dei controlli delle frontiere, settori verso i quali è stata finora indirizzata la stragrande maggioranza delle risorse politico-economiche.

Pertanto, dal punto di vista di alcuni Stati membri i vari programmi di ammissione protetta appaiono come poco convincenti e scarsamente attrattivi, venendo anzi interpretati come potenziali iniziative volte a favorire l'ingresso di ulteriori rifugiati in Europa, senza viceversa offrire un reale contributo per alleviare la pressione migratoria¹⁶⁴. Alcuni Stati, poi, appaiono particolarmente “gelosi” delle proprie prerogative sovrane legate alla sorveglianza dei confini nazionali e al controllo degli ingressi di cittadini stranieri nel proprio territorio, di modo che l'imposizione di “quote” o di ulteriori obblighi di ammissione e accoglienza di richiedenti asilo vengono certamente viste con riluttanza, se non anzi con aperta ostilità. In questo senso, l'intervento in causa dei governi di ben 14 Stati membri nel caso *X e X c. Belgio* dà una chiara idea della volontà di difendere le proprie prerogative sovrane e i propri interessi particolari¹⁶⁵.

In conclusione, i menzionati fattori hanno determinato una serie di difficoltà nella realizzazione, a livello europeo, di un sistema comune e strutturato di vie di accesso legali alla protezione internazionale. L'Unione europea, in questo senso, nonostante la crescente attenzione dedicata al tema, appare ancora in forte ritardo rispetto ad altri contesti – come Stati Uniti e Canada – nell'attuazione di un sistema credibile ed efficace di ingressi protetti per richiedenti asilo e le soluzioni di mobilità sicura e organizzata risultano affidate per lo più ancora ad iniziative nazionali. Nella situazione attuale, pertanto, l'insufficienza di soluzioni per un accesso legale e sicuro al territorio europeo fa sì che il diritto alla protezione internazionale, pur espressamente tutelato dal diritto dell'UE, nei fatti rimanga, in larga parte, ancora solamente teorico.

164. *Ibidem*. In argomento v. anche M. Garlick, *The potential and pitfalls of extraterritorial processing of asylum claims*, Migration Policy Institute, March 2015.

165. Sul punto v. J.-Y. Carlier, L. Leboeuf, *Le visa humanitaire et la jouissance effective de l'essentiel des droits: une voie moyenne?*, cit., p. 2.