



## Le vie legali di accesso all’Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea

**Marco Borraccetti\***

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Vie legali d’accesso e quadro giuridico dell’Unione. - 3. Le vie legali d’accesso nel Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo e nella raccomandazione sui percorsi sicuri per la protezione internazionale. - 4. Le misure di reinsediamento ed i loro beneficiari. - 5. Le forme di accesso per protezione internazionale diverse dal reinsediamento: assistenza umanitaria, corridoi umanitari ed ipotesi alternative. - 6. I canali legali non collegati alla protezione internazionale. - 7. In conclusione

1. La necessità di una gestione della migrazione in modo legale, ordinato e sicuro è emersa con forza a livello globale negli anni più recenti. O, meglio ancora, solo in anni recenti si è assunta consapevolezza della vastità del fenomeno e della necessità di un approccio condiviso e caratterizzato da un’effettiva cooperazione internazionale, che prendesse in considerazione le necessità degli Stati coinvolti, così come quelle dei migranti. Considerate di importanza residuale o comunque inferiore rispetto alle misure di contrasto all’immigrazione irregolare, ed al contempo strettamente collegate al sistema

---

\* Professore associato di diritto dell’Unione europea, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

europeo d’asilo, la garanzia e la previsione di vie legali d’accesso possono risultare fondamentali e decisive innanzitutto nella tutela delle vite umane, ma anche per ridurre gli affari delle organizzazioni criminali dedite al traffico e alla tratta di persone. La loro importanza è stata sottolineata nella dichiarazione di New York su migranti e rifugiati<sup>1</sup>, seguita dai *Global Compact on Refugees*<sup>2</sup> e *for Safe, Orderly and Regular Migration*<sup>3</sup>, adottati a Marrakech nel dicembre 2018, il primo dei quali richiamava la necessità di ampliare “*legal pathways for refugees*” sì da poterle rendere disponibili sul piano globale<sup>4</sup>. Importanza affermata, per ciò che riguarda la migrazione regolare, anche dal *Global compact* sulla migrazione, il cui obiettivo n. 5 è per l’appunto rubricato “*Enhance availability and flexibility of pathways for regular migration*”, e ribadita dalla *UNHCR Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways* che ha individuato tra i suoi obiettivi lo sviluppo di vie d’accesso complementari al reinsediamento.

Se si guarda alla dimensione europea, il precedente Patto europeo sull’Immigrazione e l’Asilo<sup>5</sup> (2008) si limitava a collegare l’organizzazione dell’immigrazione legale alle esigenze del Paese di accoglienza e degli interessati; al contempo, guardava all’immigrazione temporanea e circolare per contrastare “la fuga dei cervelli”. Per quel che concerne, invece, la protezione internazionale, già si manifestava la necessità di rafforzare la cooperazione con UNHCR “per assicurare una migliore protezione alle persone che la richiedano all’esterno del territorio degli Stati membri dell’Unione europea”, “progredendo, su base volontaria, verso il reinsediamento nel territorio dell’Unione europea”<sup>6</sup> di coloro che si trovavano già sotto la protezione dell’Alto commissariato dei rifugiati. Un’esigenza sottolineate sin dall’inizio degli anni 2000, con la proposta – poi naufragata – relativa all’istituzione di “*Protected entry procedure*”, in grado di garantire dei viaggi in condizione di sicurezza grazie alla possibilità di presentare

<sup>1</sup> *New York Declaration for Refugees and Migrants*, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni unite il 13.9.2016, n. A/71/L.1, punti 77-78 e 9 e ss. delle soluzioni durature.

<sup>2</sup> *Global compact on refugees*, adottato dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite a Marrakech il 17.12.2018, n. [A/RES/73/151](#).

<sup>3</sup> *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, adottato dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite a Marrakech il 19.12.2018, n. A/RES/73/195. Vale ricordato che le tensioni intraeuropee sulla gestione delle migrazioni si sono riflesse anche in tale contesto: dopo aver visto l’UE contribuire alla dichiarazione di New York esprimendo una posizione unitaria, al momento della discussione e dell’adozione dei due *Compact* alcuni Stati membri hanno deciso di non sottoscriverli, tra di essi l’Italia, limitatamente a quello sulle migrazioni.

<sup>4</sup> Si guardi ai punti 14 e 16 del *Global Compact on Refugees*, cit.

<sup>5</sup> Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo (2008), punto I, in principio.

<sup>6</sup> Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo (2008), punto IV, lettera d).

domanda nelle sedi diplomatiche all'estero<sup>7</sup>, dai quali sarebbe derivata la tutela dei diritti umani degli interessati, con l'applicazione a quella fase dei livelli di protezione richiesti tanto dalla Carta dei diritti fondamentali che dalla CEDU. Un'ipotesi che avrebbe potuto portare ad una razionalizzazione dei viaggi verso l'Europa e, di conseguenza, alla riduzione della pressione negli Stati terzi, vista la dislocazione delle rappresentanze diplomatiche nei luoghi più sensibili alla tematica migratoria.

