Diritto, Immigrazione e Cittadinanza
Fascicolo n. 2/2025

ACCESSO PROTETTO AL TERRITORIO DELL'UNIONE EUROPEA: LUCI E OMBRE DEL NUOVO QUADRO IN MATERIA DI REINSEDIAMENTO E AMMISSIONE UMANITARIA

di Adele Del Guercio

Abstract: *Il contributo si sofferma sul nuovo quadro dell'Unione europea in materia di reinsediamento e ammissione umanitaria, che costituisce uno dei tasselli della riforma del sistema europeo comune di asilo conclusasi nella primavera 2024. L'analisi parte dalle azioni intraprese dall'Unione a partire dai primi anni Duemila per la determinazione di canali di accesso protetto, per poi concentrarsi sul regolamento (UE) 2024/1350, che ha disciplinato le fattispecie del reinsediamento, dell'ammissione umanitaria e di quella di emergenza. Vengono prese in esame le categorie di persone che possono beneficiare del trasferimento negli Stati membri, le clausole di esclusione, le procedure che sono state previste. Vengono svolte alcune considerazioni complessive sulla necessità di prevedere canali di accesso protetto al territorio statale e sulle criticità del quadro normativo di cui si è dotata l'Unione.*

Abstract: *This contribution focuses on the new European Union (EU) Resettlement and Humanitarian Admission Framework, one of the key pieces in the reform of the Common European Asylum System that was concluded in spring 2024. The analysis takes as its starting point the programs undertaken by the EU since the early 2000s to determine protected access channels, and then focuses on Regulation (EU) 2024/1350, which has regulated particular cases of resettlement, humanitarian admission and emergency admission. The paper examines categories of people who can benefit from transfer to Member States, as well as exclusion clauses and procedures of entry. Some general observations are made about the need to provide protected access channels to States' territory, and about critical issues in the regulatory framework that the EU has equipped itself with.*

© 2017-2025 Diritto, Immigrazione e Cittadinanza. Tutti i diritti riservati.
ISSN 1972-4799

ACCESSO PROTETTO AL TERRITORIO DELL'UNIONE EUROPEA: LUCI E OMBRE DEL NUOVO QUADRO IN MATERIA DI REINSEDIAMENTO E AMMISSIONE UMANITARIA*

di Adele Del Guercio**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'attenzione dell'UE per la realizzazione di canali di accesso protetto. – 3. Il regolamento dell'Unione su reinsediamento, ammissione umanitaria e ammissione d'emergenza. – 3.1. Inquadramento generale. – 3.2. I canali di accesso previsti. – 3.3. Le categorie di persone ammesse al reinsediamento, all'ammissione umanitaria e a quella di emergenza. – 3.3.1. La disciplina riguardante gli apolidi/rifugiati palestinesi. – 3.4. Le clausole di rifiuto dell'ammissione nel territorio dello Stato membro. – 3.5. La procedura di reinsediamento e ammissione umanitaria. – 3.6. Quali garanzie per le persone coinvolte nelle procedure? – 3.7. Il piano biennale di reinsediamento e ammissione umanitaria. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Restrizioni nel rilascio dei visti, sanzioni ai trasportatori, criminalizzazione della solidarietà, respingimenti alla frontiera terrestre e marittima, accordi con i Paesi terzi per prevenire le partenze: sono numerosi gli ostacoli posti dagli Stati del mondo economicamente avanzato alle persone in migrazione, indipendentemente dalle ragioni alla base dello spostamento. Eppure, quando si parla di migrazioni *non autorizzate*[1] di rado viene palesata la responsabilità delle politiche statali di deterrenza e dei dispositivi securitari nel costringere le persone a migrare pur in assenza di autorizzazione, e di conseguenza ad affrontare viaggi lunghi e perigliosi[2]. Sono le scelte politiche e normative degli Stati che creano l'*irregolarità*, criminalizzando e sanzionando coloro che si spostano spontaneamente e che fanno ingresso nel territorio in maniera non autorizzata. Né sono stati adeguatamente sviluppati fino a questo momento, malgrado gli auspici contenuti nella Dichiarazione di New York[3] e nei *Global Compact* adottati dalle Nazioni Unite[4], i canali di accesso protetto, che

---

* Il presente articolo costituisce una versione parzialmente rivista del contributo pubblicato nel volume *Frontiere, solidarietà, diritti. Il governo delle migrazioni in Europa e in Italia*, A. Del Guercio, F. Rondine (a cura di), Napoli, Editoriale scientifica, 2025.

** Professoressa associata di Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Napoli L'Orientale, Dipartimento di scienze umane e sociali; adelguercio@unior.it.

1. Contestabile giuridicamente ed eticamente è anche l'utilizzo di espressioni quali migranti *illegali* o *irregolari*. Cfr. Assemblea parlamentare, *Resolution 1509. Human rights of irregular migrants,* 2006, https://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en.asp?fileid=17456; *Resolution 2059. Criminalisation of irregular migrants: A crime without a victim*, 2015, https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTMLn.asp?fileid=21788&lang=en. Sull'importanza della scelta delle parole quando si tratta di migrazioni cfr. Picum, *Words Matter! Alternatives to "Illegal Migrant" in EU Languages,* https://picum.org/Documents/WordsMatter/Words_Matter_Terminology_FINAL_March2017.pdf; F. Crépeau, M. Vezmar, *Words matter: 'illegal', 'irregular', 'unauthorized', 'undocumented'*, Policy Note 15, giugno 2021.

2. C. Dauvergne, *Making people illegal: What globalization means for migration and law*, Cambridge, 2008.

3. *New York Declaration for Refugees and Migrants*, 19 settembre 2016.

4. Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2019, *Global Compact on Refugees*, par. 95. Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, par. 21.

risultano significativamente sottodimensionati, anche rispetto ai bisogni di protezione delle persone in fuga.

Nel Manuale dell'UNHCR il *reinsediamento* è definito come «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»[5]. Trattasi, dunque, di uno strumento volto alla protezione delle persone: esso costituisce una *soluzione durevole* per coloro che siano impossibilitati a rientrare nel Paese di origine e non possano restare in quello di transito.

Quanto ai *canali complementari di accesso*, gli stessi sono definiti come «safe and regulated avenues that complement refugee resettlement and by which refugees may be admitted in a country and have their international protection needs met while they are able to support themselves to potentially reach a sustainable and lasting solution»[6]. In sostanza, si tratta di vie di accesso di cui possono beneficiare le persone che non soddisfano i requisiti per il reinsediamento ma che necessitano egualmente di protezione. Le prassi sono estremamente variabili, potendo i canali complementari essere attivati sia dai governi sia dai privati, rispetto a qualsiasi categoria di destinatari. Anche le procedure seguite sono variabili, così come lo *status* giuridico riconosciuto in seguito al trasferimento.

Se è indiscutibile che nell'ultimo ventennio è aumentato il numero di Stati coinvolti nel reinsediamento e sono state altresì realizzate buone prassi con riguardo ai canali complementari di ingresso, la disponibilità ad accogliere persone in fuga rimane ben al di sotto delle necessità determinate dall'UNHCR. Ad esempio, nel 2024, a fronte delle 155mila persone oggetto di valutazione ai fini del reinsediamento, ne sono state trasferite in concreto 96mila. Un risultato di per sé significativo, soprattutto in termini di incremento rispetto agli anni immediatamente precedenti, ma insufficiente se si considera che sono 29 milioni i rifugiati sotto il mandato dell'Alto Commissariato, e di questi almeno 2,9 milioni necessiterebbero di essere trasferiti dai Paesi di prima accoglienza in cui si trovano – Paesi a basso e medio reddito – a Paesi con maggiore disponibilità economica e minore pressione migratoria[7].

Va inoltre chiarito da subito che le vie di accesso protetto possono contribuire a ridurre i viaggi spontanei, soprattutto nell'interesse delle persone di sottrarsi ai rischi che ne derivano e al fine di contrastare efficacemente le organizzazioni criminali che traggono profitto dallo sfruttamento degli esseri umani; le stesse *non possono* e *non devono* essere trattate come alternativa al diritto di asilo, che, almeno nella declinazione di divieto di *refoulement*, costituisce un obbligo giuridico per gli Stati. Tale precisazione è doverosa, dal momento che il reinsediamento e i canali di accesso protetto sono sempre più utilizzati dagli Stati come strumenti di gestione delle migrazioni, al fine di favorire l'ingresso di specifiche categorie di persone (con maggiore possibilità di integrazione, rispondenti alle esigenze del mercato del lavoro, meno suscettibili di costituire un pericolo per la sicurezza nazionale, ad

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

6. UNHCR, *Complementary Pathways for Admission of Refugees to Third Countries: Key Considerations*, aprile 2019, p. 5.

7. I dati sono tratti da UNHCR, *Projected Global Resettlement Needs*, 2025, https://www.unhcr.org/media/projected-global-resettlement-needs-2025.

esempio) e di limitare gli arrivi spontanei e le richieste di asilo[8]. Rammentiamo che il reinsediamento (osservazioni analoghe valgono anche per i canali complementari) non costituisce un diritto della persona e non è disciplinato da alcun documento internazionale dotato di portata giuridica obbligatoria[9]. Esso consente alle autorità statali di esercitare la propria piena sovranità in materia di immigrazione, conservando peraltro un'ampia discrezionalità rispetto alle procedure: sono infatti gli Stati ad orientare l'UNHCR rispetto alle categorie di persone a cui dare priorità e conservano l'ultima parola sull'ingresso nel territorio. Probabilmente le ragioni di cui sopra spiegano almeno in una certa misura la maggiore disponibilità dei governi a partecipare a programmi di reinsediamento e di ammissione umanitaria, che si convertono in «orderly, managed, controlled and possibly cheaper migration scheme», e non ad accogliere richiedenti asilo giunti spontaneamente alla frontiera o nel territorio statale[10], in una prospettiva che finisce per porre il reinsediamento e gli altri canali complementari di ingresso come *alternativa* al diritto di asilo, il cui esercizio, tra l'altro, è sempre più compresso dai dispositivi di cui si diceva *supra*. Anche nella proposta della Commissione europea si legge che «Il reinsediamento dovrebbe essere la via preferenziale per la protezione internazionale nel territorio degli Stati membri»[11] e che dovrebbe «contribuire a ridurre il rischio di un afflusso irregolare su larga scala di cittadini di Paesi terzi e apolidi nel territorio degli Stati membri»[12]. Torneremo sul punto nel corso della trattazione.

Il presente contributo si sofferma in special modo sul nuovo quadro dell'Unione europea in materia di reinsediamento e ammissione umanitaria. A tal fine, l'analisi prenderà le mosse dalle azioni intraprese a partire dai primi anni Duemila per la determinazione di canali di accesso protetto (par. 2), per poi concentrarsi precipuamente sul regolamento (UE) 2024/1350, adottato nella primavera 2024 come tassello della riforma del sistema europeo comune di asilo collegata al Patto su immigrazione e asilo (par. 3). Ancora, l'indagine ha ad oggetto: le categorie di persone che possono beneficiare del reinsediamento, dell'ammissione umanitaria e di quella di emergenza (par. 3.1), le clausole di esclusione (par. 3.2), le procedure (par. 3.3), le istituzioni e i soggetti coinvolti (par. 3.4), il piano biennale di reinsediamento e ammissione umanitaria (par. 3.5). Concluderemo con brevi considerazioni sulla disciplina esaminata (art. 4).

---

8. Al riguardo è stata pubblicata un'ampia letteratura. Si rinvia, tra gli altri, a A. Garnier, *Migration Management and Humanitarian Protection: The UNHCR's 'Resettlement Expansionism' and its Impact on Policy-Making in the EU and Australia*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, n. 40(6), 2014, pp. 942-959; N. Hashimoto, *Refugee Resettlement as an Alternative to Asylum*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2018, pp. 1-25, in part. p. 21 e 24; G. Noll, *Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 5, 2003, pp. 303-401; Id., *From "protective passports" to protected entry procedures? The legacy of Raoul Wallenberg in the contemporary asylum debate*, dicembre 2003; B. Parusel, *Why Resettlement Cannot Replace Asylum Systems*, in *Forced Migration Review*, 2021, pp. 10-12; G. Troller, *UNHCR Resettlement: Evolution and Future Direction*, in *International Journal of Refugee Law*, n. 14(1), 2002, pp. 85-95; J. van Selm, *Refugee Resettlement*, in E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, N. Sigona (eds.), *The Oxford Handbook on Refugees and Forced Migration Studies*, Oxford, 2014, pp. 512-524.

9. T. De Boer, M. Zieck, *The Legal Abyss of Discretion in the Resettlement of Refugees,* in *International Journal of Refugee Law*, n. 1, 2020, pp. 54-85.

10. N. Hashimoto, *Refugee Resettlement as an Alternative to Asylum*, cit.

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

12. *Ivi*, Considerando 10.

2. L'attenzione dell'UE per la realizzazione di canali di accesso protetto

Nell'ambito dell'UE, alcuni Stati membri hanno una consolidata tradizione di reinsediamento dei rifugiati, a cui affiancano programmi di ammissione umanitaria e sponsorship; mentre altri, fino a tempi recenti, hanno mostrato riluttanza per l'accoglienza di richiedenti asilo anche nel quadro di programmi di reinsediamento e ammissione umanitaria[13]. Ad ogni modo, benché tutti riconoscano il ruolo dell'UNHCR e affidino di norma all'Agenzia la gestione delle procedure di selezione, queste ultime, così come i criteri di valutazione, variano considerevolmente da Stato membro a Stato membro[14].

