



Canali legali di accesso all'Unione europea nell'area del Mediterraneo: questioni aperte e sviluppi recenti*

Giulia Cristiano**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Quali vie legali di accesso nel panorama giuridico dell'Unione europea? – 3. I corridoi umanitari: profili definitivi e questioni aperte. – 4. Alcune criticità: l'informalizzazione della dimensione esterna della politica migratoria. – 5. Alla ricerca di percorsi sicuri nell'area di crisi del Mediterraneo Centrale: l'*Emergency Transit Mechanism*. – 6. Occasioni mancate e prospettive future: l'adozione del nuovo regolamento 2024/1350 sul reinsediamento. – 7. Un confronto con il Piano d'azione per il Mediterraneo occidentale e le vie atlantiche. – 8. La migrazione lavorativa: quali prospettive? – 9. Prime conclusioni.

1. Introduzione

Lo sviluppo di canali legali d'accesso all'Unione europea (UE)¹ costituisce un capitolo in corso di definizione nella sistematica degli

* L'articolo rappresenta una versione rielaborata ed ampliata della relazione tenuta nel corso del seminario "I flussi migratori via mare e il diritto dell'Unione europea", organizzato il 13 ottobre 2023 presso l'Università di Roma "La Sapienza", nell'ambito del Forum "Immigrazione, Frontiere e Asilo" di AISDUE.

** Assegnista di ricerca in diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Torino.

¹ Sui canali legali di accesso all'Unione europea si rinvia a: F. GATTA, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti)*

interventi comuni a cavallo tra la dimensione esterna e quella interna della politica migratoria dell’Unione². Rispetto ad un fenomeno complesso come quello migratorio, la cooperazione con i paesi di origine e di transito delle persone migranti diventa infatti necessaria al

risultati nella politica europea di asilo, in *DIC*, n. 2, 2018; M. BORRACCETTI, *Le vie legali di accesso all’Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, in *I Post di AISDUE*, n. 7, 2020; L. LEBOEUF, *Legal Pathways to Protection: Towards a Common and Comprehensive Approach?*, in *EU Migration Law Blog*, 3 December 2020; M. C. FOBLETS, L. LEBOEUF, *Introduction: Humanitarian Admission to Europe. From Policy Developments to Legal Controversies and Litigation*, in M. C. FOBLETS, L. LEBOEUF (eds.), *Humanitarian Admission to Europe. The Law between Promises and Constraints*, Baden-Baden, 2020; N. F. TAN, *Community Sponsorship of Refugees and Local Governance: Towards Protection Principles*, in M. BAUMGÄRTEL, S. MIELLET, (eds.) *Theorizing Local Migration Law and Governance*, Cambridge, 2022, p. 252 ss.; J. VAN SELM, *Complementary Pathways to Protection: Promoting the Integration and Inclusion of Refugees in Europe?*, in *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, n. 690, Philadelphia, 2020, p. 136 ss.; N. HASHIMOTO, *Are New Pathways of Admitting Refugees Truly ‘Humanitarian’ and ‘Complementary’?*, in *Journal of Human Security Studies*, vol. 10, n. 2, 2021, p. 15 ss.; V. MORENO-LAX, *The informalisation of the external dimension of EU asylum policy: the hard implications of soft law*, in E. L. TSOURDI, P. DE BRUYCKER (eds.) *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, Bruxelles, 2022, p. 282 ss.; C. SICCARDI, *Quali vie di accesso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, in *DIC*, n. 2, 2022; V. STOYANOVA, *Complementary Pathways in Murky Legal Waters: A Lost Cause or a Light in the Tunnel?*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 25, 2023, p. 131 ss.

² Sulla dimensione esterna v. B. MARTENCZUK, S. VAN THIEL, *Justice, Liberty, Security. New Challenges for EU External Relations*, Bruxelles, 2008; M. MAES, M. C. FOBLETS, P. DE BRUYCKER, *External Dimension of European Migration and Asylum Law and Policy*, Bruxelles, 2011; M. CREMONA, J. MONAR, S. POLI, *The External Dimension of the European Union’s Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge, 2011; M. DONY, *La dimension externe de l’espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm: un bilan à mi-parcours*, Bruxelles, 2012; S. CARRERA ET AL., *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Leiden, 2018; L. HESCHL, *The External Dimension of the European Migration and Asylum Policy*, in *Protecting the Rights of Refugees Beyond European Borders: Establishing Extraterritorial Legal Responsibilities*, Cambridge, 2018, p. 13 ss.; S. CARRERA, S. VARA, T. STRIK, *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and fundamental Rights Reconsidered*, Bruxelles, 2019; P. ANDRADE, *The External Dimension of the EU Immigration and Asylum Policies Before the Court of Justice*, in *EP*, vol. 7, n. 1, 2022, p. 109 ss.; E. L. TSOURDI, A. OTT, Z. VANKOVA, *The EU’s Shifting Borders Reconsidered in Externalisation, Constitutionalisation, and Administrative Integration*, *ibidem*, p. 87 ss.; S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell’immigrazione e dell’asilo dell’Unione europea*, Torino, 2022.

fine di sviluppare una politica sovranazionale coerente ed efficace³. La tendenza dell'Unione a promuovere tale cooperazione con i paesi terzi come strategia prioritaria di governo dei movimenti migratori è già evidente nelle Conclusioni di Tampere del 1999⁴, in cui sono incoraggiati i partenariati con i paesi di origine al fine di sviluppare un approccio generale al fenomeno delle migrazioni transnazionali verso i territori dell'UE. Il successivo programma dell'Aia⁵ è volto a sviluppare la dimensione esterna dell'asilo e della migrazione (di cui i partenariati con i paesi terzi costituiscono parte essenziale) avviando l'adozione di nuovi strumenti di intervento. Nella rinnovata prospettiva, in particolare, il *Global Approach to Migration (GAM*, successivamente rinominato, a seguito di alcune modifiche, in *GAMM, Global Approach to Migration and Mobility*) integra lo strumento politico che ha orientato le linee di sviluppo della dimensione esterna della politica migratoria dell'UE: la cooperazione con i paesi terzi su organizzazione e agevolazione della migrazione legale e della mobilità; la prevenzione e la riduzione della migrazione irregolare e della tratta degli esseri umani; la promozione della protezione internazionale e il rafforzamento della dimensione esterna della politica di asilo⁶.

Più recentemente, anche l'adozione del pacchetto normativo presentato a settembre 2020, adottato poi nel maggio 2024⁷, segna

³ P. GARCIA ANDRADE, *The external dimension of the EU migration policy: the legal framing of building partnerships with third countries*, in E. L. TSOURDI, P. DE BRUYCKER (eds.), *op. cit.*, p. 365 ss.

⁴ Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Tampere, del 15 e 16 ottobre 1999, punto 4.

⁵ Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea adottato dal Consiglio dell'Unione europea, 16054/04, del 13 dicembre 2004.

⁶ Programma dell'Aia, cit., punti 5-6.

⁷ Il 14 maggio 2024 il Parlamento europeo ha approvato dieci testi legislativi su cui l'accordo del Consiglio era stato raggiunto a dicembre 2023: 1) 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; 2) regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva

com’è noto, un ulteriore consolidamento del legame strategico tra gli obiettivi (complementari) della promozione di canali legali sicuri, della riduzione delle rotte non sicure e irregolari e della cooperazione con i paesi terzi⁸.

In tale contesto si colloca da ultimo il rinnovato *focus* politico dell’UE sull’area del Mediterraneo, con l’adozione di due Piani di Azione - di cui diremo oltre in questo contributo -, geograficamente caratterizzati e ispirati dall’urgenza di un cambio di passo nella gestione coordinata degli interventi tra dimensione esterna ed interna delle politiche relative ai controlli alle frontiere, all’asilo e all’immigrazione.

2013/32/UE; 3) direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale; 4) regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell’asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013; 5) 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 o 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; 6) regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148; 7) regolamento (UE) 2024/1352 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante modifica dei regolamenti (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818, allo scopo di introdurre accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne; 8) regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817; 9) regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell’asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147; 10) regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce un quadro dell’Unione per il reinsediamento e l’ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE) 2021/1147.

⁸ Comunicazione della Commissione che istituisce un nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo, del 23 settembre 2020, COM (2020) 609final.

Il piano per il Mediterraneo centrale del 2022⁹ è finalizzato al rafforzamento della cooperazione con i paesi partner e le organizzazioni internazionali, al fine di «prevenire le partenze irregolari e salvare vite umane lungo le rotte migratorie»¹⁰ e costituisce il punto di partenza per una riflessione di più ampio respiro sull'azione dell'Unione europea in materia di costruzione di canali legali d'accesso, necessari a rafforzare la *task force* trilaterale UA-UE-ONU per la Libia. Il documento chiarisce inoltre l'obiettivo di implementare il funzionamento dei corridoi umanitari dalla Libia verso l'UE, anche attraverso un utilizzo migliorato del Meccanismo di Transito d'Emergenza (*Emergency Transit Mechanism*, di seguito anche ETM). Complementare a tale prospettiva è quella del Piano d'Azione per il Mediterraneo occidentale e le vie atlantiche¹¹ anticipando sviluppi già prefigurati nel nuovo patto e da ultimo messi a tema nel primo testo giuridicamente vincolante in materia di vie legali di accesso, il regolamento sul reinsediamento 2024/1350 adottato il 14 maggio 2024.

Diversamente, la gestione di vie legali di accesso fondate su ragioni economiche attiene alla dimensione interna del diritto dell'Unione ed è disciplinata da vari strumenti normativi *ad hoc* che compongono un quadro complesso, il cui impatto sugli sviluppi futuri delle politiche sovranazionali è da verificare. Il diverso approccio dell'UE nella considerazione delle esigenze di quanti si muovono per esigenze di lavoro, come regolato dalle riforme anticipate nel nuovo patto (la

⁹ La rotta del Mediterraneo centrale è tristemente nota come uno dei percorsi migratori più pericolosi al mondo. Soltanto nel 2023, infatti, sono più tremila le persone provenienti dall'Africa subsahariana e settentrionale che hanno perso la vita nel tentativo di raggiungere le coste dell'Italia e, in misura minore, di Malta.