Nei primi anni Duemila si inizia a discutere dell'esigenza di realizzare canali di accesso protetto comuni dell'Unione europea[15], spingendosi finanche a ipotizzare la creazione di «Protected entry procedure» che consentissero alle persone di presentare domanda di asilo presso le sedi diplomatiche all'estero, di modo da garantire viaggi sicuri e l'alleggerimento degli oneri dei Paesi terzi[16]. A partire dal 2007 l'UE ha preso a erogare incentivi finanziari per la realizzazione di programmi di reinsediamento[17], approccio poi confermato con l'istituzione del Fondo asilo, immigrazione e integrazione (FAMI)[18]. L'attenzione dell'UE per i viaggi sicuri si è dunque sostanzialmente tradotta, fino alla crisi migratoria del 2015, in

13. Per un quadro generale si rinvia a EMN, *Resettlement, Humanitarian Admission and Sponsorship Schemes*, 2023.

14. F. Böhm, I. J. Ramsøy, B. Suter, *Norms and Values in Refugee Resettlement*, Current Themes in IMER Research, n. 1, 2021.

15. In dottrina, tra gli altri, C. Hein, M. de Donato, *Exploring Avenues for Protected Entry in Europe*, 2012; G. Noll, *Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European Asylum System and the goal of a common asylum procedure*, Danish Center for Human Rights, 2002; J. Van Selm, *Study on the feasibility of setting up resettlement schemes in EU Member States or at EU level against the background of the Common European Asylum System and the goal of a Common Asylum Procedure*, 2004, Migration Policy Institute.

16. Invero, tale ipotesi era accompagnata da molteplici criticità, come evidenziato dalla stessa Commissione europea, *Communication on the managed entry in the EU of persons in need of international protection and the enhancement of the protection capacity of the regions of origin Improving access to durable solutions*, COM(2004) 410 final, 4 luglio 2004. In generale, sul tema dei canali di accesso protetto promossi dall'UE, tra gli altri, M. Borraccetti, *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, n. 7, 10 dicembre 2020, pp. 98-99, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo"; S. Carrera, R. Cortinovis, *The EU Role in Implementing the Global Compact on Refugees. Contained Mobility vs International Protection*, 2019, p. 6 ss., www.ceps.eu/ceps-publications/eus-role-implementing-un-global-compact-refugees/; F.L. Gatta, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in questa *Rivista*, n. 2.2018; L. Lobeuf, *Legal pathways to protection: towards a common and comprehensive approach?*, in eumigrationlawblog.eu, 3 dicembre 2020; S. Marinai, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2020, pp. 57-77; Id., *Extraterritorial Processing of Asylum Claims: Is It a Viable Option?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3, 2018, pp. 481-492; G. Morgese, *Limitati sviluppi del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo in materia di percorsi legali di ingresso*, in I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, pp. 271-296; M. Savino, *Refashioning Resettlement: From Border Externalization to Legal Pathways for Asylum*, in S. Carrera, A. P. L. Den Hertog, M. Panizzon, D. Kostakopoulou (eds.), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Brill, 2018, p. 91 ss. Sia consentito rinviare anche al nostro *Canali di accesso protetto al territorio dell'Unione europea: un bilancio alla luce del nuovo Patto su immigrazione e asilo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2021, pp. 129-169.

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

18. Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo asilo, migrazione e integrazione.

incentivi finanziari per gli Stati membri impegnati in programmi di reinsediamento e ammissione umanitaria e in documenti di *soft-law*[19].

È solo con l'Agenda europea sull'immigrazione del 2015 che l'Unione assume un ruolo attivo nell'apertura di canali di accesso protetto. Nel documento viene infatti espressa l'esigenza di «rispondere alla tragedia umana che si consuma in tutto il Mediterraneo», anche attraverso la creazione di «vie di accesso legali all'UE (attraverso efficienti sistemi di asilo e dei visti)», che consentano di ridurre i fattori che spingono all'ingresso e al soggiorno irregolari[20]. Lo strumento individuato in tal senso è il reinsediamento, mentre viene rimessa alla discrezionalità degli Stati membri l'attivazione di «altri canali leciti», «di cui possono disporre le persone bisognose di protezione, compresi il patrocinio di soggetti privati o non governativi e i permessi per motivi umanitari e le clausole inerenti al ricongiungimento familiare»[21]. In attuazione dell'Agenda europea sull'immigrazione, l'UE ha dunque realizzato alcuni programmi *ad hoc* di reinsediamento e ammissione umanitaria[22] (tra i quali quelli

19. Comunicazione della Commissione europea *sull'istituzione di un programma comune di reinsediamento UE*, COM(2009)447 def. del 2 settembre 2009 e Statement by EU Commissioner Malmström on the Council adoption of a common position on the Joint EU resettlement programme, MEMO12/168, Brussels, 8 March 2012 (su cui si rinvia a V. Moreno Lax, *External Dimension*, in S. Peers, E. Guild, D. Acosta Arcarazo, K. Groenendijk, V. Moreno-Lax (eds.), *EU Immigration and Asylum Law,* Brill, Nijhoff, 2012, p. 617 ss.; A. Romano, *The External Dimension and Access to International Protection in the European Union: Resettlement and Humanitarian Visas*, in M. Kotzur, D. Moya, Ü. Sezgi Sözen, A. Romano (eds.), *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies,* 2020, pp. 97-120); Commissione europea, *Comunicazione sull'Attività della Task Force Mediterraneo*, COM(2013)869 final del 4 dicembre 2013; Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2017 *sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione internazionale*, C(2017) 6504 final del 3 ottobre 2017.

20. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Agenda europea sulla migrazione*, COM(2015) 240 final del 13 maggio 2015, p. 8.

21. *Ivi*, p. 25.

22. Raccomandazione (UE) 2015/914 della Commissione, *relativa a un programma di reinsediamento europeo*, dell'8 giugno 2015; Council of the European Union, Note from the General Secretariat of the Council to Delegations, 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 July 2015 (OR.en) 11130/15, ASIM 62, RELEX 633; Council Decision 2016/1754 of 29 September 2016 amending Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece. Cfr. anche Raccomandazione (UE) 2017/1803 della Commissione, *sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione internazionale*, del 3 ottobre 2017.

dalla Turchia[23] e dalla Libia[24]), che sono stati tuttavia caratterizzati da una serie di criticità, evidenziate sin da subito dalla stessa Commissione europea[25].

Nel 2020 è stato poi adottato il Patto europeo su immigrazione e asilo[26], che ha ribadito la necessità di *ridurre* le rotte non sicure e irregolari e di promuovere «percorsi legali sostenibili e sicuri per coloro che necessitano di protezione»[27]. In linea con l'Agenda europea del 2015, il *reinsediamento* viene individuato quale strumento principale per una politica di ingresso umanitario[28], in quanto esso costituisce un «metodo ben collaudato per offrire protezione ai rifugiati più vulnerabili»[29], sia in ambito internazionale, sia a livello europeo. Vengono anche previsti incentivi finanziari per i percorsi complementari, quali i programmi di ammissione umanitaria e quelli per studio e lavoro. L'Unione si impegna a sostenere gli

23. Commission Recommendation C (2015) 9490 of 15 December 2015 for a voluntary humanitarian admission scheme with Turkey; Decisione (UE) 2016/1754 del Consiglio del 29 settembre 2016 che modifica la decisione (UE) 2015/1601 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia; Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council And The Council, Next Operational Steps In Eu-Turkey Cooperation In The Field Of Migration, COM(2016) 166 final del 16 marzo 2016. Detti programmi sono stati realizzati nel quadro della Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, che ha previsto il cd. «meccanismo 1:1». Sulla cooperazione UE-Turchia si rinvia, tra gli altri, a C. Favilli, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2016, p. 405; M. Marchegiani, L. Marotti, *L'accordo tra l'Unione europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?*, in questa *Rivista*, nn. 1-2.2016, p. 59 ss.

24. L'*Emergency Transit Mechanism* (ETM) è stato istituito nel novembre 2017 per l'evacuazione dalla Libia delle persone vulnerabili da trasferire in Niger e, dal 2019, in Rwanda. Secondo i dati UNHCR, l'ETM ha riguardato 4242 trasferite in Niger e 2623 trasferite in Rwanda. Cfr. https://reliefweb.int/report/niger/emergency-transit-mechanism-etm-flash-update-july-2024.

25. Commissione europea, *Prima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento*, COM(2016)165 final del 16 marzo 2016. In particolare, venivano evidenziate divergenze sostanziali tra gli Stati membri – dovute anche alle esperienze più o meno consolidate nell'ambito del reinsediamento – con riguardo ai criteri di selezione, alla lunghezza delle procedure, ai programmi di orientamento pre-partenza, agli strumenti di integrazione, allo *status* riconosciuto alle persone ammesse, ai permessi di soggiorno, alle quote disponibili per il reinsediamento, alla disponibilità di alloggi, in particolare per le famiglie numerose. Una parte della dottrina ha espresso apprezzamento per i risultati raggiunti, poiché tra il 2015 e il 2021 sono state trasferite nel territorio dell'UE circa 81mila persone bisognose di protezione. Cfr. G. Morgese, *Limitati sviluppi del nuovo Patto,* cit., p. 277; C. Siccardi, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 2.2022. Nondimeno, per quanto sia lodevole il trasferimento di dette persone nel territorio europeo, non si può fare a meno di considerare i limiti di tali programmi, in termini quantitativi (sul punto anche S. Marinai, *L'Unione europea e i canali di accesso legale*, cit.), ma altresì perché hanno visto la partecipazione solamente di alcuni Stati membri, avendo altri opposto una chiusura netta rispetto al coinvolgimento in programmi di solidarietà (sia nei confronti di Paesi terzi, come in questo caso, sia nei confronti degli Stati membri, come con riguardo alle misure di ricollocazione, su cui si rinvia a M. Di Filippo, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in questa *Rivista*, n. 2.2015).

26. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, COM(2020) 609 final del 23 settembre 2020. Per un inquadramento generale del Patto, si rinvia, tra gli altri, a A. Di Pascale, *Il nuovo Patto europeo per la migrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in eurojus.it, 28 settembre 2020; C. Favilli, *Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in questionegiustizia.it, 2 ottobre 2020; A. Liguori, *Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la cooperazione dell'Unione europea con i Paesi terzi: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2021, p. 67 ss.; D. Thym, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, 28 settembre 2020, in eumigrationlawblog.eu. Si veda anche il documento della società civile dal titolo *Migration Pact "will engender a proliferation of human rights violations" and must be rejected*, pubblicato nel sito di Statewatch il 9 aprile 2024.

27. Patto su immigrazione e asilo, cit., p. 2.

28. *Ivi*, p. 6.

29. *Ivi*, p. 25.

Stati membri che desiderano istituire programmi di sponsorizzazione da parte di comunità o privati attraverso finanziamenti, lo sviluppo di capacità e la condivisione delle conoscenze, in cooperazione con la società civile, con l'obiettivo di sviluppare un modello europeo di sponsorizzazione da parte di comunità che, sul lungo periodo, possa portare a migliori risultati in termini di integrazione delle persone accolte[30].

Il Patto è accompagnato dalla Raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione[31], nella quale l'apertura di canali di ingresso viene definita un «dovere morale» dell'Unione, per mostrare solidarietà alle persone che necessitano di protezione internazionale, in continuo aumento, e ai Paesi terzi che ne accolgono un elevato numero. Speciale enfasi viene posta sul reinsediamento, che costituisce parte integrante dell'approccio globale alla migrazione e contribuisce a salvare vite umane, ridurre la migrazione irregolare e contrastare le reti di trafficanti. L'UE, con il supporto degli Stati membri, si candida a assumere un ruolo guida a livello mondiale in materia di reinsediamento, passando dai programmi *ad hoc* ad un quadro stabile che garantisca la sostenibilità e la prevedibilità dei programmi di reinsediamento. Nella Raccomandazione viene anche riconosciuta la rilevanza dei programmi di sponsorizzazione, realizzati attraverso il partenariato tra autorità statali e società civile, ed in particolare dei «corridoi umanitari»[32]. Inoltre, viene auspicata la realizzazione di canali di accoglienza complementari, come l'istruzione o il lavoro.

3. Il regolamento dell'Unione su reinsediamento, ammissione umanitaria e ammissione d'emergenza

Nell'ambito del pacchetto di misure volte alla riforma del sistema europeo comune di asilo, ritenuta necessaria in seguito alla crisi dei rifugiati del 2015, la Commissione presenta, nell'estate 2016, una proposta per un quadro europeo di reinsediamento[33], avente quale base giuridica l'art. 78, paragrafo 2, lettere d) e g), TFUE[34]. Il 13 giugno 2018, il Consiglio e il Parlamento europeo raggiungono un ampio accordo politico sui principali elementi del regolamento. Il testo dell'accordo provvisorio viene presentato al COREPER il 20 giugno 2018, ma non ottiene sostegno da parte delle delegazioni statali. La Presidenza austriaca svolge allora degli incontri bilaterali con gli Stati membri che si sono opposti al testo ma il Parlamento europeo si rifiuta di accogliere le proposte e conferma di voler portare avanti il testo dell'accordo provvisorio. Dopo una serie di dialoghi tra Presidenza del Consiglio, Parlamento e delegazioni degli Stati membri, il COREPER discute nuovamente le disposizioni rimaste fuori dall'accordo provvisorio e le nuove proposte di compromesso per trovare soluzione alle principali preoccupazioni espresse dai governi. Tuttavia, sebbene la

30. *Ibidem.*

31. Raccomandazione (UE) 2020/1364 della Commissione del 23 settembre 2020 relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: *Promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, più Allegato C(2020) 6467 del 23 settembre 2020.

32. Sui quali si rinvia, tra gli altri, a P. Morozzo della Rocca, *I due protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, in questa *Rivista*, n. 1.2017.

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

34. Il PE avrebbe voluto indicare come base giuridica del regolamento anche l'art. 80 TFUE ma ha dovuto cedere di fronte alla strenua opposizione del Consiglio, come riportato da S. Hummelbrunner, L. Kirchmair, B. Pirker, A.C. Prickartz, I. Staudinger, *Shaping the Future Towards a Solidary Refugee Resettlement in the European Union*, in *European Papers*, n. 2, 2021, pp. 1027-1048, in part. p. 1040.

maggioranza degli Stati membri sia favorevole al testo della Presidenza, il COREPER non dà a quest'ultima il mandato per procedere a un trilogo con il Parlamento europeo a causa dell'approccio del «pacchetto unico»[35], che nel frattempo è stato indicato quale metodo per riformare il sistema europeo di asilo. In seguito alla pubblicazione del Patto del 2020, la Commissione non presenta una nuova proposta ma raccomanda l'approvazione di quella del 2016[36]. Nel dicembre 2022 Parlamento europeo e Consiglio raggiungono finalmente un accordo politico[37], ma è necessario attendere la primavera 2024 perché la proposta venga formalmente adottata.

L'*iter* di adozione si è rivelato in effetti lungo e travagliato, innanzitutto in ragione del conflitto tra le due istituzioni legislative su alcune questioni sensibili[38] (tra le quali il carattere volontario della partecipazione statale al reinsediamento e all'ammissione umanitaria[39]), e soprattutto per la tensione tra due differenti approcci, uno ispirato alla tutela dei diritti umani, l'altro alla gestione delle migrazioni[40].

3.1. Inquadramento generale

Il regolamento (UE) 2024/1350 istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria. Lo scopo è l'ammissione di cittadini di Paesi terzi e apolidi nel territorio degli Stati membri, al fine di riconoscere loro la protezione internazionale o la protezione umanitaria, quest'ultima come disciplinata a livello nazionale, purché la stessa garantisca ai beneficiari di protezione sussidiaria i diritti di cui agli artt. da 20 a 26 e da 28 a 35 del regolamento (UE) 2024/1347[41], anch'esso di recente adozione.

È d'uopo evidenziare da subito che, a differenza degli altri atti normativi approvati nella primavera 2024, il regolamento (UE) 2024/1350 è applicabile sin dall'entrata in vigore,

35. Consiglio UE, *Note*. *Presidency To: Permanent Representatives Committee/Council*, del 26 febbraio 2019, n. 6600/19, pp. 8-9, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6600-2019-INIT/en/pdf. Al riguardo, si rinvia a P. De Bruycker, *Genealogy of and futurology on the pact on migration and asylum*, eumigrationlawblog.eu; G. Morgese, *Limitati sviluppi del nuovo Patto*, cit., pp. 278-279.

36. Raccomandazione (UE) 2020/1364, cit.

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

38. Consiglio dell'UE, Nota della Presidenza al Comitato dei rappresentanti permanenti, Reform of the Common European Asylum System and Resettlement, 26 febbraio 2019, p. 89.

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

40. Sul punto, K. Bamberg, *The EU Resettlement Framework: From a humanitarian pathway to a migration management tool?*, European Policy Centre, Discussion Paper, 26 giugno 2018. Sia consentito rinviare anche al nostro *Canali di accesso protetto…*, cit.

41. Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 recante norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, sui cui, tra gli altri, S. Amadeo, *Il regolamento 2024/1347 e la nuova disciplina delle qualifiche di protezione internazionale,* e G. Pizzolante, *Il contenuto dei diritti e degli obblighi dei beneficiari di protezione internazionale nel regolamento qualifiche*, in *Quaderni AISDUE*, n. 4, 2024, Fascicolo speciale "Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre" (a cura di G. Morgese).

avvenuta l'11 giugno dello stesso anno[42]. Invero, alcune previsioni dello stesso richiedono ulteriori adempimenti da parte sia delle Istituzioni dell'Unione, sia degli Stati membri[43]. Il regolamento si applica all'Irlanda e non alla Danimarca. Sono invitati a partecipare anche Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

Va precisato che l'ammissione nel territorio statale non costituisce né un *diritto* per le persone (art. 1, par. 2), né un *obbligo* per lo Stato membro (art. 1, par. 3), come emerge anche dal Preambolo (Considerando 25). Non solo viene specificato che non sussiste un diritto soggettivo di ingresso, ma nel regolamento non viene nemmeno prevista la possibilità di presentare autonomamente richiesta di reinsediamento e ammissione umanitaria: spetta all'UNHCR, nel caso della procedura di reinsediamento, alle autorità statali (solo eventualmente con il supporto di UNHCR, Agenzia per l'asilo o altri organismi internazionali), nel caso dell'ammissione umanitaria, individuare le persone da avviare alla valutazione.

D'altra parte, nell'ordinamento internazionale non si è affermato, fino a questo momento, un diritto di ingresso nel territorio di uno Stato di cui non si possiede la cittadinanza: al diritto di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio (art. 13, par. 2, Dichiarazione universale dei diritti umani), non corrisponde, infatti, una norma speculare che vincoli le autorità statali a consentire l'ingresso allo straniero, se non in ottemperanza del principio di *non-refoulement*[44]. Quest'ultimo ha trovato inizialmente collocazione nella Convenzione di Ginevra del 1951 sul riconoscimento dello *status* di rifugiato, nella quale è assoggettato ad una serie di limiti che ne riducono l'ambito di applicazione. Il principio di non respingimento è poi andato incontro a sviluppi significativi nel sistema internazionale di protezione dei diritti umani, nell'ambito del quale è stato sancito come diritto assoluto, inderogabile e avente un ambito di applicazione soggettivo più ampio di quanto previsto nel regime di Ginevra, in quanto riguardante tutte le persone sottoposte alla giurisdizione statale, e non esclusivamente i rifugiati, e avente portata assoluta. Alla luce di tale principio, nessuno può essere respinto o allontanato dal territorio o dalle frontiere di uno Stato se ne potrebbe derivare il rischio di subire tortura e trattamenti e pene inumane e degradanti nel Paese di destinazione. Una parte della dottrina attribuisce a tale principio valore cogente[45].

Più in generale, benché il regolamento faccia salvo il rispetto dei diritti umani[46], i contenuti rendono di chiara evidenza, come avremo modo di illustrare nel prosieguo, che

42. Ai sensi dell'art. 16, il regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, avvenuta il 22 maggio 2024. L'unica disposizione di cui l'applicazione è posticipata al 12 giugno 2026 è quella di cui all'art. 9, par. 24, sulla trasmissione dei dati delle persone coinvolte.

43. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano di attuazione comune del Patto sulla migrazione e l'asilo*, COM(2024) 251 final del 12 giugno 2024.

44. Tra gli altri, v. E. Lauterpacht, D. Bethlehem, *The Scope and the content of the principle of non-refoulement: Opinion*, in E. Feller, V. Türk, F. Nicholson (eds.), *Refugee protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, 2001, p. 140 ss.; C.W. Wouters, *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*, Antwerp, 2009. *Advisory Opinion the extraterritorial application of non-refoulement obligation under the 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 Protocol*, Ginevra, 26 gennaio 2007.

45. In argomento si rinvia, tra gli altri, a J. Allain, *The jus cogens nature of non-refoulement*, *in International Journal of Refugee Law*, 2001, pp. 533-558, in part. p. 546; G. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The Rights of Refugees*, Cambridge, 2005, p. 353 ss.; E. Lauterpacht, D. Bethlehem, *The Scope and the content of the principle of non-refoulement: Opinion*, cit., p. 140 ss.; C.W. Wouters, *International Legal Standards,* cit. Anche l'UNHCR ha sostenuto la natura consuetudinaria del divieto di respingimento. Si veda, *inter alia*, *Advisory Opinion the extraterritorial application of non-refoulement obligation under the 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 Protocol*, cit., parr. 14-16.

46. Considerando 46, art. 6.3, art. 9, par. 25.

alle persone che partecipano alle procedure sono riconosciute ben poche garanzie, mentre viene attribuita ampia discrezionalità agli Stati membri[47]. Viene infatti da subito precisato che la partecipazione di questi ultimi al reinsediamento, all'ammissione umanitaria e a quella di emergenza avviene su base totalmente *volontaria*, anche con riguardo al tipo di ammissione, alle regioni o ai Paesi terzi di provenienza, nonché del contributo in merito al numero totale di persone da trasferire. Viene, pertanto, confermato l'approccio *á la carte* – definito in dottrina anche di «soft harmonization» [48] – che aveva già contrassegnato i precedenti programmi *ad hoc* di reinsediamento e ammissione umanitaria promossi dalla Commissione europea tra il 2017 e il 2020, rispetto ai quali, come si è visto, sono stati espressi pareri non univoci. In sostanza, viene introdotta, attraverso lo strumento del regolamento, una disciplina di per sé vincolante, ma ne viene di fatto depotenziato l'effetto[49], il che determina una significa incertezza rispetto al funzionamento complessivo.

Alla luce dell'art. 3, il quadro dell'Unione mira innanzitutto a favorire l'arrivo *legale* e *sicuro*, nel territorio di uno Stato membro, di cittadini di Paesi terzi o apolidi, ma è guidato altresì dalla volontà di dimostrare solidarietà nei confronti dei Paesi terzi nei quali è stato sfollato un elevato numero di persone bisognose di protezione internazionale: ciò al fine, come si ricava dal Preambolo (Considerando 12), di alleviare la pressione su detti Paesi, migliorare le condizioni di accoglienza e protezione delle persone, ridurre i movimenti irregolari e pericolosi. Appare apprezzabile l'utilizzo del termine 'ridurre', che mostra la consapevolezza dei legislatori europei che la creazione di canali di accesso protetto può determinare la riduzione delle partenze spontanee, ma non può azzerarle.

Trattasi di una questione di grande rilievo, poiché, come si diceva poc'anzi, il reinsediamento e i canali di accesso complementari non possono costituire le uniche vie di ingresso ritenute *legittime* per le persone in fuga, e ciò non solamente alla luce della scarsa disponibilità all'accoglienza da parte dei Paesi economicamente avanzati. È soprattutto necessario rigettare in maniera inequivocabile qualsiasi logica di criminalizzazione nei confronti di coloro che si spostano spontaneamente al di fuori dei canali di accesso predisposti dagli Stati e dall'UE, logica che si ricava, tra l'altro, dall'utilizzo (anche nel regolamento in esame) di espressioni quali «arrivo *legale*» e «riduzione dei movimenti *irregolari*»[50].

L'ambiguità rispetto alla previsione di canali di accesso protetto è emersa di recente anche dalla giurisprudenza resa dalla Corte europea dei diritti umani, a partire dalla nota, e discutibile, sentenza *N.D. e N.T.*[51]. Il suddetto organo, infatti, ha preso a far riferimento alla disponibilità di canali di accesso *genuini* ed *effettivi* al territorio statale, ma ha inserito tale elemento nel quadro di un ragionamento alquanto problematico, da cui deriva l'attenuazione delle garanzie sancite dalla CEDU – in particolare, di quelle derivanti dall'art. 4 Prot. 4 (divieto di espulsioni collettive e diritti correlati) – e l'esclusione della responsabilità dello Stato convenuto in giudizio per i respingimenti alla frontiera laddove si verifichi la *condotta colpevole* del ricorrente, il quale, pur in presenza di detti canali, abbia preferito attraversare

47. Al riguardo si condividono le riflessioni di T. de Boer, M. Zieck, *The Legal Abyss of Discretion in Resettlement of Refugees: Cherry-Picking and the Lack of Due Process in the EU*, in *International Journal Refugee Law*, 2020, pp. 54-85.

48. C. Leclercq, *The new EU Resettlement Framework: A flexible harmonization undermining fundamental rights,* 8 ottobre 2024, eumigrationlawblog.eu.

49. S. Peers, *The New EU Asylum Laws, part 3: the Resettlement Regulation*, 2 gennaio 2024, https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/01/the-new-eu-asylum-laws-part-3.html.

50. Sulle criticità dell'utilizzo dei termini *legale* e *regolare* si rinvia ai documenti di cui alla nota 1.

51. Corte EDU [GC], *N.D. e N.T. c. Spagna*, ricorsi n. 8675/15 e 8697/15, sentenza del 13 febbraio 2020.

la frontiera *irregolarmente*, eventualmente facendo uso della forza[52]. In sostanza, e senza pretese di esaustività, ad avviso dei giudici della CEDU non sussiste la violazione dell'art. 4 Prot. 4 se l'espulsione del ricorrente può essere attribuita alla sua personale condotta, ovvero aver attraversato «a land border in an unauthorised manner, deliberately take advantage of their large number and use force, […] such as to create a clearly disruptive situation which is difficult to control and endangers public safety»[53]. Pertanto, laddove lo Stato abbia previsto canali di accesso *genuini* ed *effettivi* al proprio territorio, e senza pregiudizio dei diritti di cui agli artt. 2 e 3 CEDU, solo la sussistenza di *ragioni cogenti* che abbiano impedito al ricorrente di non fare ingresso attraverso i suddetti canali conferma lo standard minimo procedurale contemplato dall'art. 4 Prot. 4. In caso contrario, come avvenuto con riguardo ai ricorrenti della sentenza *N.D. e N.T.*, la responsabilità statale viene esclusa.

La Corte ha fatto riferimento ai canali di accesso genuini ed effettivi in numerosi giudizi successivi riguardanti prassi di respingimento da parte delle autorità statali: tra gli altri esempi di canali di accesso, ha richiamato le procedure di ingresso alla frontiera e la possibilità di richiedere un visto, anche di natura umanitaria, presso le Ambasciate e i Consolati degli Stati Parti. Di speciale rilievo è la sentenza *Shahzad c. Ungheria*, nella quale il suddetto organo, nel riferirsi agli Stati Contraenti della CEDU le cui frontiere coincidono, anche solo parzialmente, con la frontiera esterna dell'UE, ha sostenuto che «the effectiveness of the Convention rights *requires that these States make available genuine and effective access to means of legal entry*, in particular border procedures for those who have arrived at the border. Those means should allow all persons who face persecution to submit an application for protection, based in particular on Article 3 of the Convention, under conditions which ensure that the application is processed in a manner consistent with international norms, including the Convention»[54].