In questo spazio micro-regionale si consuma una crisi migratoria persistente - aggravata dopo l'emergenza del 2015 - su cui si sono concentrati gli sforzi dell'Unione europea (UE), anche attraverso numerosi tentativi di collaborazione con i diversi attori coinvolti in tale contesto.

¹⁰ Piano d'azione dell'Unione europea per il Mediterraneo Centrale della Commissione Europea, del 22 novembre 2022.

¹¹ Piano d'azione per il Mediterraneo occidentale e atlantico della Commissione, del 6 giugno 2023.

direttiva sulla cd. Carta Blu¹² e la direttiva sul permesso unico¹³, che istituiscono canali legali più o meno accessibili in base alle qualifiche dei migranti in ingresso) è significativo della potenziale complementarità dei due modelli di intervento.

Segneremo inoltre, nelle pagine che seguono, alcune criticità e utili innovazioni che emergono nell’attuale sistema regolativo sovranazionale delle vie di accesso legali all’UE.

Questioni aperte riguardano, in particolare, l’incidenza degli interventi dell’UE in materia di vie legali sui livelli di tutela dei diritti fondamentali alla luce della Carta di Nizza.

Si pensi al fenomeno dell’informalizzazione della dimensione esterna della politica migratoria e d’asilo, anche con riferimento alla promozione dei canali legali. Come diremo, essi hanno sollevato alcuni dubbi con riferimento, da una parte, all’effettività delle garanzie di accesso al diritto d’asilo e più ampiamente della tutela dei diritti delle persone migranti con esigenze di protezione internazionale e, dall’altra, al disallineamento tra la natura giuridicamente vincolante degli atti internazionali e sovranazionali in tema di asilo e il ricorso a strumenti di *soft law* per assicurare il godimento dei diritti connessi alla protezione.

Alla luce dei più recenti interventi di riforma è inoltre da chiedersi, d’altra parte, se e in che misura l’adozione di uno strumento di *hard law* in questa materia, come il nuovo regolamento sul reinsediamento¹⁴, sia una soluzione idonea a superare i limiti posti dall’informalizzazione diffusa nella dimensione esterna della politica d’asilo.

¹² Direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2021, sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio, entrata in vigore il 19 novembre 2023.

¹³ Direttiva (UE) 2023/1233 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

¹⁴ Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, cit.

2. Quali vie legali d'accesso nel panorama giuridico dell'Unione europea?

L'esigenza di istituire adeguati canali legali d'ingresso per le persone migranti è maturata, negli ultimi anni, sia nel quadro degli strumenti di diritto internazionale che nel sistema giuridico dell'UE.

L'urgenza di una cooperazione internazionale per facilitare la realizzazione di canali sicuri per attraversare le rotte migratorie globali è emersa in occasione dell'adozione della Dichiarazione di New York del 2016, del *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, il cui obiettivo n. 5 è di «migliorare la disponibilità e la flessibilità di percorsi per la migrazione legale» e del *Global Compact on Refugees*¹⁵. Uno degli scopi principali di tale ultimo documento è quello di garantire ai rifugiati l'accesso a *soluzioni durature* che possano contribuire a eliminare - o comunque a contenere - le cause principali che determinano le esigenze di protezione internazionale, tramite varie soluzioni, adattate a specifici contesti, tra le quali le «vie d'accesso complementari per l'ammissione nei paesi terzi»¹⁶. Il carattere della complementarità, come chiarito dal testo, deve intendersi rispetto al reinsediamento, che, nella prospettiva statale, resta lo strumento classico e privilegiato di accesso legale¹⁷. In ogni caso, come confermato dalle posizioni dell'UNHCR, la strategia onusiana intende sviluppare e promuovere sia il reinsediamento che le cc.dd. vie d'accesso complementari¹⁸.

¹⁵ *New York Declaration for Refugees and Migrants* dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, adottata il 13 settembre 2016, punti 77-78; *Global Compact on Refugees*, dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, adottato a Marrakech il 17 dicembre 2018; *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, adottato a Marrakech il 19 dicembre 2018.

¹⁶ *Global Compact on Refugees*, cit., par. 85.

¹⁷ *UNHCR Resettlement Handbook*, p. 3: «Resettlement involves the selection and transfer of refugees from a State in which they have sought protection to a third State which has agreed to admit them - as refugees - with permanent residence status». Cfr. per i diversi significati del termine di reinsediamento M. BORRACCETTI, *op. cit.*, p. 104.

¹⁸ The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways, dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), del giugno 2019; Third Country Solutions for Refugees: Roadmap 2030, The next phase

Nel contesto dell’UE, già all’inizio degli anni 2000 la Commissione aveva avanzato la proposta di istituire *Protected Entry Procedures* (PEP), ossia la possibilità per i cittadini di Stati terzi di presentare domanda di protezione internazionale presso le sedi diplomatiche all’estero, e di ricevere un visto di ingresso da uno Stato membro trovandosi fuori dal territorio dello stesso Stato. La discussione su tale soluzione si era arenata in sede di Consiglio¹⁹, trovando l’ostacolo degli Stati membri²⁰.

Come ricordato inoltre con il Piano dell’Aia matura la prospettiva della valorizzazione della dimensione esterna della politica migratoria come funzionale alla più efficace gestione del fenomeno migratorio.

Nel Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo del 2008²¹, l’opzione delle vie legali è dichiaratamente orientata a realizzare un duplice vantaggio: da una parte, quello della persona migrante, dall’altra, quello del paese ospitante, come risposta alle esigenze del mercato del lavoro²².

Le successive prese di posizione della Commissione²³ hanno segnalato costantemente l’importanza di potenziare canali legali di accesso all’Unione, la cui promozione diventerà uno dei temi più urgenti dell’agenda istituzionale in tema di migrazione²⁴. In diverse occasioni la Commissione aveva peraltro segnalato l’utilità di un sistema che consentisse l’ammissione di cittadini di Stati terzi finalizzata a una richiesta d’asilo, attraverso la pubblicazione di atti

of the Three-Year Strategy on Resettlement and Complementary Pathways (2019-2021), dell’Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), giugno 2022.

¹⁹ S. CARRERA, R. CORTINOVIS, *The EU’s role in implementing the UN Global Compact on Refugees, Contained Mobility vs. International Protection*, in *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, n. 4, 2018.

²⁰ L’art. 3, par. 2, della direttiva 2013/32/UE e l’art. 3, par. 2 della direttiva 2013/33/UE escludono il visto diplomatico dall’ambito di applicazione del diritto dell’Unione.

²¹ Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo del Consiglio dell’Unione europea, del 24 settembre 2008.

²² *Ibidem*, p. 5.

²³ Comunicazione della Commissione, Agenda europea sulla migrazione, del 13 maggio 2015; Agenda europea sulla migrazione: consolidare i progressi compiuti della Commissione, del 15 novembre 2017; comunicazione della Commissione sul contributo della Commissione al dibattito tematico dei leader dell’UE sul futuro della dimensione interna ed esterna della politica di migrazione, del 7 dicembre 2017.

²⁴ F. GATTA, *op. cit.*, p. 11.

come il Libro Verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo²⁵ e la comunicazione sull'attività della *task force* nel Mediterraneo²⁶ con cui si reiterava la necessità di «esplorare canali legali che permettano di accedere in sicurezza all'Unione europea».

Nel quadro di una più ampia cooperazione nell'area del Mediterraneo centrale, nel 2017 si proponeva poi una *task force* congiunta tra Unione europea, Unione africana e Nazioni unite, nel tentativo di individuare soluzioni concrete a protezione delle persone migranti in arrivo dalla Libia²⁷.

Tale approccio pare confermato dal nuovo patto sulla migrazione e l'asilo del 2020 con il duplice obiettivo di costruire percorsi legali per coloro che necessitano di protezione internazionale e di canali finalizzati ad attrarre talenti verso l'UE²⁸.

È interessante notare come la locuzione “percorsi legali di protezione”, che nella versione in lingua inglese del Patto corrisponde a quella di “*legal pathways to protection*”, è utilizzata come una formula “ombrello” per includere sia il reinsediamento che altri schemi di ammissione umanitaria sviluppati a livello locale, tra i quali le ammissioni umanitarie e i corridoi umanitari²⁹.

La Commissione chiarisce l'obiettivo di ampliare l'offerta dei percorsi legali verso l'Europa al fine di offrire protezione a coloro che ne hanno bisogno, individuando, in primo luogo, il reinsediamento come metodo collaudato che dovrebbe ulteriormente essere promosso negli anni a venire. Come anticipato, il regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento è stato approvato da ultimo il 14 maggio 2024, a distanza di tempo dalla prima proposta della Commissione del 2016.

In tale contesto, i percorsi complementari per la protezione sono definiti come «programmi di ammissione umanitaria e misure quali

²⁵ Libro Verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo della Commissione, del 6 giugno 2007.

²⁶ Comunicazione 869/2013 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attività della *task force* “Mediterraneo”.

²⁷ Comunicazione congiunta delle Nazioni Unite, dell'Unione Africana e dell'Unione europea, del 29 novembre 2017.

²⁸ COM (2020) 609final, cit., p. 3.

²⁹ L. LEBOEUF, *op. cit.*, p. 1.

programmi di studio o di lavoro»³⁰. La Commissione, da una parte invita gli Stati membri a impegnarsi per sostenerne lo sviluppo e, dall’altra, chiarisce che l’Unione «sosterrà economicamente gli Stati membri che desiderano istituire sponsorizzazioni da parte di comunità o privati», azzardando la proposta di costituire «un modello europeo di sponsorizzazione da parte di comunità che, sul lungo periodo, possa portare a migliori risultati in termini di integrazione»³¹.

Nell’intento di perseguire tale obiettivo, nel 2020 la Commissione ha adottato una specifica raccomandazione per i percorsi legali, utile anche per individuare una nozione di corridoi umanitari nel quadro giuridico dell’Unione³².