Una lettura ottimistica delle sentenze richiamate potrebbe portare a ipotizzare la progressiva affermazione di un *obbligo positivo*, ricavato da un'interpretazione estensiva del dettato convenzionale, a carico degli Stati Parti, di prevedere canali di ingresso genuini ed effettivi per le persone migranti[55].

Nondimeno, non possono trascurarsi anche segnali preoccupanti, collegati all'*iter* argomentativo ricavabile dalla casistica che viene in rilievo, che portano a chiedersi se il riferimento ai canali di accesso protetto sia pensato a garanzia delle persone o se rappresenti invece un'ulteriore condizione volta a valutare la legittimità della migrazione e la conseguente attenuazione dei diritti sanciti dalla CEDU. Ciò anche alla luce della scarsa

52. Sulla sentenza *N.D. e N.T. c. Spagna*, si rinvia, tra gli altri, a M. Di Filippo, *Walking the (Barbed) Wire of the Prohibition of Collective Expulsion: An Assessment of the Strasbourg Case Law*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2020, pp. 479-509; H. Hakiki, *N.D. and N.T. v. Spain: defining Strasbourg's positionon push backs at land borders?*, in strasbourgobserver.org; A. Lubbe, *Effective Guarantee of Non-Refoulement after ECtHR N.D. and N.T.?*, in verfassungblog.de; E. Zaniboni, *Contenimento dei flussi migratori e tutela dei diritti fondamentali tra effettività e mito: il divieto di espulsione collettiva di stranieri dopo il caso N.T. e N.D.*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, 2020, pp. 711-740.

53. Corte EDU [GC], *N.D. e N.T c. Spagna*, cit., par. 201.

54. Corte EDU, *Shahzad c. Ungheria*, ric. n. 12625/17, sentenza dell'8 luglio 2021, par. 62.

55. Cfr. al riguardo si vd. anche D. Schmalz, *The ECtHR Rules on Pushbacks from Hungary*, in verfassungsblog.de, 9 luglio 2021.

attenzione prestata in concreto dalla Corte di Strasburgo alla *effettiva* disponibilità dei canali di accesso protetto al territorio degli Stati Parti chiamati in giudizio[56].

Inoltre, non è possibile trascurare la decisione di inammissibilità resa sul ricorso *M.N. e altri c. Belgio*[57] (riguardante proprio la richiesta di visto umanitario da parte di una famiglia siriana), che il suddetto organo liquida in maniera alquanto superficiale e con argomentazioni formalistiche, escludendo la sussistenza della giurisdizione statale[58].

È arduo, pertanto, poter svolgere delle considerazioni univoche sull'orientamento della Corte di Strasburgo, la quale, negli ultimi tempi, con riguardo alle migrazioni sembra più incline a voler tutelare gli interessi degli Stati[59], anche adottando posizioni moderate rispetto a prassi non conformi ai diritti umani[60], piuttosto che farsi protagonista di sviluppi giurisprudenziali che garantiscano i diritti delle persone in maniera *effettiva* e non *illusoria*.

Rammentiamo, a margine delle riflessioni di cui sopra, che, ai sensi dell'art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti umani, «Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni» e che l'art. 31 della Convenzione di Ginevra del 1951 esclude che possano essere adottate sanzioni penali nei confronti dei rifugiati «a motivo della loro entrata o del loro soggiorno illegali». A venire il rilievo, come si diceva, nel momento in cui una persona giunge alla frontiera di uno Stato, è anche il principio di *non-refoulement*, nella portata assoluta, inderogabile e estensiva (rispetto alla competenza *ratione personae*) che si è affermata nel sistema di protezione dei diritti umani. Il suddetto principio – a cui viene riconosciuta portata ampia, come divieto di allontanamento dalla frontiera statale, terrestre e marittima, e dal territorio, in qualunque modalità, e come obbligo di consentire l'ingresso nel territorio – ha trovato collocazione nelle fonti primarie del diritto dell'Unione europea, in particolare agli artt. 78 del TFUE e 19 della Carta dei diritti fondamentali, quest'ultima da interpretarsi alla luce della ricca giurisprudenza resa dalla Corte di Strasburgo sulla base degli artt. 2 e 3 CEDU. Tra l'altro, il divieto di respingimento è entrato a far parte anche del diritto derivato dell'Unione, non solamente in materia di asilo: esso è stato sancito dagli atti normativi destinati al controllo delle frontiere, tra cui il codice delle

---

56. Come evidenziabile nei casi *N.D. e N.T.* e *A.A. e altri c. Macedonia del Nord*, ric. n. 55798/16, sentenza del 5 luglio 2022, su cui si rinvia a D. Schmalz, *A.A. and others v. North Macedonia*, in verfassungsblog.de, 6 aprile 2022. La Corte ha adottato un approccio più garantista in *M.A. e Z.R. c. Cipro*, ric. n. 39090/20, sentenza dell'8 ottobre 2024, nella quale leggiamo: «As regards the Government's arguments that the applicants could have entered Cyprus by lawful means, and that they could have applied for an entry visa, the Court notes that the nature of an entry visa, subject to financial and other requirements, could not constitute a genuine and effective possibility for the present applicants to submit their reasons (asylum) against expulsion» (par. 118). Nondimeno, va preso atto che nel caso di specie siamo di fronte a persone giunte via mare, le quali sono ritenute dalla Corte particolarmente vulnerabili. Cfr. [GC], *Hirsi e altri c. Italia*, ric. n. 27765/09, sentenza del 23 febbraio 2012.

57. Corte europea dei diritti umani [GC], *M.N. e altri c. Belgio*, ric. n. 3599/18, decisione del 5 marzo 2020.

58. Cfr. al riguardo C. Danisi, *A "Formalistic" Approach to Jurisdiction in the European Court of Human Rights' Decision on Humanitarian Visas: Was Another Interpretation Possible?*, in *SidiBlog*, 27 maggio 2020. Si rinvia anche a F. Camplone, *La sentenza M.N. e al. c. Belgio alla luce di X e X: la conferma della prudenza delle Corti o un impulso allo sviluppo di canali di ingresso legali europei?*, in questa *Rivista*, n. 3.2020; A. Liguori, *Two Courts but a Similar Outcome -no humanitarian visas*, in G. Cataldi, A. Del Guercio, A. Liguori (eds.), *Migration And Asylum Policies Systems Challenges And Perspectives*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020.

59. Cfr. al riguardo A. Bufalini, *Tra visti umanitari e respingimenti alla frontiera: si può ancora cercare asilo in Europa?,* in *ADiM Blog*, Editoriale, maggio 2020; S. Penasa, *La gestione dei confini nazionali ed europei nella più recente giurisprudenza della Corte EDU: costanti e variabili di un approccio ondivago*, in *ADiM Blog*, maggio 2022; e D. Vitiello, *Il diritto d'asilo in Europa e l'eterogenesi dei fini*, *ADiM Blog*, aprile 2022.

60. Si vedano da ultimo Corte EDU [GC], *Mansouri c. Italia*, ric. n. 63386/16, decisione di inammissibilità del 29 aprile 2025, e *S.S. e altri c. Italia*, ric. n. 21660/18, decisione di inammissibilità del 20 maggio 2025.

frontiere Schengen[61], che, all'art. 6, par. 5, afferma espressamente che deve essere ammesso nel territorio degli Stati membri lo straniero che, seppure non soddisfi i requisiti di ingresso, non può essere respinto per motivi umanitari, di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali. Il principio di *non-refoulement* ha trovato collocazione altresì nel regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea[62] (sebbene vada segnalato che quest'ultima è stata accusata di agire in palese violazione del suddetto principio)[63]. Rammentiamo inoltre che la Carta dei diritti fondamentali sancisce non solo il divieto di respingimento ma altresì, all'art. 18, il diritto di asilo.

Tornando all'art. 3 del regolamento in esame, se ne ricava che tra gli obiettivi che l'UE si propone vi è la volontà di contribuire all'incremento del numero complessivo di posti di reinsediamento e ammissione umanitaria disponibili a livello globale, che, com'è noto, sono ben al di sotto delle esigenze evidenziate dall'UNHCR[64]. Inoltre, si legge nella suddetta disposizione che il quadro dell'Unione mira a rafforzare i partenariati con i Paesi terzi nelle regioni verso le quali è stato sfollato un gran numero di persone bisognose di protezione internazionale. Nella versione finale del testo adottato non sono presenti riferimenti espressi a condizionalità nei confronti dei suddetti Paesi, in termini di collaborazione nel controllo delle frontiere e nei rimpatri, come nella proposta della Commissione del 2016[65]. Nondimeno, è lecito nutrire delle preoccupazioni alla luce degli orientamenti generali della politica esterna dell'UE in materia di immigrazione.

La determinazione delle regioni o dei Paesi terzi da cui può avvenire il reinsediamento o l'ammissione umanitaria deve basarsi in primo luogo sui *Projected Global Resettlement Needs* individuati dall'UNHCR e sulle quote di partecipazione degli Stati per soddisfare gli stessi. Tuttavia, non si può fare a meno di prendere atto che nel regolamento non viene attribuito alcun ruolo in tale determinazione ai Paesi terzi che accolgono le persone in fuga[66].

3.2. I canali di accesso previsti

Il regolamento 2024/1350 prova a rispondere, almeno in una certa misura, all'invito della Dichiarazione di New York e dei *Global Compact* delle Nazioni Unite di differenziare i canali di accesso sicuri, prevedendo tre modalità di ingresso protetto al territorio degli Stati membri: il *reinsediamento*, che dovrebbe costituire la modalità principale[67], da integrare, a seconda delle circostanze, con l'*ammissione umanitaria* e con l'*ammissione di emergenza*. Questi ultimi due canali di accesso protetto non erano previsti nella proposta di regolamento presentata dalla Commissione europea nel 2016[68], ma sono stati inseriti su volontà del Consiglio, previo consenso del Parlamento. Il Parlamento ha dunque accolto la proposta del Consiglio ma ha provato a fissare una quota del 70% da riservarsi al reinsediamento, che

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

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

63. Tra gli altri, S. Marinai, *I mezzi di tutela giurisdizionale esperibili di fronte alla Corte di giustizia per violazioni dei diritti fondamentali nell'azione di Frontex*, in A. Del Guercio, F. Rondine, *op. cit.*, p. 125 ss.

64. UNHCR, *Projected Global Resettlement Needs*, 2025.

65. Cfr. art. 4(d)(i) della proposta e *Explanatory Memorandum*.

66. Al riguardo, si condividono le riflessioni di E. Bratanova van Harten, *The new EU Resettlement Framework: the Ugly Duckling of the EU asylum acquis?*, in *EU Law Analysis*, 3 febbraio 2023.

67. Vd. anche Considerando 26.

68. COM(2016) 468 final, cit.

tradizionalmente è volto a offrire protezione alle persone in fuga, con il 20% di posti per l'ammissione temporanea e il restante 10% per situazioni urgenti. Al termine della negoziazione è stato raggiunto un compromesso, che individua nel 60% le quote da destinare al reinsediamento, senza ulteriori indicazioni rispetto alle altre ipotesi[69]. Dunque, seppure con l'individuazione del reinsediamento come canale principale, è garantita almeno in una certa misura la differenziazione tra canali di accesso protetto.

Si comprende, tra l'altro, anche l'inserimento della fattispecie dell'ammissione di emergenza, tenuto conto che le altre due ipotesi, come vedremo nel prosieguo, hanno tempi procedurali relativamente lunghi e non possono rispondere a bisogni imminenti, ma costituiscono, per l'appunto, una soluzione durevole per le persone in fuga.

Restano invece fuori dal quadro dell'Unione altri canali complementari di ingresso per richiedenti asilo e rifugiati, quali i visti e i corridoi umanitari, i visti per studio e lavoro. In particolare, rammentiamo che in diverse occasioni il Parlamento europeo ha sollecitato l'introduzione nel codice dei visti[70] di una previsione che consentisse alle persone di richiedere il visto umanitario direttamente presso le sedi diplomatiche del Paese di origine[71]. Tale ipotesi è stata costantemente rigettata da Commissione europea e Consiglio[72]. È poi intervenuta la sentenza della Corte di giustizia dell'UE, nel caso *X. e X.*, ad imporre una lettura restrittiva dell'art. 25 del codice dei visti, che prevede la possibilità, per le autorità degli Stati membri, di rilasciare visti, con validità territoriale limitata e durata trimestrale, per motivi umanitari, di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali[73]. Il Parlamento europeo, prendendo atto dell'elevato numero di persone che perde la vita nel viaggio verso l'Europa, anche a causa dell'assenza di un quadro armonizzato di procedure di ingresso protetto, ha pertanto provato a sollecitare la Commissione, sulla base dell'art. 77, paragrafo 2, lettera a), del TFUE, a presentare, entro il 31 marzo 2019, una proposta legislativa (nello specifico, un regolamento) che istituisse un *visto umanitario europeo*[74]. Tale visto avrebbe consentito al richiedente l'accesso al territorio europeo esclusivamente nello Stato membro che lo avrebbe rilasciato, al solo scopo di presentare una domanda di protezione internazionale. Veniva suggerito che le domande, una volta presentate per via elettronica o a mano, presso qualsiasi Consolato o Ambasciata di uno Stato membro, sarebbero state valutate *prima facie*, anche attraverso lo svolgimento di un colloquio (da tenersi eventualmente a distanza, attraverso strumenti audio e video, e con il supporto di un interprete), senza la completa determinazione dello *status*. Ciascun richiedente sarebbe stato sottoposto a un controllo di sicurezza tramite le banche dati nazionali ed europee

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

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

71. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al codice dei visti dell'Unione (codice dei visti) (rifusione), COM(2014) 164 final del 1 gennaio 2014. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 810/2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti), COM(2018) 252 final del 14 marzo 2018.

72. Si rinvia al riguardo alle considerazioni già espresse nel nostro *Canali di accesso protetto al territorio…*, cit.

73.Corte di giustizia UE, *X.e X. c. Belgio*, causa C-638/16 PPU, sentenza del 7 marzo 2017. Alla sentenza in questione ha fatto seguito la decisione della Corte europea dei diritti umani, *M.N. e altri c. Belgio*, ric. n. 3599/18, del 5 maggio 2020.

74. PE, Procedure file, Humanitarian visas, 2017/2270(INL); Procedure file, Humanitarian visas, 2018/2271(INL); Resolution of 11 December 2018 with recommendations to the Commission on Humanitarian Visas, 2018/2271(INL)). Si vedano anche i documenti PE, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Working document on humanitarian visas, 5 April 2018; European Added Value Assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative report (Rapporteur: Juan Fernando López Aguilar), Study, October 2018.

pertinenti. In caso di esito negativo, veniva espressamente previsto il diritto di ricorso avverso la decisione.

Anche tale richiesta del Parlamento è stata rigettata dalla Commissione europea, la quale ha ritenuto sufficienti le iniziative già intraprese, ovvero i programmi *ad hoc* di reinsediamento e ammissione umanitaria realizzati dopo il 2015, e la proposta del 2016 per il quadro europeo di reinsediamento. La suddetta Istituzione ha tenuto a precisare di non ritenere *politicamente praticabile* «to create a subjective right to request admission and to be admitted or an obligation on the Member States to admit a person in need of international protection» [75]. D'altra parte, come si diceva *supra*, anche nel quadro dell'Unione di reinsediamento e ammissione umanitaria – così come in generale nell'ordinamento internazionale – l'ingresso nel territorio europeo non è configurato in termini di *diritto soggettivo*. La questione dirimente rimane pertanto sempre quella di contenere gli arrivi in Europa, che costituisce la ragion d'essere dell'intera riforma del sistema di asilo europeo operata con il Patto del 2020. Quest'ultima mette infatti a sistema procedure accelerate, di frontiera e detenzione[76], già sperimentate in Grecia e in Italia con l'approccio hotspot, *fictio juris* del 'non ingresso', l'utilizzo più agevole delle nozioni di Paese di origine sicuro e di Paese terzo sicuro, e combina tali strategie con la cooperazione con i Paesi terzi e l'esternalizzazione delle politiche migratorie e di asilo.

Se il quadro normativo europeo non contempla l'asilo diplomatico, e neanche il visto umanitario europeo, allora l'unica possibilità di esercitare il diritto di asilo – che nel diritto dell'Unione ha, e continuerà ad avere, anche dopo la riforma, natura *territoriale* – è affrontare rotte migratorie perigliose, eventualmente affidandosi alle (o cadendo vittima delle) organizzazioni criminali, e giungere alle frontiere degli Stati membri, dove sarà possibile presentare domanda di protezione internazionale[77]. A meno che non si rientri tra i pochi fortunati selezionati ai fini del reinsediamento, dell'ammissione umanitaria o di quella di emergenza.

3.3. Le categorie di persone ammesse al reinsediamento, all'ammissione umanitaria e a quella di emergenza

Per quanto concerne il *reinsediamento*, questo è definito, all'art. 2 regolamento in esame, come l'ammissione nel territorio di uno Stato membro, a seguito di una segnalazione dell'UNHCR, di un cittadino di Paese terzo o di un apolide, o anche di una persona alla quale sia stata già riconosciuta la protezione internazionale, che proviene da un Paese terzo verso il quale è stato sfollato, che *soddisfa le condizioni per lo status di rifugiato o per la protezione sussidiaria*, e che rientra *anche almeno* in una delle seguenti categorie di «persone vulnerabili». Il primo elemento da evidenziare è che il reinsediamento coinvolge persone eleggibili per la protezione internazionale (a cui sia già stato riconosciuto lo *status* di rifugiato oppure no), che siano anche *vulnerabili*.

---

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

76. Sul punto si rinvia alle riflessioni di F. Rondine, E. Celoria, *Escludere e disciplinare: linee di tendenza emergenti dal regolamento accertamenti, dal regolamento procedure e dalla direttiva accoglienza del Nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, in questa *Rivista*, n. 1.2025.

77. Art. 3 della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale (rifusione).

Le categorie di «persone vulnerabili» sono indicate all'art. 5, par. 3, lett. a: donne e ragazze a rischio; minori, compresi i minori non accompagnati; persone sopravvissute a violenze o torture, anche inflitte per motivi di genere o di orientamento sessuale; persone bisognose di protezione legale e/o fisica, anche per quanto riguarda la protezione dal respingimento; persone con esigenze mediche, anche nel caso in cui le terapie salvavita non siano disponibili nel Paese verso il quale sono state sfollate con la forza; persone con disabilità; persone per le quali non è prevedibile alcuna soluzione alternativa duratura, in particolare quelle la cui condizione di rifugiato si protrae. L'elenco, come si ricava dalla locuzione «tra cui», non è esaustivo, ma è di palese evidenza che la *vulnerabilità*[78] costituisce, insieme all'eleggibilità per la protezione internazionale, condizione essenziale per accedere al programma di reinsediamento[79]. Il regolamento in esame si allinea pertanto alle prassi dell'UNHCR, che valorizza i criteri di vulnerabilità come elemento di selezione. Va evidenziato, invece, che non tutti i programmi *ad hoc* promossi dalla Commissione europea successivamente al 2015 adottavano tale criterio.

Nondimeno, il rischio derivante da tale approccio è di escludere automaticamente dalle procedure di reinsediamento quelle persone che, *prima facie*, appaiono *non vulnerabili* – ad esempio per genere e età[80] – e che sono pertanto destinate a rimanere nei Paesi di transito in cui hanno trovato accoglienza o, tutt'al più, a continuare il *viaggio* autonomamente, esponendosi a gravi rischi. Non si può infatti trascurare un dato, ovvero che le quote messe a disposizione dagli Stati per il reinsediamento (ed altri canali complementari di accesso) di persone bisognose di protezione internazionale sono sottodimensionate. Inoltre, a venire in rilievo è un'altra considerazione, legata alla difficoltà, nei Paesi di transito, sovente nei campi profughi, di riuscire a far emergere vulnerabilità meno evidenti, quali quelle legate

78. Sulla condizione di vulnerabilità nella quale possono trovarsi i migranti si rinvia UNHCR, *Guidance Note. Regular Pathways for Admission and Stay for Migrants in Situations of Vulnerability*, luglio 2021. In dottrina, tra gli altri, F. Ippolito, *Understanding vulnerability in International Human Rights law*, Napoli, 2020; E. Rigo, *Vulnerabilità e migrazioni: un approccio giusfilosofico*, in M.G. Bernardini, V. Lorubbio (a cura di), *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità*, Trento, 2023, pp. 207-222.

79. Nell'ordinamento dell'Unione europea si registra un crescente utilizzo della nozione di *vulnerabilità* in diversi ambiti, tra cui proprio quello del diritto dell'asilo e dell'immigrazione. Sono numerosi gli atti di diritto derivato e anche i documenti di indirizzo delle istituzioni che si riferiscono alla vulnerabilità di migranti e richiedenti asilo, tanto da aver indotto la dottrina a parlare di progressiva «vulnerabilisation» del diritto dell'UE (cfr. F. Ippolito, S. Iglesias Sanchez, *Protecting vulnerable groups*, Oxford-London, 2015, p. 5). Ciononostante, non si rinviene una definizione univoca e esaustiva della nozione di vulnerabilità. L'approccio che si ricava dall'analisi degli atti normativi è incentrato sull'appartenenza a determinati gruppi («group-based»; PICUM, *Preventing and addressing vulnerabilities in immigration enforcement policies*, 2021) ritenuti vulnerabili per motivi innati o fisici («inherently vulnerable»), o per l'appartenenza a minoranze etniche, religiose o sessuali. Ancora, sono state individuate delle vulnerabilità collegate a condotte criminali, ad esempio l'essere vittime di tratta di esseri umani. Con riguardo ai gruppi considerati vulnerabili, la legislazione in materia di immigrazione e asilo prevede l'adozione da parte delle autorità statali di specifiche misure che ne possano soddisfare i bisogni speciali di protezione. È stato sottolineato come le previsioni riguardanti la condizione di vulnerabilità ai fini del reinsediamento privino le persone di *agency* o, meglio, le costringano a adattarsi ai requisiti richiesti e a modificare la propria testimonianza proprio per poter recuperare il controllo sulle proprie vite. Cfr. M.J. Thomson, *"Giving Cases Weight" Congolese Refugees' Tactics for Resettlement Selection*, in A. Garnier, L. Jubilut, K. B. Sandvik (eds.), *Refugee Resettlement: Power, Politics and Humanitarian Governance*, New York, London, 2018, pp. 203-222.

80. Si pensi agli uomini adulti senza famiglia, che, salvo il caso in cui ricadano nel gruppo delle persone LGBTIQ o manifestino problematiche di salute, sono tendenzialmente esclusi dalle procedure di reinsediamento. Cfr. N. Welfens, *'Promising victimhood': contrasting deservingness requirements in refugee resettlement*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, n. 5, 2023, pp. 1103-1124.

all'orientamento sessuale e all'identità di genere, ad un disagio psichico o all'aver subito tortura[81].

Si vuole altresì evidenziare che le «persone vulnerabili» corrispondono solo parzialmente ai «Richiedenti con esigenze di accoglienza particolari» che ritroviamo nella nuova direttiva accoglienza[82] e nel nuovo regolamento sulla protezione internazionale, nei quali si è preferito, per l'appunto, utilizzare una differente terminologia. In effetti, nel regolamento (UE) 2024/1350 i legislatori si sono rifatti al quadro in materia di reinsediamento sviluppato dall'UNHCR[83].

Ai beneficiari del reinsediamento viene riconosciuta dallo Stato membro la protezione internazionale disciplinata all'art. 3, punto 3), del regolamento (UE) 2024/1347 (già direttiva 2011/95/UE), nelle forme dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria, con corollario di diritti corrispondente. Tra gli altri, devono essere garantiti: il diritto al mantenimento della vita familiare, anche prevedendo il rilascio di permessi di soggiorno, oltre che al beneficiario, anche ai familiari; l'accesso all'occupazione e all'istruzione, oltre che lo stesso trattamento dei cittadini con riguardo al riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli stranieri, alla sicurezza sociale, all'assistenza sociale e a quella sanitaria; l'accesso all'alloggio e alle misure di integrazione. Specifiche garanzie sono poi previste con riguardo ai minori, in special modo se non accompagnati. Come avremo modo di illustrare nel corso della trattazione, il riconoscimento formale della protezione internazionale può avvenire prima o dopo l'ingresso nel territorio statale.

È d'uopo far notare che, mentre nel quadro delle procedure promosse dall'UNHCR a livello internazionale il reinsediamento costituisce una soluzione durevole, acquisendo la persona uno *status permanente* nel Paese di accoglienza, nel diritto dell'UE la protezione acquisita è suscettibile di avere un termine, come disposto dal regolamento (UE) 2024/1347. Rammentiamo, infatti, che la protezione internazionale può cessare in specifiche circostanze.

L'*ammissione umanitaria*, ai sensi dell'art. 2, par. 3, del regolamento (UE) 2024/1350, consiste nel trasferimento di un cittadino di Paese terzo o di un apolide, o anche di una persona alla quale è stata già riconosciuta la protezione internazionale, proveniente da un Paese terzo verso il quale è stato sfollato con la forza, che soddisfa i criteri di eleggibilità per la protezione internazionale, che ricade almeno in una categoria di *persona vulnerabile*, sopra richiamata, *e* che sia *familiare* di cittadini di Paesi terzi o apolidi legalmente residenti in uno Stato membro o di cittadini dell'Unione. La nozione di *famiglia* fatta propria dal regolamento è più ampia di quella contemplata dalla direttiva 2003/86/CE [84] e dalla direttiva 2004/38/CE[85]. I familiari ammessi, infatti, ai sensi del par. 4 dell'art. 4, sono *il coniuge o il partner* non legato da vincoli di matrimonio con cui sussista una relazione stabile, qualora il diritto o la prassi dello Stato membro interessato equiparino la situazione delle coppie di fatto a quelle delle coppie sposate; *i figli minori*, a condizione che non siano coniugati e

81. Basti pensare a quanto accaduto alle persone migranti soccorse in acque internazionali, trasferite in Albania sulla base del Protocollo concluso dall'Italia con detto Paese e poi portate in territorio italiano per via delle condizioni di vulnerabilità non emerse a bordo della nave del soccorso.

82. Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, art. 24.

83. Nell'*UNHCR Resettlement Handbook*, cit., si rinvengono infatti le stesse categorie di persone vulnerabili.

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

85. Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

indipendentemente dal fatto che siano figli legittimi, naturali, adottivi o riconosciuti secondo le definizioni del diritto nazionale; *il padre, la madre o altro adulto responsabile*, in base alla normativa o alla prassi dello Stato membro interessato, *di un minore non coniugato*; *i fratelli e le sorelle; i cittadini di Paesi terzi o apolidi che siano dipendenti dall'assistenza del figlio, del genitore o di altro familiare* a motivo di una gravidanza, maternità recente, malattia mentale o fisica grave, grave disabilità o età avanzata, a condizione che i legami familiari esistessero nel Paese di origine, che il figlio o il genitore o il familiare sia in grado di fornire assistenza alla persona a carico e che gli interessati abbiano espresso tale desiderio per iscritto[86].