Tra gli esempi di forme di sponsorizzazione diverse dal reinsediamento - e che possono fungere da modello - sono individuati «quelli che alcuni Stati membri e organizzazioni private chiamano corridoi umanitari»³³ definiti come «modello di sponsorizzazione da parte di comunità realizzato da organizzazioni di ispirazione religiosa in Italia, Francia e Belgio in cooperazione con i rispettivi governi nazionali» e che hanno consentito l’arrivo in modo sicuro di oltre 2700 persone a partire dal 2016.

La raccomandazione fornisce indicazioni ulteriori, chiarendo che tale modello prevede il coinvolgimento degli *sponsor* privati in tutte le fasi del processo di ammissione, dalla fase in cui è necessario individuare coloro che hanno bisogno di protezione internazionale a quella dell’organizzazione del trasferimento nello Stato membro che intende accogliere il soggetto, che assume anche i relativi costi di accoglienza. Gli Stati membri in cui tali modelli sono applicati, in primo luogo Italia, Francia e Belgio, definiscono le modalità di cooperazione con gli *sponsor* privati attraverso appositi *memorandum d’intesa*. Il caso del Protocollo firmato dal Governo italiano il 21 dicembre 2023, per consentire l’evacuazione di 1500 persone dalla Libia costituisce

³⁰ COM (2020) 609final, cit., p. 25.

³¹ *Ibidem*, p. 25.

³² 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.

³³ In Italia, ad esempio, è nota l’esperienza UNICORE (*University Corridors for Refugees*) che consente l’ingresso di studenti rifugiati dopo una selezione da parte di UNHCR, v. M. BORRACETTI, *op. cit.*, p. 110.

l'occasione per una prima analisi di criticità e potenzialità di tale formula di ingresso legale.

Lo studio della prassi rilevante, sebbene minima e frammentata, degli Stati membri, appare utile in quanto, allo stato attuale, alla dichiarazione di intenti dell'UE sulla possibilità di sviluppare un modello comune di “*community sponsorship*” (sponsorizzazioni da parte di comunità) non sono seguiti ulteriori passi significativi nel quadro del diritto dell'Unione.

3. *I corridoi umanitari: profili definitivi e questioni aperte*

Come chiarito dalla raccomandazione della Commissione sui percorsi legali, i corridoi umanitari rappresentano un «modello di sponsorizzazione da parte di comunità realizzato da organizzazioni di ispirazione religiosa in Italia, Francia e Belgio in cooperazione con i rispettivi governi nazionali».

Nell'ambito dei protocolli promossi dal governo italiano³⁴ - che tra il 2015 e il 2022 ha così consentito l'ingresso di più di tremila persone³⁵ - un recente esempio di cooperazione nell'area del Mediterraneo è il Protocollo d'intesa del 21 dicembre 2023 con il quale è stato fissato l'obiettivo di evacuare 1500 rifugiati, nell'arco di tre anni, dalla Libia verso l'Italia³⁶. Tra i soggetti firmatari figurano sia enti di matrice religiosa - come la Comunità di Sant'Egidio e la Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia - che attori governativi, ovvero la

³⁴ V. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due Protocolli d'intesa sui «corridoi umanitari» tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il Governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, in *DIC*, n. 1, 2017; M. SOSSAI, *Canali di ingresso legale e sicuro dei migranti in Europa: il modello dei «corridoi umanitari»*, in U. CURI (a cura di), *Vergogna ed esclusione. L'Europa di fronte alla sfida dell'emigrazione*, Roma, 2017, p. 75; L. LEBOEUF, *op. cit.*, p. 35; C. RICCI, *The Necessity for Alternative Legal Pathways: The Best Practice of Humanitarian Corridors Opened by Private Sponsors in Italy*, in *GLJ*, n. 21, 2020, p. 265.

³⁵ Comunità di Sant'Egidio, *I corridoi umanitari in cifre*, 14 gennaio 2022.

³⁶ Protocollo di intesa per la realizzazione del progetto corridoi umanitari/ Evacuazioni dalla Libia - tra Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; Ministero dell'interno, ARCI - associazione ricreativa e culturale italiana - Comunità di sant'Egidio, Federazione delle chiese evangeliche in Italia e INMP - Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà e UNHCR - Alto commissariato delle nazioni unite per i rifugiati, del 21 dicembre 2023.

Direzione per gli italiani all’estero e le politiche migratorie del MAECI e il Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione in seno al Ministero dell’Interno. Tale Protocollo è stato stipulato in un’ottica di continuità con il precedente siglato nel 2021, che, proprio attraverso i corridoi umanitari, aveva consentito l’evacuazione di mille persone dall’Afghanistan³⁷. È interessante notare come sia il Protocollo per i corridoi umanitari dalla Libia del 2023 che quello per l’evacuazione dall’Afghanistan del 2021 esplicitino l’obiettivo di «consolidare una *best practice* italiana, anche in prospettiva di una sua estensione a livello europeo»³⁸.

Quanto al contenuto, nei protocolli di intesa sono stabilite le specifiche modalità di funzionamento e organizzazione. In entrambi i documenti citati sono stabiliti i criteri di individuazione dei beneficiari, gli impegni delle parti - in particolare gli impegni di natura finanziaria - e i tempi di realizzazione degli obiettivi. In particolare, le organizzazioni religiose e non governative si impegnano a ripartire i costi relativi al trasferimento e all’accoglienza delle persone individuate come beneficiarie e anche ad informarle circa le modalità di funzionamento di tale sistema. Le attività di identificazione e preselezione vengono invece svolte da UNHCR³⁹, e poi rimesse al vaglio alle organizzazioni private. Nell’ambito di tali attività, la possibilità di tenere in considerazione i *referral* effettuati da altri enti è limitata «a quanto consentito dalle prassi in atto nel contesto libico», come indicato dal Protocollo, art. 4, par. 2, lett. b). Tali limiti sembrano

³⁷ Protocollo di intesa per la realizzazione del progetto Corridoi Umanitari/ Evacuazioni per l’Afghanistan, tra Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e Conferenza Episcopale Italiana, Comunità di Sant’Egidio, Federazione delle Chiese Evangeliche, Tavola Valdese, Arci - Associazione Ricreativa e Culturale Italiana e INMP - Istituto Nazionale Per La Promozione Della Salute Delle Popolazioni Migranti Ed Il Contrasto Delle Malattie Della povertà - OIM - Organizzazione Internazionale per le migrazioni e UNHCR - Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, del novembre 2021.

³⁸ Art. 2, Protocollo di intesa per la realizzazione del progetto Corridoi Umanitari/ Evacuazioni dalla Libia, cit.; art. 2. Protocollo di intesa per la realizzazione del progetto Corridoi Umanitari/ Evacuazioni per l’Afghanistan, cit.

³⁹ Protocollo, del 21 dicembre 2023, cit.: «UNHCR si occupa di identificare un numero congruo di persone, riconosciute rifugiate o comunque bisognose di protezione internazionale registrate con l’Ufficio UNHCR in Libia, secondo i criteri adottati, ed in linea con le prassi locali consolidate nelle proprie procedure di *resettlement*».

riferirsi, ad esempio, al fatto che in Libia l'UNHCR può registrare soltanto persone di nove nazionalità⁴⁰, con la problematica conseguenza che sono quindi esclusi tutti quei soggetti con nazionalità diverse ma che potrebbero potenzialmente avere uguali o perfino più gravi esigenze di protezione.

I benefici e gli effetti positivi di tali protocolli sono stati utilmente segnalati in letteratura⁴¹: consentire in primo luogo alle persone che ne beneficiano di entrare nel territorio dell'Unione in maniera sicura; assicurare, in secondo luogo, una migliore gestione dei tempi, grazie al *pre-screening* che consente di accelerare l'esame della domanda; facilitare, infine, e incoraggiare la partecipazione degli Stati, anche grazie ai finanziamenti degli enti patrocinatori.

D'altra parte, alcuni snodi critici si segnalano con evidenza: il limitato impatto di tali iniziative a livello numerico ne condiziona fortemente l'efficacia complessiva, relegando i corridoi umanitari ad una formula residuale di accesso legale al territorio dell'Unione.

Ulteriori perplessità suscitano inoltre tali strumenti dal punto di vista delle garanzie procedurali. Com'è noto, il procedimento finalizzato al riconoscimento dello *status* nei territori degli Stati membri è regolato da una serie di garanzie individuate dalla direttiva procedure 2013/33/UE⁴².

Sebbene il regime giuridico applicabile ai procedimenti di preselezione nel contesto dei corridoi umanitari non sia di immediata individuazione, è stato notato che questi non si svolgono in un contesto di vuoto normativo⁴³: l'applicazione extraterritoriale dell'art. 3 CEDU e la Carta dei diritti fondamentali impongono infatti il rispetto una serie di garanzie procedurali minime, come il diritto di essere adeguatamente informati sullo svolgimento delle procedure.

⁴⁰ Report annuale sui risultati raggiunti in Libia pubblicato da UNHCR nel 2022, p. 9.

⁴¹ S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2020, p. 58.

⁴² Come ricordato *supra* nel testo, la direttiva 2013/32/UE è stata abrogata e sostituita dal regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione.

⁴³ N. FALZON, M. WIJNKOOP, *Protection in Europe: Safe and Legal Access Channels*, in *ECRE Policy Paper*, n. 1, 2017, p. 16.

In tale ambito una speciale attenzione dovrebbe assicurarsi, in particolare, alla garanzia di informazioni chiare su un profilo fondamentale a tutela delle persone coinvolte: i potenziali beneficiari vanno incontro qui a due procedimenti di selezione, il primo in Libia, per l’accesso al programma dei corridoi umanitari (ove ricorrano le stringenti condizioni cumulative di cui all’art. 3 del Protocollo: essere riconosciuti come rifugiati sotto mandato UNHCR, presentare profili importanti di vulnerabilità, avere una rete familiare e sociale in Italia), e l’altro in Italia, ove si svolge il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale⁴⁴, all’esito del quale non è assicurato che tale protezione venga riconosciuta. Trattandosi di persone vulnerabili, se è assai improbabile che sia negata qualunque forma di protezione, non è tuttavia escluso che possa essere riconosciuta una forma complementare di protezione nazionale.