È di chiara evidenza che l'ammissione umanitaria è pensata come canale complementare per motivi familiari, seppure con riguardo a persone bisognose di protezione internazionale *vulnerabili*. La *ratio* dell'ammissione umanitaria, come disciplinata dal regolamento in esame, si ricava, infatti, agevolmente dal Considerando 15 del regolamento, dove si legge che «L'ammissione di familiari di cittadini di Paesi terzi o apolidi che soggiornano legalmente in uno Stato membro, o di cittadini dell'Unione … *dovrebbe … riguardare prioritariamente i familiari che non rientrano nell'ambito di applicazione di tali direttive* [direttiva 2003/86/CE e direttiva 2004/38/CE, *n.d.A.*] *o del pertinente diritto nazionale, o che non possono essere ricongiunti con le rispettive famiglie per altri motivi*». La volontà del legislatore europeo è dunque prevedere un canale di accesso, complementare al reinsediamento, per i familiari che non abbiano potuto beneficiare del diritto previsto dai suddetti atti normativi, perché non ricadono tra i familiari che possono essere ricongiunti o per ulteriori ragioni. Tale previsione, che è certamente in linea con il *Global Compact sui rifugiati,* rende palesi i limiti della normativa europea in materia di ricongiungimento familiare, che pone molteplici ostacoli nella realizzazione di tale diritto anche nei confronti dei beneficiari di protezione internazionale: ad esempio, adottando una nozione restrittiva di *famiglia*, in cui non ricadono i figli maggiorenni o i fratelli; chiedendo la disponibilità di documenti difficilmente reperibili e finanche il visto di ingresso, allorquando in numerosi Paesi di provenienza non sono presenti Ambasciate europee; ancora, non applicando le condizioni più favorevoli previste per i rifugiati anche ai beneficiari di protezione sussidiaria[87]. Desta perplessità, tra l'altro, il riferimento ai familiari dei cittadini dell'UE, di cui alla direttiva 2004/38/CE, dei quali dovrebbe essere reso agevole l'ingresso nel territorio europeo indipendentemente da ulteriori esigenze.

Inoltre, risultano attuali e condivisibili le preoccupazioni espresse dal Parlamento europeo, il quale ha da subito provato a evidenziare che utilizzando le quote messe a disposizione dagli Stati membri per il trasferimento di persone vulnerabili o di familiari, le opportunità per le persone bisognose di protezione internazionale *tout court* finiscono per risultare alquanto risicate[88].

---

86. Quest'ultima categoria recepisce un orientamento di favore della Corte di giustizia dell'UE. Cfr., tra le altre, causa C-245/11, *K c. Bundesasylamt*, sentenza del 6 novembre 2012.

87. Su cui si rinvia allo studio di UNHCR, *Families Together***.** *Family Reunification For Refugees in the European Union*, febbraio 2019.

88. Sul punto si rinvia alle considerazioni già espresse nel nostro *Canali di accesso protetto…*, cit., p. 152 ed anche a N. Welfens, *'Promising victimhood',* cit.; N. Welfens, S. Bonjour, *Families First? The Mobilization of Family Norms in Refugee Resettlement*, in *International Political Sociology*, 2021, pp. 212-231. Le autrici evidenziano che la preferenza nei programmi di reinsediamento realizzati dall'UNHCR viene data a persone considerate, oltre che non pericolose, anche più facilmente *integrabili*, come le donne e i bambini. Altre preferenze sono legate a elementi quali le lingue parlate, i titoli di studio, la professione, di modo da accogliere rifugiati che rispondono alle esigenze del mercato del lavoro e che sono, per tale ragione, *integrabili*. Tali valutazioni portano di norma ad escludere, come si diceva poc'anzi, i maschi adulti che non soddisfino criteri di utilità per gli Stati di destinazione, e ciò malgrado si tratti di rifugiati, dunque di persone che necessitano di protezione.

Va poi segnalato che la disciplina sull'ammissione umanitaria è ispirata ad un certo *favor* nei confronti del minore, come si ricava dal richiamo espresso al *principio del superiore interesse*, di cui le autorità statali devono tener conto nella valutazione del caso. Viene previsto, tra l'altro, che, laddove ci si trovi di fronte un minore coniugato ma non accompagnato dal coniuge, *è possibile ritenere* che l'interesse superiore sia individuabile nel mantenimento dell'unità con la famiglia d'origine.

Infine, viene evidenziato che, sempre al fine di garantire l'unità del nucleo familiare, tutti i familiari in relazione ai quali uno Stato membro intenda svolgere una procedura di ammissione, che sono eleggibili e che non rientrano nei motivi di rifiuto, dovrebbero, di norma e nella misura del possibile, essere ammessi insieme (Considerando 16), proprio per evitare che vengano separati membri della stessa famiglia. Inoltre, all'art. 9 viene espressamente previsto che deve essere rilasciato il permesso di soggiorno nel caso di un familiare di cittadino di Paese terzo o di apolide oggetto di valutazione positiva ai fini del reinsediamento e dell'ammissione umanitaria che non soddisfi individualmente i requisiti per beneficiare della protezione internazionale.

Alle persone trasferite nell'ambito della procedura di ammissione umanitaria deve essere riconosciuta la protezione internazionale o uno *status* umanitario, a norma del diritto nazionale, che preveda diritti e obblighi equivalenti a quelli stabiliti agli articoli da 20 a 26 e da 28 a 35 del regolamento (UE) 2024/1347 per i beneficiari di protezione sussidiaria: in sostanza, l'accesso all'occupazione, all'istruzione, alle procedure di riconoscimento delle qualifiche e convalida delle competenze, alla sicurezza e all'assistenza sociale, all'assistenza sanitaria, all'alloggio e alle misure di integrazione. Inoltre, per quanto concerne i minori non accompagnati, deve essere nominato prontamente un tutore che possa seguirli nelle varie procedure e assicurarsi che vengano loro riconosciuti tutti i diritti previsti dallo stesso regolamento. Viene anche previsto che i minori non accompagnati debbano essere alloggiati presso familiari adulti, presso una famiglia affidataria o in Centri specializzati. Conformemente alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei fanciulli (richiamata al Considerando 15), il minore non dovrebbe essere privato del suo ambiente familiare; laddove ciò si riveli necessario, deve essere garantita una protezione sostitutiva.

Infine, il regolamento (UE) 2024/1350 contempla l'*ammissione di emergenza*, ovvero il trasferimento nel territorio degli Stati membri, attraverso reinsediamento o ammissione umanitaria, di persone con necessità urgenti di protezione legale o fisica o con esigenze mediche immediate. Tale ipotesi, viene specificato all'art. 8, par. 5, deve applicarsi indipendentemente dalle regioni o dai Paesi terzi da cui deve avvenire il reinsediamento o l'ammissione umanitaria, dunque può riguardare ulteriori provenienze. Trattasi di un tipo di ammissione che viene in rilievo in caso di crisi improvvise in un Paese terzo che richiedono un intervento tempestivo; nel regolamento non vengono specificate ulteriori condizioni.

3.3.1. La disciplina riguardante gli apolidi/rifugiati palestinesi

Rientrano nell'ambito di applicazione soggettivo del reinsediamento e dell'ammissione umanitaria anche le persone la cui protezione o assistenza da parte degli organi o delle Agenzie delle Nazioni Unite diversi dall'UNHCR sia cessata per qualsiasi motivo, senza che la loro posizione sia stata definitivamente stabilita in conformità delle pertinenti risoluzioni adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite: si fa riferimento, ovviamente, agli apolidi/rifugiati palestinesi. Si rammenterà che tale categoria era stata esclusa dall'ambito di applicazione *ratione personae* della proposta iniziale di regolamento presentata dalla

Commissione europea. Nella versione adottata, invece, tra i beneficiari ricadono espressamente anche gli apolidi/rifugiati palestinesi: non potrebbe, d'altra parte, essere diversamente alla luce della giurisprudenza resa dalla Corte di giustizia dell'UE [89]. Quest'ultima, sebbene con un *iter* logico-interpretativo non sempre lineare[90], ha precisato che la protezione internazionale ai sensi dell'art. 12, par. 1, lett. a, secondo periodo, della direttiva qualifiche deve essere riconosciuta laddove l'assistenza dell'UNRWA «cessi per qualsiasi motivo», espressione che non può essere riportata al solo caso in cui l'Agenzia abbia smesso di esistere, ma altresì alla circostanza in cui sia impossibilitata a svolgere i propri compiti [91]. Laddove l'accertamento svolto dalle autorità statali ai fini di verificare che l'apolide/rifugiato palestinese abbia lasciato l'area di operatività dell'UNRWA in cui ha la dimora abituale per motivi indipendenti dalla propria volontà dia esito positivo, deve essere riconosciuto automaticamente lo *status* di rifugiato, e non altre forme di protezione complementari, poiché così è stato previsto all'art. 1D della Convenzione di Ginevra, cui si rifà l'art. 12, par. 1, lett. a, della direttiva 2011/95/UE (disciplina confermata dal regolamento (UE) 2024/1347). Un apolide/rifugiato palestinese deve essere considerato obbligato a lasciare l'area di operatività dell'UNRWA qualora «si trovi in uno stato personale di grave insicurezza» (senza tuttavia esigere che tale stato presenti caratteristiche specifiche[92]), e l'Agenzia non sia in grado di assicurargli, nell'area in cui aveva la residenza abituale, condizioni di vita conformi alla missione affidatale, per una molteplicità di ragioni, anche soggettive, collegate ad una condizione di vulnerabilità[93], o connesse ad una situazione generale di conflitto, o altresì a barriere fisiche o legali poste dagli Stati terzi (chiusura delle frontiere, rifiuto di rilasciare i documenti). Dunque, va ritenuto che un apolide/rifugiato di origine palestinese non possa tornare nel settore operativo dell'UNRWA in cui aveva la *dimora abituale* qualora l'impossibilità, per qualsiasi motivo, di ricevere la protezione o l'assistenza dell'UNRWA lo esponga ad un rischio reale di condizioni di vita che non gli garantiscono il soddisfacimento dei bisogni essenziali in materia di sanità, istruzione e sussistenza, tenuto conto, se del caso, anche dei bisogni collegati alla appartenenza ad un gruppo di persone caratterizzato da un motivo di vulnerabilità, come l'età[94].

3.4. Le clausole di rifiuto dell'ammissione nel territorio dello Stato membro

L'art. 6 disciplina le condizioni sulla base delle quali può essere opposto rifiuto all'ammissione nel territorio dello Stato membro. Si fa riferimento, innanzitutto, alle persone

89. Corte di giustizia dell'UE, causa C-364/11, *Mostafa Abed El Karem El Kott e altri contro Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* [GS], sentenza del 19 dicembre 2012; causa C-585/16, *Serin Alheto contro Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, sentenza del 25 luglio 2018; C-507/19, *Bundesrepublik Deutschland contro XT*, sentenza del 13 gennaio 2021; causa C-563/22, *SN, LN, contro Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, sentenza del 13 giugno 2024.

90. Sulla questione sia consentito rinviare al nostro *"The Never Ending Story" dei rifugiati palestinesi tra regimi speciali e vuoti di protezione*, in *Annuario Adim 2022. Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione*, 2023, pp. 289-306, e alla bibliografia ivi indicata (disponibile al link https://unora.unior.it/handle/11574/225343?mode=complete).

91.Corte di giustizia dell'UE, causa C-364/11, *Mostafa Abed El Karem El Kott e altri*, cit.

92. Da ultimo, Corte di giustizia dell'UE, causa C-563/22, cit., par. 72.

93. *Ivi*, par. 73.

94. *Ivi*, par. 79. Tra l'altro, nella sentenza in questione, la Corte di giustizia ha preso atto che la situazione che si registra nella Striscia di Gaza, sin dal 2018, è suscettibile di incidere sul soddisfacimento dei bisogni essenziali da parte degli apolidi/rifugiati palestinesi, e che tale situazione è andata incontro ad un deterioramento senza precedenti a causa dell'operazione militare israeliana avviata in seguito al 7 ottobre 2023.

alle quali siano stati garantiti, nel Paese di accoglienza, diritti analoghi a quelli di cittadinanza, oppure alle quali siano state riconosciute la protezione internazionale o quella umanitaria. Altre ipotesi ricalcano le clausole di esclusione previste dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e riprese dalla direttiva sulla protezione internazionale, ora regolamento (UE) 2024/1347: il rifiuto può riguardare coloro che abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, un reato grave o che si siano resi colpevoli di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite; o, ancora, che rappresentino un pericolo per la comunità, l'ordine pubblico, la sicurezza o la salute pubblica dello Stato membro che esamina il fascicolo di reinsediamento. Può essere opposto rifiuto anche all'ingresso di persone segnalate nel sistema d'informazione Schengen (SIS) o in una banca dati nazionale di uno Stato membro ai fini del rifiuto di ingresso.