Un’ultima considerazione riguarda il vago e impreciso riferimento contenuto nel Protocollo del 20 dicembre 2023 a un «quadro normativo europeo e nazionale in materia di protezione internazionale» che «prevede alcuni istituti normativi che offrono basi legali adeguate a sostenere canali legali di ingresso per persone bisognose di protezione internazionale»⁴⁵. Nonostante sia stato infine adottato un regolamento dell’Unione in materia di reinsediamento, tale nuova disciplina non ha invero introdotto un diritto al reinsediamento, lasciando alla discrezionalità degli Stati membri il concreto funzionamento di tale meccanismo.

Si noti peraltro che anche al livello statale, ove pure tali modelli sono stati sperimentati con successo - e con riferimento al sistema italiano in particolare - mancano ancora interventi legislativi volti a disciplinare compiutamente tali questioni.

⁴⁴ Si segnala che a tutte le persone giunte in Italia tramite i corridoi umanitari realizzati tra il 2015 e il 2017 è stata riconosciuta la protezione internazionale da parte delle Commissioni territoriali.

⁴⁵ Protocollo, del 23 dicembre 2023, cit., considerando n. 9.

4. Alcune criticità: l'informalizzazione della dimensione esterna della politica migratoria

Come già segnalato, elemento caratterizzante i percorsi legali di protezione verso l'Europa è quello della volontarietà degli impegni assunti da parte dei soggetti coinvolti, sia gli Stati membri che le organizzazioni che di volta in volta vi partecipano.

Si tratta, com'è stato efficacemente notato⁴⁶, di un esperimento *sui generis* di "informalizzazione" della dimensione esterna della politica migratoria e dell'asilo dell'UE, ossia del ricorso a strumenti di *soft law* per regolamentare e gestire questioni migratorie, che, nel caso particolare dei corridoi umanitari, incidono su diritti fondamentali come il diritto d'asilo (art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione). Con l'effetto di un *disallineamento* tra il carattere vincolante (*hard law*) degli strumenti normativi internazionali ed europei che garantiscono il diritto d'asilo - come la Convenzione di Ginevra del 1951 e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione - e l'utilizzo di strumenti non vincolanti (*soft law*) per garantire l'effettiva implementazione di tale diritto.

In particolare, sono emersi dubbi in letteratura sul tentativo di "armonizzazione" realizzato dall'Unione nel caso di specie tramite strumenti tipicamente non vincolanti (comunicazioni, raccomandazioni), configurabile come una "fuga generale dal diritto"⁴⁷, e sulle possibili conseguenze derivanti dal processo di informalizzazione di alcuni aspetti della gestione della politica comune, specie in termini di rispetto dei diritti fondamentali.

Nonostante gli indiscussi vantaggi che tali schemi determinano, si tratta di esperienze che si realizzano su piccola scala e con processi altamente selettivi. Il rischio è che, a parità di esigenze di protezione, si neghi l'accesso al territorio dell'UE a soggetti che integrano i requisiti

⁴⁶ V. MORENO-LAX, *The informalisation of the external dimension of EU asylum policy*, cit.

⁴⁷ E. L. TSOURDI, C. COSTELLO, *The Evolution of EU Law on Refugees and Asylum*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2021.

di inclusione di cui alla Convenzione di Ginevra, con possibili discriminazioni tra potenziali rifugiati⁴⁸.

È stato anche espresso il timore che alcune tipologie di vie d’accesso complementare possano trasformare il sistema dell’asilo in «imprese per l’immigrazione di matrice neoliberale e privatizzata, riservata soltanto per lavoratori altamente qualificati o migranti istruiti o per alcuni gruppi etnici o gruppi religiosi»⁴⁹.

In tale contesto, una delle ulteriori conseguenze dell’informalizzazione di tali strumenti è la creazione di un’ampia varietà dei modelli di ammissione umanitaria nei vari Stati membri, e della correlata difficile replicabilità, proprio perché realizzati sulla base di caratteristiche e disponibilità specifiche di ogni Stato membro.

Differenze si riscontrano, d’altra parte, nei criteri di selezione dei beneficiari o negli *status* di protezione riconosciuti nei diversi Stati membri: nel caso dei corridoi umanitari verso Belgio, Francia e Italia, i potenziali beneficiari dovranno fare domanda di protezione internazionale al momento dell’arrivo in tali paesi; è invece garantito lo *status* di rifugiato alle persone che arrivano in Germania, Irlanda e Portogallo attraverso programmi basati sul reinsediamento nell’ambito dei quali UNHCR si occupa di eseguire la fase del *referral* senza il coinvolgimento dei soggetti privati⁵⁰.

5. Alla ricerca di percorsi sicuri nell’area di crisi del Mediterraneo Centrale: l’Emergency Transit Mechanism

In una prospettiva di sistema, è interessante segnalare lo schema dell’*Emergency Transit Mechanism* (di seguito anche ETM), uno dei modelli di intervento con cui può attuarsi l’evacuazione di soggetti bisognosi di protezione internazionale dalla Libia, co-finanziato

⁴⁸ V. MORENO-LAX, *The informalisation of the external dimension of EU asylum policy*, cit., p. 304.

⁴⁹ N. HASHIMOTO, *op. cit.*, p. 26.

⁵⁰ C. DUKEN, L. RASCHE, *Towards a European Model for Community Sponsorship*, in *Policy Brief*, Berlin, 2021. Ad esempio, in Germania il programma di *community sponsorship*, “NesT”, portato avanti dal 2019, ha consentito l’arrivo di 500 persone. V. *Evaluation of the German Community Sponsorship Programme “NesT - New Start in a Team”*, del Federal Office for migration and refugee, June 2024.

dall'Unione tramite il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa.

Sul piano dei modelli regolativi, l'approccio complessivo resta coerente con quello sulla gestione delle vie d'accesso legali, il ricorso, vale a dire, a strumenti di *soft law* in assenza di una cornice giuridica vincolante, nella prospettiva della tendenza all'"informalizzazione" delle politiche d'asilo.

La Commissione, infatti, con la raccomandazione relativa ai percorsi legali, ha invitato gli Stati membri ad avviare i programmi di reinsediamento di «coloro che necessitano di protezione in provenienza dalla Libia, dal Niger, dal Ciad, dall'Egitto, dall'Etiopia e dal Sudan, anche sostenendo i *meccanismi temporanei* dell'UNHCR per l'evacuazione di emergenza dei gruppi di migranti più vulnerabili che sono sfollati dalla Libia in Niger e in Ruanda»⁵¹.

L'UNHCR ha siglato una serie di *memoranda*, prima con il Niger⁵² (nel dicembre 2017) e successivamente con il Ruanda e l'Unione africana (nel settembre 2019), nell'intento di definire i termini di funzionamento di tale meccanismo.

In linea generale, è l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite a gestire la maggior parte delle fasi di tale procedura, come l'identificazione dei potenziali beneficiari e l'esame delle domande di protezione internazionale, mentre lo Stato si impegna ad ospitare le persone evacuate durante il tempo necessario all'esame della domanda di asilo. Coloro che sono riconosciuti come rifugiati possono successivamente accedere al reinsediamento o ad altre vie di accesso complementari.

Dal punto di vista soggettivo inoltre, come dicevamo, nel contesto libico l'UNHCR può prestare assistenza solo a migranti cittadini di alcuni Stati con la conseguenza che tutte le persone provenienti da paesi diversi sono escluse dall'accesso a tale meccanismo. Dal punto di vista oggettivo, ulteriori criticità emergono poi con riferimento ai problematici standard di accoglienza sussistenti nei paesi di transito.

⁵¹ Raccomandazione (UE) 2020/1364, cit.

⁵² *Memorandum d'entente entre le Gouvernement de la République du Niger, l'Organisation internationale pour les Migration (OIM) et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) dans le contexte des flux migratoires mixtes au Niger.*

Sotto altro profilo, un nodo problematico di tale strumento in azione deriva dalla circostanza che a molte delle persone evacuate in Niger non viene poi riconosciuta la protezione internazionale. Ciò è dovuto anche ai diversi e talvolta confliggenti criteri che orientano l’evacuazione, la decisione dello status di rifugiato e il reinsediamento⁵³. Con la conseguenza che in Niger le persone che ricevono il diniego della protezione internazionale si trovano in una situazione di limbo, in attesa dell’esito della procedura di secondo grado di cui si occupano le autorità nigerine. Per mitigare gli effetti di situazioni di questo tipo, nell’ambito dell’ETM in Ruanda sono stati inseriti alcuni correttivi, come la possibilità che, in caso di un diniego della protezione internazionale, siano percorribili delle soluzioni alternative, come piani di integrazioni locali o rimpatri volontari assistiti verso i paesi di origine.

D’altra parte, e sul versante degli effetti positivi dello strumento, tale meccanismo ha consentito l’evacuazione un considerevole numero di persone migranti con esigenze di protezione. Dalla fine 2017 a dicembre 2023, sono infatti 3.840 le persone evacuate dalla Libia verso il Niger e che sono entrate nel territorio dell’Unione tramite il reinsediamento o vie d’accesso legali complementari⁵⁴ e 1.906 le persone evacuate dalla Libia verso il Ruanda, di cui 609 ancora in attesa in tale paese, secondo i dati diffusi dall’Alto Commissariato a novembre 2023⁵⁵.

L’Unione europea integra il quadro offrendo un cospicuo supporto finanziario e incoraggiando l’impegno degli Stati membri a partecipare a tali programmi⁵⁶.

⁵³ L. LAMBERT, *Extraterritorial asylum processing: the Libya-Niger Emergency Transit Mechanism*, in *Forced Migration review*, n. 68, 2021, p. 18 ss.

⁵⁴ UNHCR Niger, *Mise à jour opérationnelle*, December 2023.

⁵⁵ UNHCR Ruanda, *Emergency Transit Mechanism, Rwanda*, November 2023.

⁵⁶ Documento della Commissione per l’implementazione della Finestra del Nord Africa, *Integrated approach to protection and emergency assistance to vulnerable and stranded migrants in Libya*, del 12 novembre 2020, con cui sono stati stanziati ventinove milioni di euro.

6. *Occasioni mancate e prospettive future: l'adozione del nuovo regolamento 2024/1350 sul reinsediamento*

Tanto detto, appare interessante tracciare un quadro d'insieme degli strumenti giuridici di diritto dell'Unione rilevanti in tema di percorsi legali di accesso - da quelli più risalenti che avrebbero potuto essere utilizzati a tal fine, al regolamento sul reinsediamento di recente adozione - per una lettura sistematica del contesto normativo di riferimento, delle prospettive future e delle potenziali difficoltà di realizzazione.

Ben noto ostacolo allo sviluppo delle vie d'accesso legali nel territorio dell'Unione è rappresentato, come si sa, dalla politica comune sui visti⁵⁷. Il regolamento 2021/1806⁵⁸ individua, infatti, i paesi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto ai fini dell'ingresso nel territorio dell'Unione (cd. *black list*); tra questi figurano quelli da cui provengono principalmente i richiedenti asilo. I criteri che guidano la redazione di tali liste sono funzionali al controllo dell'immigrazione clandestina, alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, a vantaggi di natura economica, segnatamente in termini di turismo e commercio estero, nonché alle variabili dinamiche delle relazioni esterne con i paesi terzi in questione. È inoltre da segnalare la disciplina dei visti con validità territoriale limitata (VTL) di cui all'art. 25 del reg. 2009/810⁵⁹, che gli Stati membri possono rilasciare eccezionalmente per «motivi umanitari». Tale strumento avrebbe potuto costituire una base normativa per creare canali sicuri di accesso finalizzati a soddisfare esigenze di protezione.

⁵⁷ N. FALZON, M. WIJNKOOP, *op. cit.*, p. 5; A. DEL GUERCIO, *Canali di accesso protetto al territorio dell'Unione europea: un bilancio alla luce del nuovo Patto su immigrazione e asilo*, in *DUDI*, n. 1, 2021, p. 129 ss.; C. FRATEA, *Accesso alle procedure di protezione internazionale e tutela delle esigenze umanitarie: la discrezionalità in capo agli stati membri non viene intaccata dal nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2021, n. 2, p. 124.

⁵⁸ Regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo.

⁵⁹ Regolamento (CE) 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti).

La Corte di giustizia dell’UE, con la decisione sul caso *X e X c. Belgio*⁶⁰, ha tuttavia escluso dal campo di applicazione del diritto dell’Unione i visti rilasciati con tali finalità, nonostante la posizione contraria dell’Avvocato generale Mengozzi⁶¹ e di larga parte della dottrina⁶². La vicenda riguardava una famiglia siriana che aveva presentato richiesta di rilascio di un visto con VTL (*ex art. 25 del reg. 810/2009*) presso l’ambasciata del Belgio in Libano in modo da recarsi in tale Stato al fine di presentare una domanda di protezione internazionale.

La Corte ha stabilito che una domanda di visto presentata sulla base dell’art. 25 paragrafo 1, lettera a), del regolamento in parola, presso la rappresentanza dello Stato membro di destinazione - situata nel territorio di un paese terzo - con l’intenzione di chiedere protezione internazionale «non rientra nell’ambito di applicazione del codice menzionato, bensì, allo stato attuale del diritto dell’Unione europea, unicamente in quello del diritto nazionale»⁶³.

Al contrario, secondo l’Avvocato generale, la norma in esame doveva essere interpretata nel senso che in capo allo Stato membro - presso la cui ambasciata è presentata una domanda di visto con VTL - dovesse desumersi un obbligo di rilasciare un visto “per motivi umanitari”, qualora in conseguenza del diniego, il richiedente si fosse trovato esposto al rischio di subire trattamenti vietati dall’art. 4 della Carta dei diritti fondamentali, compromettendo il suo diritto di presentare una domanda di protezione internazionale. Questa soluzione

⁶⁰ Corte giust. 7 marzo 2017, C-638/2016, *X e X/Belgio*, punto 51.

⁶¹ Conclusioni dell’Avv. gen. Mengozzi, del 7 febbraio 2017, C-638/16, *X e X/Belgio*.

⁶² A. DEL GUERCIO, *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un’occasione persa*, in *EP*, n. 2, 2017, p. 271 ss.; E. BROWER, *The European Court of Justice on Humanitarian Visas: Legal integrity vs. political opportunism*, in *CEPS, Policy Brief*, 2017; C. FAVILLI, *Visti umanitari e protezione internazionale: così vicini così lontani*, in *DUDI*, 2017, p. 553 ss.; V. MORENO-LAX, *Asylum Visas as an Obligation Under EU Law*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2017; S. MORGADES-GIL, *Humanitarian Visas and EU Law: Do States Have Limits to Their Discretionary Power to Issue Humanitarian Visas?*, in *EP*, n. 3, 2017, p. 1005 ss.; T. WIBAULT, *Making the Case X & X for the Humanitarian Visa*, in M. C. FOBLETS, L. LEBOEUF (eds.), *op. cit.*, p. 271 ss.; G. CELLAMARE, *Sul rilascio di visti di breve durata (VTL) per ragioni umanitarie*, in *SIE*, n. 3, 2017, p. 527 ss.; G. RAIMONDO, *Visti umanitari: il caso X e X contro Belgio, C-638/16 PPU*, in *SIDIBlog*, 2017.

⁶³ *X e X/Belgio*, sopra citata, punto 51.

sarebbe stata «la sola [che sia] degna dei valori universali che costituiscono i diritti inviolabili e inalienabili della persona umana sui quali si fonda la costruzione europea e che difendono e promuovono l'Unione e i suoi Stati membri, tanto nei loro territori quanto nelle loro relazioni con altri paesi terzi»⁶⁴.

Nell'escludere che le domande di visto con finalità di richiedere protezione internazionale rientrano nell'ambito di applicazione del Codice dei visti, la Corte ha quindi adottato un approccio puramente formalistico⁶⁵. D'altra parte, è stato rilevato come la soluzione adottata dalla Corte fosse l'unica coerente con l'impianto del sistema comune di asilo in relazione alle domande di protezione presentate sul territorio o alla frontiera⁶⁶. In caso contrario, infatti, si sarebbe consentito ai cittadini di paesi terzi di scegliere l'ambasciata presso cui presentare la domanda di visto finalizzata ad ottenere il riconoscimento della protezione internazionale e quindi, indirettamente, di scegliere lo Stato membro competente a esaminare tale domanda, autorizzando pratiche di *asylum shopping* e di fatto ledendo la *ratio* del regolamento Dublino⁶⁷.

Nel sistema regionale del Consiglio d'Europa, anche la Corte europea dei diritti umani si è pronunciata su una questione giuridica analoga in occasione del caso *M.N. c. Belgio*, sollevato da una famiglia siriana residente a Beirut che aveva presentato domanda di visto con VTL presso l'ambasciata belga per poi poter presentare domanda di protezione internazionale una volta giunta in Belgio⁶⁸. I ricorrenti a

⁶⁴ Conclusioni dell'Avv. gen. Mengozzi, del 7 febbraio 2017, C-638/16, *X e X/Belgio*.

⁶⁵ S. MARINAL, *op. cit.*, p. 67.

⁶⁶ D. THYM, *European Migration Law*, Oxford, 2023.

⁶⁷ C. FRATEA, *op. cit.*, p. 134.

⁶⁸ Corte EDU 5 maggio 2020, ric. n. 3599/18, *M.N. e S./Belgio*. Per un commento si rinvia a 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 May 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, 2020, p. 159 ss.; 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 *DIC*, n. 3, 2020, p. 239 ss.; A. RICCARDI, *Alla ricerca di una via legale di fuga. Note a margine di M.N. e al. c. Belgio di fronte alla Corte europea dei diritti umani*, in *SIE*, n. 3, 2020, p. 693 ss.; A. MUCCIONE, *Obbligo di non refoulement e*

Strasburgo lamentavano che il rifiuto delle autorità belghe di rilasciare un visto umanitario li aveva esposti a una situazione incompatibile con l’art. 3, l’art. 6 e l’art. 13 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU).

La Corte, decidendo secondo un approccio formalistico⁶⁹, ha evitato di pronunciarsi nel merito, dichiarando la questione irricevibile in quanto i ricorrenti non sarebbero stati sottoposti alla giurisdizione belga (l’art. 1 della Convenzione limita l’ambito di applicazione della Convenzione alle persone sottoposte alla giurisdizione delle alte parti contraenti). Secondo l’*iter* argomentativo seguito dai giudici internazionali, una pronuncia in senso diverso avrebbe implicato una applicazione quasi universale della Convenzione di Ginevra sulla base di scelte individuali, creando così per le parti contraenti un obbligo illimitato di consentire l’ingresso nel proprio territorio a tutti coloro che rischiano di subire un trattamento contrario alla Convenzione, ed anche a coloro che si trovino al di fuori della giurisdizione statale⁷⁰.

La recente adozione del regolamento - proposto dalla Commissione nel 2016⁷¹ - che istituisce un quadro dell’Unione per il reinsediamento e l’ammissione umanitaria⁷², ha rappresentato la prima occasione in cui l’Unione si è dotata di uno strumento giuridicamente vincolante per disciplinare alcune forme di vie d’accesso legali.

Il testo finale del regolamento definisce il reinsediamento come «l’ammissione nel territorio di uno Stato membro, a seguito di una segnalazione dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), di un cittadino di paese terzo o di un apolide, che proviene da un paese terzo verso il quale è stato sfollato». Tale soggetto deve rispettare una serie di ulteriori requisiti: in primo luogo soddisfare

richieste di visti umanitari nel sistema della CEDU: la decisione della Grande Camera sul caso M.N. e altri c. Belgio, in *OIDU*, 2021, p. 105 ss.

⁶⁹ S. MARINAI, *op. cit.*, p. 67.