Vogliamo soffermarci su alcuni dei motivi di rifiuto elencati all'art. 6 e che appaiono particolarmente problematici. Innanzitutto, l'accesso al territorio può essere negato se è già stato rifiutato da un altro Stato membro nei tre anni precedenti per le ragioni di cui sopra. Ancora, può essere negato l'ingresso a quelle persone che, nei tre anni precedenti l'ammissione, non abbiano espresso o abbiano revocato il consenso a beneficiare del reinsediamento o dell'ammissione umanitaria in uno specifico Stato membro. Pertanto, la persona che soddisfi i requisiti per lo *status* di rifugiato o per la protezione sussidiaria, che dunque sarebbe esposta ad un rischio per la propria incolumità psico-fisica in caso di rientro nel Paese di origine, e che presenti anche una condizione di vulnerabilità, o che sia familiare di un cittadino di un Paese terzo regolarmente soggiornante o di un cittadino europeo, individuata come potenziale beneficiaria delle procedure contemplate dal regolamento in esame, può essere esclusa dalle stesse – ed essere costretta a rimanere nello Stato di transito – poiché ha ritenuto poco opportuno essere trasferita in uno specifico Stato europeo (ad esempio diverso da quello in cui si trovano i familiari). A tal riguardo, si vuole far presente che, alla luce dei report delle organizzazioni internazionali, governative e non, e della giurisprudenza delle Corti europee[95] e interne, la situazione socio-economica e politica degli Stati membri è estremamente differenziata, così come risultano disomogenei gli standard dei sistemi di asilo nazionali. Malgrado tali circostanze oggettive, l'aver opposto rifiuto al trasferimento in uno Stato membro – ipotesi peraltro prevista dal regolamento, che si riferisce alla necessità di acquisire il consenso della persona – priva la stessa della possibilità di avvalersi del reinsediamento e dell'ammissione umanitaria. Si rammenti che, in seguito all'accesso al territorio europeo, non viene riconosciuto il diritto alla libera circolazione, se non, com'è noto, per tre mesi nell'arco dei sei, in conformità al codice delle frontiere Schengen. Lo stesso regolamento (UE) 2024/1350 precisa espressamente, nel Preambolo (Considerando 37), che sono scoraggiati i movimenti secondari delle persone beneficiarie del reinsediamento e dell'ammissione umanitaria, che seguono pertanto la disciplina dettata dal regolamento (UE) 2024/1347, dalla direttiva 2003/109/CE[96] e dal codice delle frontiere Schengen. Di conseguenza, solo dopo cinque anni di soggiorno nello Stato membro si acquisisce il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio europeo e di

95. Si veda, tra le altre, Corte europea dei diritti umani [GC], *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ric. n. 30696/09, sentenza del 21 gennaio 2011; *Tarakhel c. Svizzera*, ric. n. 29217/12, sentenza del 4 novembre 2014; Corte di giustizia dell'UE (GS), cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S.*, sentenza del 21 dicembre 2011.

96. Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Vd. le modifiche apportate dal regolamento (UE) 2024/1347, art. 40.

scegliere lo Stato membro nel quale vivere. Come sovente denunciato in dottrina[97], malgrado la realizzazione del sistema europeo comune di asilo, non è stata adottata una disciplina sul mutuo riconoscimento degli *status* di protezione internazionale e non è stato attribuito ai beneficiari protezione internazionale un diritto pieno di libera circolazione e soggiorno nel territorio dell'Unione.

Ancora, può essere negato il trasferimento alle persone che si rifiutano di partecipare a un programma di orientamento pre-partenza di cui all'art. 9, par. 22, rifiuto che viene presumibilmente interpretato come problematico rispetto al processo di integrazione nel Paese di accoglienza. La disposizione lascia discrezionalità alle autorità statali nell'applicazione di tale clausola ma è di palese evidenza la logica punitiva che la sottende, così come è agevole immaginare la diversità di prassi a cui darà origine.

Infine, l'ammissione può essere rifiutata alle persone alle quali lo Stato membro non è in grado fornire il sostegno adeguato di cui necessitano in ragione della loro vulnerabilità. Appare essere questa probabilmente l'ipotesi più discutibile di quelle contemplate all'art. 6 del regolamento in esame. In sostanza, uno Stato membro dell'UE ritiene di essere meno idoneo di un Paese di transito, generalmente a medio e basso reddito, a garantire accoglienza e tutela della vulnerabilità. Dunque, benché la vulnerabilità sia tra le condizioni essenziali per accedere al reinsediamento e all'ammissione umanitaria, la stessa vulnerabilità può essere utilizzata come ragione per escludere una persona dal trasferimento. Una logica che suscita non poche perplessità.

Apprezzabile, invece, che sia stata infine cassata, su pressione del Parlamento europeo, la clausola di esclusione nei confronti di coloro che nei tre anni precedenti (cinque nella proposta della Commissione) avessero soggiornato irregolarmente nel territorio degli Stati membri o avessero tentato di entrarvi senza autorizzazione[98]. Tale previsione, che si rifaceva al modello UE-Turchia, era giustificata alla luce dell'obiettivo di «scoraggiare le persone bisognose di protezione internazionale dal ricorrere a percorsi irregolari per entrare nell'Unione europea in cerca di protezione»[99]. Persone che, di fatto, avrebbero subito due volte gli effetti delle politiche securitarie dell'Unione e degli Stati membri: poiché non hanno avuto altra possibilità che fare ingresso senza autorizzazione, vista l'assenza di canali di accesso protetto e la politica dei visti estremamente restrittiva; e per tale ragione criminalizzate ed escluse dalla procedura di reinsediamento[100]. Fortunatamente, è stata accolta la modifica proposta dal Parlamento europeo[101] e tale previsione non è stata confermata nel testo del regolamento da ultimo adottato.

97. Tra gli altri, C. Favilli, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, in *Rivista AISDUE*, 14 gennaio 2022, https://www.aisdue.eu/chiara-favilli-le-politiche-di-immigrazione-e-asilo-passato-presente-e-futuro-di-una-sovranita-europea-incompiuta/.

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

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

100. Sul punto si rinvia al nostro *Canali di accesso protetto*, cit., p. 153.

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

3.5. La procedura di reinsediamento e ammissione umanitaria

La procedura di reinsediamento e ammissione umanitaria contemplata dal regolamento adottato differisce da quella proposta dalla Commissione nel 2016[102]. In particolare, non vengono più previste due procedure, una ordinaria e una accelerata, con quest'ultima che avrebbe trovato attuazione in caso di specifici motivi umanitari o urgenti necessità di protezione legale o fisica, ipotesi assorbite dall'ammissione d'urgenza.

Il testo adottato contempla un'unica procedura. Senza voler entrare nel dettaglio, ci limitiamo a far presente che, ai sensi dell'art. 9, sono previste diverse fasi: segnalazione, identificazione, registrazione, valutazione e conclusione in merito all'ammissione, nonché, in caso di reinsediamento, una decisione riguardo al riconoscimento della protezione internazionale o, in caso di ammissione umanitaria, una decisione riguardo al riconoscimento della protezione internazionale o dello *status* umanitario a norma del diritto nazionale. Tra gli scopi del regolamento vi è proprio l'armonizzazione delle procedure per l'ammissione nel territorio, che differiva da Stato membro a Stato membro.

Una significativa differenza tra reinsediamento e ammissione umanitaria concerne il ruolo dell'UNHCR: con riguardo alla prima modalità di trasferimento, infatti, la procedura viene attivata sulla base di una segnalazione da parte di detta Agenzia, alla quale viene anche attribuito il compito di svolgere la valutazione della persona ai fini del trasferimento nel territorio; nel caso dell'ammissione umanitaria, invece, il coinvolgimento dell'UNHCR, ed anche dell'Agenzia dell'UE per l'asilo o di altri organismi internazionali competenti, è facoltativo, potendo lo Stato membro agire anche autonomamente, sia con riguardo all'individuazione dei soggetti, sia con riguardo alla valutazione degli stessi. Ad ogni modo, è sempre lo Stato membro ad avere l'ultima parola sull'ingresso della persona selezionata, non solo con riguardo all'ammissione umanitaria ma anche nell'ambito della procedura di reinsediamento[103].

Viene espressamente previsto che uno Stato membro possa dare preferenza a un cittadino di Paese terzo o un apolide che abbia:

a) legami familiari con cittadini di Paesi terzi o apolidi che soggiornano legalmente nel proprio territorio o con cittadini dell'Unione;

b) legami sociali comprovati o altre caratteristiche che possano facilitare l'integrazione nello Stato membro che svolge una procedura di ammissione, ivi comprese le competenze linguistiche appropriate o un soggiorno precedente in tale Stato membro;

c) particolari esigenze di protezione o vulnerabilità.

Il regolamento statuisce, ad ogni modo, che tali previsioni vadano attuate nel rispetto del divieto di discriminazione per motivi di sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza a una minoranza nazionale, patrimonio, nascita, disabilità, età o orientamento sessuale.

In quanto ai termini temporali, le autorità statali devono giungere ad una conclusione in merito all'ammissione non appena possibile e non oltre *sette mesi* dalla data della registrazione. Tale termine può essere prorogato di *tre mesi*, qualora vengano in rilievo

---

102. A. Pitrone, *Le vie legali di ingresso nell'Unione europea: principali novità e prospettive*, in *Quaderni AISDUE*, n. 4, 2024, in part. p. 5.

103. Cfr. A. Garnier, K. Sandvik, L. Jubilut, *Introduction: Refugee Resettlement as humanitarian Governance: Power Dynamics*, in A. Garnier, L. Jubilut, K.B. Sandvik (eds.), *Refugee Resettlement: Power, Politics and Humanitarian Governance*, New York, London, 2018, pp. 1-30.

questioni complesse in fatto o in diritto. Nel caso dell'ammissione di emergenza, la decisione deve essere adottata entro *un mese* dalla data della registrazione.

In caso di valutazione positiva, la protezione internazionale o nazionale può essere riconosciuta prima o dopo l'ingresso nel territorio; lo stesso vale per il rilascio del permesso di soggiorno ai familiari, che, rammentiamo, dovrebbero essere trasferiti insieme al beneficiario.

L'ingresso nel territorio dovrebbe avvenire entro *un anno*, nel caso di reinsediamento e ammissione umanitaria, *il prima possibile*, nel caso di ammissione d'emergenza. Le modalità di viaggio – la cui organizzazione è di competenza dello Stato membro nel cui territorio verrà trasferito il beneficiario – deve tener conto delle particolari esigenze e delle vulnerabilità. Prima del trasferimento, devono essere offerti programmi di orientamento pre-partenza, gratuiti e facilmente accessibili, che possono includere informazioni su diritti e obblighi, lezioni di lingua e informazioni sulla situazione sociale, culturale e politica dello Stato membro.

Gli Stati membri che acconsentono a partecipare alle procedure previste dal regolamento (UE) 2024/1350 ricevono il supporto finanziario dell'Unione (attraverso il FAMI) nella seguente misura: 10000 euro per ogni persona reinsediata, 6000 euro per ogni persona trasferita nell'ambito dell'ammissione umanitaria, 8000 euro aggiuntivi per ciascuna persona appartenente a uno o più dei seguenti gruppi vulnerabili: donne e minori a rischio; minori non accompagnati; persone con esigenze mediche che possono essere affrontate solo tramite ammissione umanitaria; persone che necessitano di ammissione umanitaria per ragioni di protezione giuridica o fisica, comprese le vittime di violenza o tortura (art. 14). Anche tale previsione mostra la considerazione che il regolamento riserva alla condizione di vulnerabilità.

L'Agenzia dell'UE per l'asilo può sostenere le autorità nazionali nel favorire il coordinamento della cooperazione tecnica tra Stati membri, con riguardo alla formazione del personale incaricato delle procedure di ammissione, alla comunicazione di informazioni a cittadini di Paesi terzi o apolidi, alla condivisione di infrastrutture e alla cooperazione con i Paesi terzi ai fini dello svolgimento delle procedure di ammissione.

Gli Stati membri sono altresì autorizzati a chiedere il supporto di *partner pertinenti* non meglio individuati, per lo svolgimento dei programmi di orientamento pre-partenza, dei controlli medici sull'idoneità a viaggiare, per la definizione delle modalità di viaggio e per altre questioni pratiche (art. 10).

3.6. Quali garanzie per le persone coinvolte nelle procedure?

Sul piano dei diritti soggettivi, il regolamento, come si accennava poc'anzi, risulta alquanto carente.

L'art. 7 stabilisce che il trasferimento nel territorio dello Stato membro possa attuarsi solo nei confronti di coloro che abbiano prestato il consenso e che non l'abbiano revocato. Tale previsione dovrebbe costituire una garanzia a favore della persona, se non fosse che, al par. 2, il suddetto articolo stabilisce che ipotesi quali non aver fornito i propri dati o l'essersi sottratti al colloquio vanno lette come implicita revoca del consenso. L'orientamento punitivo della disposizione viene mitigato da quanto previsto successivamente, ovvero che il consenso non si intende revocato se la persona non ha ricevuto le informazioni necessarie, laddove adempia agli obblighi entro un termine ragionevole o sia in grado di dimostrare che la mancata comunicazione di dati o informazioni, o la mancata partecipazione al colloquio

personale, sono dovute a circostanze che non dipendono dalla sua volontà. Trattasi, ad ogni modo, di previsioni che ricalcano prassi consolidate a livello internazionale nella realizzazione dei programmi di reinsediamento condotti dall'UNHCR.

Per quanto concerne il colloquio, la formulazione utilizzata all'art. 9, par. 6, secondo comma, porterebbe a ritenere che le autorità statali siano tenute a prevederlo per ciascuna persona rispetto alla quale sia stata avviata la procedura di valutazione. Di conseguenza, tale previsione potrebbe essere letta come riconoscimento implicito del diritto della persona ad essere ascoltata. Nondimeno, non è possibile ricavare espressamente un diritto in tal senso a favore del singolo. Se la mancata partecipazione al colloquio determina delle conseguenze negative, allora si tratta certamente di un obbligo per la persona. Se possa essere considerato un diritto, e contestato il mancato rispetto laddove non venga garantito, non viene stabilito espressamente. Nondimeno, ci sembra di poter affermare che dalla formulazione della norma possa ricavarsi l'obbligo per le autorità statali, o di chi ne faccia le veci, di garantire il colloquio alle persone oggetto di valutazione ai fini del reinsediamento e dell'ammissione umanitaria.

Laddove detta procedura abbia avuto esito negativo, le autorità statali non sono tenute a informare la persona coinvolta, né a indicare le ragioni alla base del rifiuto, ma solamente a darne comunicazione all'UNHCR, che, *si ipotizza*, ne informerà la stessa. Dunque, non è previsto il diritto ad essere informati dell'esito della procedura.