⁷⁰ *M.N. e altri/Belgio*, sopra citata, punto 143.

⁷¹ 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 della Commissione europea. Da notare che la Commissione aveva già adottato la raccomandazione (UE) 2015/914, dell’8 giugno 2015, relativa a un Programma di reinsediamento europeo.

⁷² Regolamento (UE) 2024/1350, cit.

le condizioni stabilite dal nuovo regolamento qualifiche 2024/1347⁷³ ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria; in secondo luogo, non incorrere in uno dei motivi di rifiuto del diritto al reinsediamento⁷⁴ ed infine rientrare nella situazione di chi abbia ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale in conformità del diritto dell'Unione e nazionale e che è l'offerta di una soluzione duratura.

L'adozione di tale strumento rappresenta un importante punto di svolta nella progressiva maturazione di standard normativi a livello sovranazionale, contribuendo ad armonizzare aspetti fondamentali della disciplina sul reinsediamento e conferendo all'Unione europea maggiore credibilità a livello internazionale. Ci si riferisce, in particolare, ai criteri di selezione stabiliti per individuare coloro che potrebbero avere diritto al reinsediamento⁷⁵, alle ragioni che escludono dal riconoscimento del diritto al reinsediamento⁷⁶ e alle procedure di ammissione che gli Stati membri devono seguire⁷⁷.

In questa sede, è utile richiamare, come già rilevato dal dibattito dottrinale, l'ampio margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri⁷⁸. La veste dell'atto adottato dal legislatore dell'Unione

⁷³ 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.

⁷⁴ Art. 6, reg. 2024/1350, cit.

⁷⁵ *Ivi*, art. 5.

⁷⁶ *Ivi* art. 6, rubricato «Motivi di rifiuto dell'ammissione».

⁷⁷ *Ivi*, art. 9, rubricato «Procedura di ammissione».

⁷⁸ T. DE BOER, M. ZIECK, *The Legal Abyss of Discretion in the Resettlement of Refugees: Cherry-Picking and the Lack of Due Process in the EU*, in *International Journal of Refugee Law*, n. 32, 2020, p. 54 ss.; M. SAVINO, *Refashioning Resettlement: from Border Externalization to Legal Pathways for Asylum*, in S. CARRERA, A. DEN HERTOOG, M. PANIZZON, D. KOSTAKOPOULOU (eds.), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Leiden, 2020; E. BRATANOVA VAN HARTEN, *The new EU Resettlement Framework: The Ugly Duckling of the EU asylum acquis?*, in *EU Law Analysis Blog*, 3 February 2023; M. BORRACCETTI, *op. cit.*; A. LOZA, *Complementary Pathways: Pledging Protection at the Edges of EU Law*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 25, 2023, p. 226 ss.; S. PEERS, *The New EU Asylum Laws, part 3: the Resettlement Regulation*, in *EU Law Analysis Blog*, 2 January 2024.

sembrerebbe quasi contraddire il senso di alcune disposizioni del testo⁷⁹. In primo luogo, infatti, il regolamento «non stabilisce il diritto per i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di chiedere l’ammissione o di essere ammessi nel territorio di uno Stato membro»⁸⁰, né, «impone agli Stati membri l’obbligo di ammettere un cittadino di paese terzo o un apolide»⁸¹, non istituendo un diritto individuale al reinsediamento.

Inoltre, la partecipazione degli Stati membri al piano per il reinsediamento è qualificata come discrezionale rispetto a numerosi aspetti: quanto ai costi da sostenere, alle informazioni che gli Stati sono tenuti a condividere rispetto ai dettagli della loro partecipazione - come il tipo di ammissione che intendono attuare - quanto alla determinazione dei paesi di origine delle persone migranti che possono partecipare alla selezione ed anche quanto al numero di persone da ammettere.

Tuttavia, il fatto che non esista un diritto al reinsediamento non significa che l’ammissione a tale programma sia una mera concessione da parte degli Stati: le persone che potranno beneficiarne sono, infatti, idonee al riconoscimento della qualifica di rifugiate o di persone aventi diritto alla protezione sussidiaria ai sensi del diritto dell’Unione, come indicato dall’art. 2, par. 1; pertanto, anche ove tale diritto non venga loro riconosciuto nel paese di transito, la pertinente qualifica non si estingue⁸².

Altra questione critica relativa al regolamento riguarda l’applicabilità di alcuni dei diritti enunciati nella Carta dei diritti fondamentali dell’UE. Lo strumento normativo prevede l’obbligo di rispettare i diritti fondamentali e di osservare i principi riconosciuti in particolare dalla Carta⁸³, chiarendo che l’attuazione dello stesso dovrebbe avvenire «in modo coerente con tali diritti e principi, in particolare per quanto riguarda i diritti del minore, il diritto al rispetto della vita familiare e il principio generale di non discriminazione»⁸⁴.

Nonostante il regolamento disciplini moltissime questioni procedurali, in esso non si rinviene tuttavia alcun espresso riferimento

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ Art.1, par. 2, reg. 2024/1350, cit.

⁸¹ *Ivi*, art. 1, par. 3.

⁸² T. DE BOER, M. ZIECK, *op. cit.*, p. 13.

⁸³ Considerando n. 44, del reg. 1450/2024, cit.

⁸⁴ *Ibidem*, considerando n. 44. Si noti che questa formulazione è analoga a quella formulata dalla Commissione nella proposta del 2016.

al rispetto del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 47 della Carta e al diritto a una buona amministrazione di cui all'art. 41.

Come notato, l'assenza di disposizioni relative all'impugnazione della decisione di diniego del reinsediamento sarebbe in contrasto con l'art. 47 che obbliga «gli Stati ad individuare un giudice competente ed a consentire l'impiego delle ordinarie vie di ricorso avverso tali tipi di provvedimento»⁸⁵. D'altra parte, potrebbe sostenersi che l'art. 47 troverebbe applicazione rispetto alla violazione di obblighi procedurali a carico dello Stato, come gli obblighi informativi di cui all'art. 9, par. 5 del regolamento, o gli obblighi relativi alle scadenze stabilite dal regolamento (come quelle che riguardano i tempi entro cui adottare una decisione sull'ammissione al reinsediamento o entro cui garantire l'ingresso nel territorio dello Stato)⁸⁶. L'eventuale applicabilità dell'art. 47 a tali ipotesi non risolve la problematica questione dell'assenza di una disposizione *ad hoc* relativa all'impugnazione della decisione di diniego, in contrasto con la consolidata giurisprudenza della Corte in tema di diritto d'accesso al giudice⁸⁷.

In ogni caso, la norma in esame è un atto secondario di diritto dell'Unione e in quanto tale deve rispettare le fonti di rango primario, in primo luogo la Carta dei diritti fondamentali, a nulla rilevando il fatto che il regolamento richiami solo alcuni dei diritti in essa contenuti.

Su altro versante, da accogliere positivamente è la più sfumata connotazione del regolamento come strumento di controllo dei flussi migratori. Nella versione del 2016⁸⁸, la selezione degli Stati da cui poteva avvenire il reinsediamento era subordinata al fatto che questi cooperassero con l'Unione alla gestione del fenomeno migratorio secondo varie modalità (l'adozione di misure di controllo dei flussi che riducessero il numero di cittadini che entrano illegalmente nel territorio dell'Unione; il ricorso al principio del primo paese terzo sicuro e del primo paese di asilo per assicurare il rimpatrio di coloro che, provenendo da altri paesi, entrano illegalmente nel territorio dell'Unione; l'aumento delle capacità di accoglienza di tali paesi). Tale

⁸⁵ M. BORRACETTI, *op. cit.*, p. 109.

⁸⁶ E. BRATANOVA VAN HARTEN, *op. cit.*

⁸⁷ Corte giust. 10 marzo 2021, C-949/19, *M.A./Konsul*, punto 46; 13 dicembre 2017, C-403/16, *El Hassani*, punto 42.

⁸⁸ Art. 4, lett. d), della proposta di regolamento della Commissione, del 2016.

paragrafo è stato eliminato nella versione finale del testo e la riformulazione nei termini attuali rende il legame tra la costruzione di vie d’accesso legali e il controllo dell’immigrazione irregolare meno evidente e, quindi, meno problematico nella prospettiva della tutela dei diritti umani⁸⁹.

In tale ottica è da considerare anche la previsione di sanzioni più lievi per coloro che violano le procedure di ammissione. Interessante sul punto la proposta (formulata dal Consiglio e mantenuta nel testo adottato)⁹⁰, di ridurre a tre anni - a fronte dei cinque proposti dalla Commissione - la durata dell’esclusione dalla possibilità di accedere al reinsediamento per coloro che sono entrati o hanno tentato di entrare illegalmente nel territorio dell’Unione.

7. Un confronto con il Piano d’Azione dell’UE per il Mediterraneo occidentale e le vie atlantiche

Ai fini di una lettura delle dinamiche di sviluppo di percorsi legali di accesso nell’area Mediterranea, è interessante anche un confronto degli strumenti sopra esaminati con il Piano UE per il Mediterraneo occidentale e le vie atlantiche del 6 giugno 2023⁹¹.

Tale documento dedica infatti un intero paragrafo alla «protezione e [ai] percorsi legali», nel quale viene chiarito l’obiettivo di mettere in opera meccanismi di protezione nei paesi partner - incluso il *Programma di sviluppo regionale e di protezione in Nord Africa e in Mauritania* - al fine di rafforzare le capacità delle istituzioni nazionali nelle operazioni di registrazione, di determinazione dello status di rifugiato e di supporto all’integrazione.

Inoltre, al di là del riferimento esplicito alla promozione delle vie legali, il piano per il Mediterraneo occidentale offre una chiara indicazione sulle modalità attraverso cui perseguire tale obiettivo, ossia il reinsediamento, le ammissioni umanitarie e le vie legali

⁸⁹ E. BRATANOVA VAN HARTEN, *op. cit.*

⁹⁰ Art. 6, par. 2, lett. f), della proposta di regolamento che istituisce un quadro per il reinsediamento, nella versione presentata dal Consiglio, il 20 dicembre 2023.

⁹¹ Piano d’azione per il Mediterraneo occidentale e atlantico della Commissione, del 6 giugno 2023.

complementari in paesi che ospitano i rifugiati, in collaborazione con gli Stati membri e l'UNHCR.

La lettura congiunta dei due Piani d'Azione mostra con evidenza come nel piano per il Mediterraneo centrale lo spazio dedicato allo sviluppo di vie legali di ingresso appaia residuale.

La ragione è con ogni probabilità riconducibile alla diversa portata del fenomeno migratorio lungo le due rotte: nel 2023 sono stati 131.630 gli arrivi irregolari lungo rotta centrale, a fronte dei 36.649 lungo quella occidentale⁹².

Le dimensioni del fenomeno confermano il più stringente approccio assunto dall'UE nel Piano d'azione per il Mediterraneo centrale, orientato più a contenere gli arrivi irregolari, in ragione dei numeri elevati di persone in movimento, piuttosto che a sviluppare una strategia mirata a sviluppare canali d'accesso legali, cui viene riservato uno spazio circoscritto ai soli corridoi umanitari, formula non ancora normata, e a quelli che si realizzano tramite l'ETM, cui l'Unione partecipa finanziariamente.

Un riferimento all'ETM è presente anche all'interno del piano per il Mediterraneo occidentale, ove è chiara l'intenzione di promuovere vie legali di protezione tramite la collaborazione di «*refugee-hosting countries along the routes*», quali il Niger e il Ruanda. Ciò sembra confermare in definitiva l'attuale orientamento dell'Unione volto più a sostenere sul piano politico e/o finanziario la creazione di percorsi legali di protezione verso l'Europa che ad adottare un sistema di strumenti normativi *ad hoc* in materia.

8. La migrazione lavorativa (economica): quali prospettive?

Alcuni cenni merita, a chiusura della panoramica tratteggiata con riferimento ai percorsi legali di accesso alla protezione nell'area mediterranea, il riferimento, contenuto nel piano per il Mediterraneo centrale, alla diversa fattispecie delle vie d'accesso legali funzionali a

⁹² Infografica - *Migration flows: Eastern, Central and Western routes* di Frontex and Spanish Ministry of Interior, aggiornata a febbraio 2024.

esigenze lavorative, rispetto alle quali si è registrato negli ultimi anni «un fermento normativo ed economico»⁹³.

All’interno della sezione dedicata al rafforzamento della cooperazione con i paesi terzi, viene infatti menzionata l’esigenza di «accelerare l’attivazione del talent partnership»⁹⁴ con Tunisia, Egitto e Bangladesh, al fine di migliorare la mobilità internazionale e la migrazione circolare, basata su un migliore abbinamento di domanda e offerta.

Tale obiettivo, già preannunciato nel Patto della Commissione del 2020⁹⁵, si inserisce nel frammentario sistema normativo sulle migrazioni per motivi di lavoro, che ha sperimentato interessanti sviluppi negli ultimi anni.

In tale contesto, a seguito della proposta della Commissione nel 2016⁹⁶, è stata adottata la nuova direttiva 2021/1883, sulla cd. Carta Blu⁹⁷, considerata cruciale nell’ambito del piano per il Mediterraneo centrale per consentire l’attivazione della formula del *Talent Partnership* e che riguarda i lavoratori migranti altamente qualificati, sui quali il Patto del 2020 aveva puntato l’attenzione⁹⁸.

La nuova direttiva introduce criteri più flessibili per ottenere la cd. Carta blu, come una durata contrattuale minima di sei mesi, a fronte dei dodici previsti dalla norma precedente; una retribuzione minima inferiore a quella già individuata⁹⁹; l’estensione del campo di applicazione anche ai lavoratori non laureati con un minimo di tre anni di esperienza nel settore *high-tech*, e di cinque anni negli altri settori.

⁹³ G. MORGESE, *I percorsi legali di ingresso nell’UE tra iniziative in corso e prospettive future*, in L. F. PACE (a cura di) *Quo Vadis Europa? Le sfide dell’Unione europea nel tempo delle crisi. Una riflessione multidisciplinare*, Roma, 2023.

⁹⁴ Piano d’azione per il Mediterraneo centrale, par. 13.

⁹⁵ COM (2020) 609final, cit., p. 23 ss.

⁹⁶ E. GUILD, *A New Blue Card Scheme? The Commission’s proposal for highly skilled migration into the EU*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 12 July 2016.

⁹⁷ Direttiva 2021/1883, cit.

⁹⁸ A. PITRONE, *La recente disciplina europea sulla migrazione qualificata: tra promozione della migrazione circolare e politiche di integrazione*, in *FSSJ*, n. 1, 2018, p. 73 ss.

⁹⁹ Art. 5, par. 3, direttiva 2021/1883, cit.: «La soglia di retribuzione di cui al primo comma è fissata dallo Stato membro interessato, previa consultazione delle parti sociali in conformità delle prassi nazionali. Corrisponde almeno a 1,0 volte, ma non a più di 1,6 volte, la retribuzione media annuale lorda nello Stato membro interessato».

Le persone titolari di Carta Blu godono inoltre di facilitazioni nell'accesso ad alcuni diritti, ad esempio nel godimento dei diritti di mobilità *intra*-UE. Risultano infatti più favorevoli le norme che disciplinano la mobilità all'interno dell'Unione, sia di breve¹⁰⁰ che di lunga durata, essendo stato ridotto da 18 a 12 mesi il periodo di soggiorno legale dopo il quale il titolare di Carta blu ha il diritto di soggiornare in un altro Stato membro.

Semplificata appare anche la possibilità di richiedere lo *status* di soggiornante di lungo periodo di cui alla direttiva 2003/109. Al fine di raggiungere i cinque anni di residenza legale nel territorio dell'Unione - condizione necessaria per presentare una domanda di permesso per lungo periodo¹⁰¹- potranno essere considerati non soltanto i periodi trascorsi in diversi Stati membri come titolari di una *Blu Card* ma anche come titolari di un permesso per ricerca per studio¹⁰², o in quanto beneficiari di protezione internazionale¹⁰³.

Alcuni aspetti della previgente disciplina che hanno resistito al processo di riforma sembrano tuttavia limitare l'effettività delle nuove

¹⁰⁰ L'art. 20 della direttiva prevede che i titolari di Carta Blu possono svolgere un periodo di 90 giorni, su 180 giorni, in un altro Stato membro. Se tale Stato applica Schengen, non può richiedere alcuna autorizzazione a tal fine, se invece non applica integralmente Schengen richiederà anche un documento di viaggio valido.

¹⁰¹ Direttiva (CE) 2003/109 del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

¹⁰² Direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari.

¹⁰³ Art. 18, par. 2, direttiva 2021/1883, cit.: «In deroga all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE, il titolare di Carta blu UE che si è avvalso della possibilità prevista all'articolo 21 della presente direttiva può cumulare periodi di soggiorno in diversi Stati membri al fine di soddisfare il requisito relativo alla durata del soggiorno, a condizione che il titolare di Carta blu UE abbia cumulato: a) il numero di anni di soggiorno legale e ininterrotto richiesto a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE in quanto titolare di una Carta blu UE, di un permesso di soggiorno nazionale ai fini di un lavoro altamente qualificato, di un'autorizzazione come ricercatore o, se del caso, di un'autorizzazione come studente in conformità dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2003/109/CE o in quanto beneficiario di protezione internazionale nel territorio degli Stati membri; b) due anni di soggiorno legale e ininterrotto nel territorio dello Stato membro in cui è stata presentata la domanda per lo status di soggiornante di lungo periodo UE come titolare di Carta blu UE, immediatamente prima della presentazione della pertinente domanda».

previsioni: tra questi si annoverano la possibilità di prevedere dei regimi nazionali paralleli¹⁰⁴ (anche se corredata dalla previsione che ogni trattamento più favorevole previsto dalle norme interne debba applicarsi anche ai titolari di Carta Blu quanto all’ammontare delle tasse e alla parità di trattamento) e la facoltà per gli Stati membri di effettuare un *labour market test* all’ingresso (nonostante la Commissione avesse proposto di limitarne l’utilizzo solo a situazioni di gravi problematiche, come alti livelli di disoccupazione)¹⁰⁵.

L’approccio del legislatore non appare ugualmente favorevole nei confronti dei migranti dotati di basse o medie competenze (in contrapposizione agli *high-skilled migrants* come i titolari di Carta Blu): lo strumento rilevante era la direttiva sul Permesso unico 2011/98/UE che, a seguito delle modifiche approvate nell’ambito del nuovo patto è stata modificata e sostituita dalla direttiva 2024/1233¹⁰⁶.

L’obiettivo del testo del 2011 era duplice: istituire un permesso unico che combinasse il permesso per lavoro e il titolo di soggiorno, e garantire l’equo trattamento tra i cittadini di Stati terzi legalmente residenti nel territorio dell’Unione e i cittadini dell’UE¹⁰⁷.

Nella versione aggiornata alla luce del nuovo patto, l’ambito di applicazione della direttiva è stato semplificato e chiarito. Sul piano soggettivo, è abrogata la previsione che escludeva dall’ambito di applicazione dello strumento i beneficiari di protezione internazionale, ma sono mantenute altre esclusioni relative ai lavoratori stagionali¹⁰⁸, ai cittadini di paesi terzi nell’ambito di trasferimenti intra-societari¹⁰⁹ e

¹⁰⁴ Considerando nn. 6 e 7, direttiva 2021/1883, cit.

¹⁰⁵ S. PEERS, *The revised Blue Card Directive: the EU’s search for more highly skilled non-EU migrants*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 4 June 2021.

¹⁰⁶ Direttiva (UE) 2023/1233, cit.

¹⁰⁷ T. DE LANGE, *Recasting the Single Permit Directive: furthering the protection of migrants at work in the EU?*, in *EU Migration Law Blog*, 13 June 2022.

¹⁰⁸ Direttiva (UE) 2014/36 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali.