Il regolamento non contempla il diritto di ricorso avverso la decisione negativa in merito all'ammissione nel territorio dello Stato membro (né, invero, rispetto all'applicazione delle clausole di esclusione). Come si diceva, non solo la partecipazione alle procedure disciplinate dal regolamento e l'ammissione nel territorio europeo non costituiscono un diritto, ma a coloro che sono coinvolti non viene riconosciuta alcuna specifica garanzia, se non il diritto a non essere discriminati e il diritto all'unità familiare. Viene riconosciuto il diritto a prestare consenso e a ritirarlo, ma anche l'esercizio di tale prerogativa, come si è visto, ha delle conseguenze di non poco rilievo. Viene previsto il colloquio personale come obbligo per le autorità statali di prevederlo e del singolo di non sottrarvisi, ma il testo normativo non è formulato in maniera da poterne ricavare espressamente un diritto soggettivo.

La dottrina si è interrogata, già con riguardo alla proposta della Commissione, in merito al riconoscimento dei diritti sanciti dalla Carta dell'UE, in special modo di quelli derivanti dagli artt. 41 (diritto ad una buona amministrazione, da cui il diritto ad essere informati, ad essere ascoltati, a conoscere le ragioni alla base delle decisioni dell'amministrazione) e 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale), a persone che si trovano fuori dal territorio europeo e che partecipano alle procedure di selezione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria[104]. Il regolamento disciplina indiscutibilmente procedure che costituiscono attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51 della Carta dei diritti

104. Cfr. M. Borraccetti, *op. cit.*; T. De Boer, M. Zieck, *The legal Abyss of Discretion in the Resettlement of Refugees*, in *International Journal of Refugee Law*, n. 1, 2020, in part. p. 26-27; C. Leclercq, *op.cit.* F. Spitaleri, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti*, rivista.eurojus.it, n. 1, 2025, p. 274, evidenzia, guardando al complesso delle misure adottate in attuazione del Patto, che «dalla data di applicazione della riforma, l'attività svolta dagli Stati membri nel contesto delle nuove procedure sarà sottoposta alle garanzie sostanziali e processuali previste dal sistema giuridico dell'Unione». Tra l'altro, non solo le persone coinvolte potranno rivolgersi ai giudici nazionali ma, alla luce della Carta, «la Corte di giustizia potrà sindacare la compatibilità con i diritti fondamentali di queste normative e prassi, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale o a seguito della presentazione di un ricorso per inadempimento». Ciò, va precisato, con riguardo a coloro che abbiano fatto ingresso nel territorio europeo.

fondamentali[105], ma non attribuisce situazioni giuridiche soggettive alle persone: finanche nel caso di valutazione positiva ai fini del reinsediamento o dell'ammissione umanitaria, non sussiste per il beneficiario il diritto di fare ingresso nel territorio statale. Tutto è rimesso alla totale discrezionalità dello Stato membro, che può non autorizzarlo nel singolo caso. Pertanto, non è agevole sostenere l'applicabilità di dette garanzie tenuto conto che l'ingresso nel territorio non costituisce un diritto soggettivo e non sono ricavabili obblighi specifici in capo agli Stati membri. Potremmo ipotizzare che gli unici casi in cui sussiste il diritto di ricorso si configura quando nell'ambito delle procedure di reinsediamento e ammissione umanitaria non vengano garantiti l'unità familiare e il colloquio personale.

Trattasi, ad ogni modo, di questioni che necessiterebbero di un chiarimento, auspicabilmente da parte della Corte di giustizia.

L'art. 9 disciplina poi il trattamento dei dati personali delle persone coinvolte, che non possono essere trasmessi a terze parti. Gli Stati membri sono autorizzati a conservare i dati delle persone a cui riconoscono la protezione internazionale o lo *status* umanitario ai sensi della legislazione nazionale per cinque anni dalla data di registrazione. Nel caso in cui venga rifiutata l'ammissione per qualsiasi dei motivi di cui all'art. 6, paragrafo 1, lettera f), i dati sono conservati per un periodo di tre anni dalla data in cui è stata raggiunta la conclusione negativa in merito all'ammissione.

Alla scadenza del periodo considerato, o qualora una persona abbia acquisito la cittadinanza di uno Stato membro prima della scadenza di tale periodo, i dati devono essere cancellati.

Rispetto alla questione dei dati, va tenuto conto che alle persone beneficiarie di reinsediamento, ammissione umanitaria e di emergenza si applicherà altresì il regolamento (UE) 2024/1358 (EURODAC)[106], che, com'è noto, con la riforma del 2024 ha ampliato notevolmente il proprio ambito di operatività, divenendo a tutti gli effetti uno strumento di controllo dell'immigrazione[107]. Ai sensi dell'art. 18 di quest'ultimo, le autorità statali, con il supporto eventuale dell'Agenzia europea per l'asilo, sono tenute a registrare i dati biometrici di ogni persona *di età non inferiore a sei anni* ai fini dello svolgimento di una procedura di ammissione nell'ambito del quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria quanto prima, dopo la registrazione o, in ogni caso, entro 72 ore dalla decisione di concedere la protezione internazionale o uno *status* umanitario ai sensi del diritto nazionale, di rifiutare l'ammissione o di interrompere la procedura di ammissione (art. 18). I dati da raccogliere e trasmettere sono: le impronte digitali; l'immagine del volto; cognomi e nomi, cognomi alla nascita, eventuali cognomi precedenti e «*alias*», che possono essere registrati a parte; cittadinanza o cittadinanze; data di nascita; luogo di nascita; Stato membro d'origine, luogo e data di registrazione in conformità dell'art. 9, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2024/1350; sesso; ove disponibili, tipo e numero, codice a tre lettere del Paese di rilascio e data di scadenza del documento di identità o di viaggio; se disponibile, una copia a

105. S. Peers et al., *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Second Edition, Oxford, 2021.

106. Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di Paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, in part. art. 18 ss.

107. Cfr. al riguardo E. Celoria, V. Ferraris, *Eurodac: dalla gestione delle domande di protezione internazionale al controllo della mobilità,* in *Quaderni AISDUE*, n. 4, 2024.

colori scansionata di un documento di identità o di viaggio corredata di un'indicazione della sua autenticità; numero di riferimento assegnato dallo Stato membro d'origine; data di rilevamento dei dati biometrici; data della trasmissione dei dati all'Eurodac; identificativo utente dell'operatore; se del caso, la data della decisione relativa al riconoscimento della protezione internazionale o di uno *status* umanitario ai sensi del diritto nazionale conformemente all'art. 9, paragrafo 14, del regolamento (UE) 2024/1350; se del caso, la data del rifiuto dell'ammissione a norma del regolamento (UE) 2024/1350 e i motivi per i quali l'ammissione è stata rifiutata; se del caso, la data dell'interruzione della procedura di ammissione di cui al regolamento (UE) 2024/1350.

3.7. Il piano biennale di reinsediamento e ammissione umanitaria

Ai sensi dell'art. 11 del regolamento, era prevista l'istituzione, entro il terzo trimestre del 2024[108], di un Comitato di alto livello per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria. Presieduto dalla Commissione europea, il Comitato ad alto livello è composto dai rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio, degli Stati membri, dell'Agenzia per l'asilo, dell'UNHCR, dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni e da membri della società civile. Detto organismo si è già riunito due volte, il 7 novembre 2024 e il 17 marzo 2025, al fine di avviare la discussione per l'adozione, entro l'anno, del primo Piano di reinsediamento e ammissione umanitaria dell'Unione, valido per il periodo 2026-2027[109].

È il Consiglio ad adottare, su proposta della Commissione, tenendo conto delle esigenze espresse dall'UNHCR e delle deliberazioni del Comitato, il piano biennale. Il Parlamento europeo, al quale il regolamento in esame attribuisce un ruolo marginale, deve esserne solamente informato. Nel piano verranno indicati: il numero di persone da ammettere, indicando quanto di questo numero è coperto dal reinsediamento («non meno del 60% circa»); la ripartizione della partecipazione e dei contributi degli Stati membri; una specificazione delle regioni o dei Paesi terzi da cui deve avvenire il reinsediamento o l'ammissione umanitaria. Il piano può anche comprendere, se necessario, una descrizione del gruppo o dei gruppi specifici di cittadini di Paesi terzi o apolidi a cui si applicherà il piano; disposizioni sul coordinamento locale e la cooperazione pratica tra gli Stati membri, assistiti dall'Agenzia per l'asilo, e con i Paesi terzi, l'UNHCR e altri partner pertinenti.

Laddove si verifichi nei Paesi o nelle regioni non inserite nel Piano una crisi umanitaria imprevista, il Consiglio, su proposta della Commissione, può modificare detto piano, ad esempio aggiungendo regioni o Paesi terzi.

Per facilitare l'attuazione del piano dell'Unione, gli Stati membri devono nominare, entro il 12 giugno 2026, un punto di contatto nazionale e possono decidere di nominare funzionari di collegamento nei Paesi terzi.

4. Considerazioni conclusive

Dunque, con l'adozione del regolamento (UE) 2024/1350 l'Unione europea si è finalmente dotata di un quadro strutturato e permanente di reinsediamento e ammissione umanitaria, oltre che di ammissione d'emergenza. L'atto normativo di cui sopra disciplina in maniera organizzata i soggetti che possono beneficiarne, le procedure contemplate, le

108. *Piano di attuazione comune del Patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., p. 50.

109. Consiglio europeo – Stato di avanzamento della migrazione, Commissione europea, 17 marzo 2025.

istituzioni e gli enti coinvolti, i contributi di cui beneficiano gli Stati membri che si renderanno disponibili ad accogliere le persone selezionate.

Invero, come è emerso dall'analisi, il regolamento non contempla né il diritto del singolo di accedere alle procedure di reinsediamento e ammissione umanitaria, e di fare ingresso nel territorio statale; né l'obbligo per lo Stato membro di fornire la propria disponibilità in tal senso. L'intero funzionamento del quadro dell'Unione poggia sulla più assoluta volontarietà della partecipazione degli Stati membri, e sulla massima discrezionalità attribuita agli stessi, anche laddove decidano di dare il proprio contributo al piano biennale, con riguardo alle caratteristiche delle persone da ammettere, alle quote di ingresso, alle regioni da cui attuare il trasferimento.

Non è dato sapere se il sistema funzionerà e in che misura: è possibile che gli Stati membri che hanno già una tradizione con riguardo al reinsediamento e all'ammissione umanitaria consolidino la propria partecipazione, incentivati anche dal supporto finanziario dell'Unione; e che quelli meno inclini alle pratiche di accoglienza mantengano la propria posizione, come già rilevato con riferimento ai programmi *ad hoc* di reinsediamento e ammissione umanitaria realizzati in attuazione dell'Agenda europea del 2015 e alla ricollocazione.

D'altra parte, come si è avuto modo di verificare, ci sono ulteriori elementi della disciplina contemplata dal regolamento che non convincono, ad esempio l'eccessivo *focus* sulla vulnerabilità, l'ampiezza delle clausole di esclusione, l'assenza di espresse garanzie per le persone.

Infine, sebbene la versione finale del regolamento abbia una connotazione securitaria meno marcata rispetto alla prima proposta della Commissione, non è possibile escludere che la disponibilità a trasferire le persone selezionate venga utilizzata come strumento di pressione sui Paesi terzi perché si rendano disponibili a cooperare nel controllo delle frontiere e nella prevenzione delle partenze[110].

Sulla base del Piano di attuazione comune del Patto sulla migrazione e l'asilo, gli Stati membri sono chiamati ad adeguarsi alla disciplina contenuta nel regolamento rivedendo le normative nazionali e dotandosi del personale, debitamente formato, necessario allo svolgimento delle procedure.

Non resta che attendere che il quadro dell'Unione entri in funzione per svolgere le prime valutazioni sulla sua attuazione concreta. La Commissione è chiamata a pubblicare la prima relazione nel giugno 2028.

L'auspicio, ad ogni modo, è che gli Stati membri tengano fede all'impegno di partecipare alla redistribuzione delle responsabilità che derivano dall'accoglienza delle persone in fuga, contribuendo ad aumentare la disponibilità di quote di trasferimento e ad alleviare la pressione sugli Stati terzi che accolgono un elevato numero di persone. Nondimeno, la politica di reinsediamento e ammissione umanitaria dell'UE dovrebbe inserirsi in un quadro complessivo di ripensamento della mobilità internazionale, decriminalizzandola e facilitandola, ad esempio non prevedendo l'obbligo di visto nei confronti di persone in fuga da Paesi nei quali sia in corso un conflitto armato o una situazione di instabilità; facilitando il rilascio dei visti da parte delle Ambasciate e dei Consolati, sia per motivi umanitari, sia per altre ragioni[111]; non sanzionando gli ingressi non autorizzati delle persone e depenalizzando

110. Su cui anche S. Peers, *The New EU Asylum Laws, part 3: the Resettlement Regulation*, cit.

111. Per quanto concerne gli ingressi non collegati a ragioni umanitarie si rinvia a C. Favilli, La *politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2018;

i trasportatori; rivedendo la cooperazione con i Paesi terzi per conformarla al rispetto dei diritti umani; dotandosi di una missione marittima nel Mediterraneo di modo da fornire soccorso a coloro che continueranno a migrare in maniera spontanea. Solo attraverso tali previsioni sarà possibile garantire la sicurezza delle persone in viaggio e consentire alle stesse di poter esercitare in maniera effettiva, non ipotetica ed illusoria, il diritto di asilo.

A. Di Pascale, *L'immigrazione "legale" nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Post di AISDUE*, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", n. 9, 20 gennaio 2021.