¹⁰⁹ Direttiva (UE) 2014/66 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell’ambito di trasferimenti intra- societari.

ai lavoratori distaccati¹¹⁰. Tali distinzioni contribuiscono alla ulteriore frammentazione del quadro normativo relativo ai lavoratori migranti¹¹¹.

In questa sede, si segnalano alcuni interventi di modifica che potrebbero contribuire a un maggiore ricorso alle previsioni della direttiva, in un'ottica di miglioramento del quadro giuridico dell'Unione nella determinazione di vie d'accesso legali determinate da ragioni economiche.

La domanda per il Permesso unico, come è noto, può essere presentata anche dal cittadino di Stato terzo (CST) che si trovi fuori dal territorio dello Stato membro. La nuova formulazione prevede ulteriormente che anche i CST che risiedono già nel territorio dello Stato hanno il diritto di presentare tale domanda¹¹², evitando quel cortocircuito che imponeva a un soggetto legalmente residente in uno Stato membro di recarsi fuori dal territorio statale per poter presentare tale domanda.

Un'importante novità riguarda inoltre l'introduzione dell'obbligo in capo agli Stati membri di consentire al titolare di un Permesso unico di cambiare datore di lavoro. Questa norma assicura una maggiore tutela dei lavoratori contro lo sfruttamento, perché svincola la posizione del migrante sul territorio dalla titolarità di un contratto di lavoro, lasciandogli un margine di scelta nel valutare di interrompere un legame contrattuale senza il timore di perdere il Permesso unico.

Tuttavia, la durata del periodo di disoccupazione consentito prima che venga revocato il permesso di soggiorno è più breve per i titolari di Permesso unico rispetto ai titolari di *Blu Card*, confermando l'approccio di favore del legislatore dell'UE nei confronti dei migranti altamente qualificati¹¹³.

L'orientamento della riforma - anche in relazione al diverso versante dei percorsi legali di accesso di migranti economici - sembra quindi decisamente volto a incoraggiare, se non privilegiare, alcune categorie

¹¹⁰ Direttiva CE 96/71 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

¹¹¹ T. DE LANGE, *Recasting the Single Permit Directive: furthering the protection of migrants at work in the EU?*, cit.

¹¹² Art. 4, par. 2, direttiva (UE) 2023/1233, cit.

¹¹³ T. DE LANGE, *A new narrative for European migration policy: Sustainability and the Blue Card recast*, in *ELJ*, 2021, pp. 1-9.

di soggetti portatori di un beneficio in termini economici all’interno dell’UE.

9. *Prime conclusioni*

Lo scenario sullo stato dell’arte in tema di regolazione delle vie legali di accesso nell’Unione europea mostra una varietà di atti e regimi normativi ancora lacunosa e difficile da mettere a tema secondo logiche di sistema. Le relative questioni sono state però recentemente riportate al centro dell’attenzione e del dibattito scientifico da interventi istituzionali di rilancio politico-finanziario e da nuove sfide della cooperazione sovranazionale e intergovernativa nell’area del Mediterraneo, particolarmente sensibile ai profili della (in-)sicurezza e della (il-)legalità dei percorsi migratori.

Dai due Piani d’Azione per il Mediterraneo, come pure dagli altri strumenti esaminati, emerge la tendenza dell’Unione a perseguire strategie di contenimento degli arrivi e di riduzione delle partenze, e così di consolidamento della cooperazione con i paesi terzi, anche attraverso la realizzazione di percorsi legali d’ingresso negli Stati membri.

Nel piano per il Mediterraneo centrale in particolare, il ricorso a vie sicure di accesso appare marginale e coincide con lo sviluppo di corridoi umanitari e anche con *l’Emergency Transit Mechanism*.

Da una parte, questi ultimi presentano alcuni indiscussi vantaggi: si tratta infatti di soluzioni strategiche per offrire protezione in termini concreti a determinati soggetti, rispettando la sovranità degli Stati. Tuttavia, si tratta di strumenti il cui funzionamento è ancora rimesso ai rapporti bilaterali con gli Stati terzi coinvolti, in un’ottica di cooperazione esterna piuttosto che di armonizzazione interna nel quadro giuridico dell’Unione.

Sebbene l’Unione qualifichi l’impegno a fornire un’assistenza efficace alle persone bisognose di protezione come un dovere “morale”¹¹⁴, incoraggiando l’utilizzo dei corridoi umanitari¹¹⁵ e fissando l’obiettivo di sviluppare un modello europeo di

¹¹⁴ Raccomandazione (UE) 2020/1364, par. 1.

¹¹⁵ Piano per il Mediterraneo centrale, cit., punto 5.

sponsorizzazione da parte di comunità (cd. *Community Sponsorship*)¹¹⁶, tali iniziative sono ancora rimesse alla volontà degli Stati che le assumono, trattandosi quindi di interventi *ad hoc*.

Il quadro attuale è dunque ancora ben lontano da un modello europeo, rappresentando al contrario un *patchwork* di diverse pratiche, perlopiù non standardizzate e non coperte da un preciso tessuto normativo, in quanto rimesse a strumenti di *soft law*.

Si tratta di un fenomeno ben noto¹¹⁷, che può determinare un abbassamento e una potenziale erosione delle garanzie diritti individuali. Gli strumenti non vincolanti utilizzati, infatti, incidono su diritti fondamentali delle persone coinvolte, in particolare il diritto d'asilo di cui all'art. 18 della Carta¹¹⁸.

Tali misure di *soft law*, - come quelle che stabiliscono il funzionamento dei corridoi umanitari - che dovrebbero assicurare più efficacemente le garanzie del diritto d'asilo, sembrano tuttavia ridurre non soltanto l'effettività di tale diritto, ma anche altri diritti ad esso correlati, come il diritto di non respingimento (*non refoulement*) e il diritto a un rimedio effettivo avverso decisioni contro le quali non è previsto alcun rimedio.

Finché gli accordi su cui si basano queste forme di vie legali resteranno informali, escludendo la funzione del Parlamento europeo e quella giurisdizionale della Corte, saranno potenzialmente inidonei a rispettare i diritti fondamentali dell'Unione¹¹⁹.

Il carattere non vincolante degli strumenti utilizzati potrebbe essere in contrasto con l'art. 52, par. 1 della Carta, sulla base del quale

¹¹⁶ COM (2020) 609final, cit., p. 25.

¹¹⁷ K. NOWROT, *Aiding and Abetting in Theorizing the Increasing Softification of the International Normative Order - A Darker Legacy of Jessup's Transnational Law?*, in *Rechtswissenschaftliche Beiträge der Hamburger Sozialökonomie*, Hamburg, 2018; V. MORENO-LAX, *The "Crisification" of Migration Law: Insights from the EU External Border*, in *Queen Mary Law Research Paper*, n. 403, 2023, forthcoming, in S. BURCH ELIAS, K. COPE, J. GOLDENZIEL (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Immigration Law*, Oxford, 2023.

¹¹⁸ P. DE PASQUALE, *Art. 18*, in S. ALLEGREZZA, R. MASTROIANNI, F. PAPPALARDO, O. POLLICINO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 349 ss.; S. PEERS, T. HERVEY J. KENNER, A. WARD, *The EU Charter of Fundamental Rights A Commentary*, Oxford, 2021.

¹¹⁹ V. MORENO-LAX, *The informalisation of the external dimension of EU asylum policy*, cit., p. 302.

eventuali limitazioni all’esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta stessa devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà.

La prospettiva che pare delinearsi è quella di un quadro frammentato e rimesso alla discrezionalità degli Stati membri, come dimostra il richiamato Protocollo sui corridoi umanitari dalla Libia, che rappresenta un esempio di cooperazione nell’area del Mediterraneo votata a logiche di protezione, ma con i limiti e le problematiche che l’utilizzo di tali strumenti comporta.

Nonostante che sia da accogliere positivamente il fatto che l’Unione si sia dotata di uno strumento normativo sul reinsediamento e l’ammissione umanitaria, sono varie le criticità che abbiamo evidenziato in relazione all’intervento in questione. La tendenza che pare emergere è quella di introdurre, anche in una fonte giuridica vincolante come il regolamento, una serie di previsioni che non istituiscono obblighi in capo agli Stati membri.

Come ricordato, il concreto funzionamento del reinsediamento è infatti subordinato a un’ampia discrezionalità degli Stati membri, non essendo previsto dal regolamento un diritto al reinsediamento. Si tratta quindi di un meccanismo all’esito del quale, soltanto in via eventuale, è concesso a una persona di essere reinsediata.

Nell’ambito delle vie sicure di accesso fondate su esigenze di protezione, il *fil rouge* delle posizioni adottate dall’Unione sembra essere quello di lasciare più ampi margini di discrezionalità agli Stati membri - dalla gestione dei corridoi umanitari, al funzionamento del reinsediamento e delle ammissioni umanitarie-, e di esternalizzare la gestione del fenomeno migratorio, attraverso quei meccanismi come l’ETM che restano, in ogni caso, funzionali al reinsediamento.

ABSTRACT (ITA)

Nell'ambito della dimensione esterna della politica migratoria e d'asilo, l'Unione promuove lo sviluppo di canali legali d'accesso, anche attraverso la cooperazione con paesi partner e organizzazioni internazionali. In questo contesto, si propone un'analisi dei percorsi legali d'accesso all'UE alla luce dei recenti atti normativi adottati nell'ambito del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, con particolare riferimento allo spazio mediterraneo. Particolare attenzione è dedicata alle vie legali fondate su esigenze di protezione internazionale, in particolare ai corridoi umanitari e al reinsediamento – come disciplinato dal nuovo regolamento 2024/1350, e ai relativi profili di criticità.

ABSTRACT (ENG)

Within the framework of the external dimension of migration and asylum policy, the Union promotes the development of legal access channels, also through cooperation with partner countries and international organizations. In this context, an analysis of legal pathways to the EU is proposed in light of recent legislative acts within the framework of the New Pact on Migration and Asylum, with particular reference to the Mediterranean area. Particular attention is dedicated to legal pathways based on international protection needs, particularly humanitarian corridors and resettlement, as regulated by the new regulation 2024/1350, and the related critical issues.