In tale contesto si inserisce il nuovo Patto europeo sull'Immigrazione e l'Asilo<sup>8</sup>, la cui pubblicazione è stata accompagnata da quella di un nuovo pacchetto di misure sull'immigrazione, figlio dell'ambizione della Commissione di gestire tale politica europea nel corso dei prossimi anni. Assumendo una posizione coerente con quanto asserito a livello internazionale, e parzialmente sostenuto anche a livello unionale, la parte del Patto dedicata allo sviluppo di vie di accesso legali al territorio europeo poggia sulle relazioni con gli Stati terzi, con il dichiarato obiettivo di conseguire una gestione dell'immigrazione che sia soddisfacente in pari misura per tutti gli attori statali coinvolti<sup>9</sup>. L'importanza di tale relazione, anche alla luce degli opportuni rafforzamento e flessibilità nella predisposizione delle vie d'accesso per migranti regolari, viene sottolineata anche dal Parlamento europeo, a detta del quale, infatti, l'aumento del numero di canali legali per la

---

<sup>7</sup> Sul punto si vedano S. CARRERA, R. CORTINOVIS, *The EU Role in Implementing the Global Compact on Refugees. Contained Mobility vs International Protection*, 2019, [www.ceps.eu/ceps-publications/eus-role-implementing-un-global-compact-refugees/](http://www.ceps.eu/ceps-publications/eus-role-implementing-un-global-compact-refugees/), p. 6 ss.; M. Savino, *Refashioning Resettlement: From Border Externalization to Legal Pathways for Asylum*, S. CARRERA, A. P. L. DEN HERTOOG, M. PANIZZON, D. KOSTAKOPOULOU, *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Brill, 2018, p. 91 ss.; 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; 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*, 2002, Danish Center for Human Rights. Si rinvia anche alla bibliografia in questi lavori segnalata.

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione del 23.9.2020, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM(2020)609 final. Nel presente articolo è indicato anche come Patto sulla migrazione e l'asilo o Patto. Per un commento generale si leggano P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, n. II/2020, [aisdue.eu](http://aisdue.eu); D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, in [eumigrationlawblog.eu](http://eumigrationlawblog.eu); 28.9.2020; A. DI PASCALE, *Il nuovo patto europeo per la migrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in [eurojus.it](http://eurojus.it), 28.9.2020; C. FAVILLI, *Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in [questionegiustizia.it](http://questionegiustizia.it), 2.10.2020.

<sup>9</sup> Si vedano sul punto le pp. 26 e ss. del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, cit.. In più occasioni è stato sottolineato dalla Presidente della Commissione europea, così come dal Vicepresidente Schinas e dalla Commissaria Johansson nel corso dell'audizione alla commissione parlamentare sulle libertà civili (LIBE) del 24.9.2020, che l'ambizione è quella di giungere all'istituzione di un sistema ove siano soddisfatti in pari misura tanto gli interessi degli Stati membri dell'UE, che quelli degli Stati terzi.

migrazione contribuirebbe a ridurre il numero di irregolari<sup>10</sup>, oltre che la pressione sui sistemi nazionali d'asilo, sfruttati anche col solo fine di rimanere per un certo periodo, in condizioni regolari, sul suolo europeo.

La pubblicazione del Patto sull'immigrazione e l'asilo è stata accompagnata, tra le altre, da quella della Raccomandazione della Commissione<sup>11</sup> sulle vie di accesso legali strettamente collegate alla protezione internazionale<sup>12</sup>; non vi sono, invece, atti dedicati o riconducibili a quelle collegate alla migrazione di natura economica. Emerge perciò sin d'ora che, il richiamo alla necessità di individuare vie d'accesso legali, sicure e ordinate, è principalmente riferito a percorsi per titolari di protezione internazionale, o comunque meritevoli di protezione; tuttavia, la questione dell'accesso legale agli Stati membri dovrebbe riguardare anche chi aspira a giungervi per ragioni di lavoro: invece, le modalità di accesso all'uopo indirizzate rimangono fortemente limitate, per ragioni riconducibili non solo all'assenza di una disciplina uniforme sulla mobilità di lungo periodo, ma anche all'esistenza di mercati del lavoro diversi, caratterizzati da diverse regole di accesso e funzionamento.

Una volta individuato il quadro giuridico di riferimento, il presente lavoro guarderà alle varie declinazioni delle vie legali d'accesso, alla loro fattibilità ed alle criticità che potrebbero derivarne anche alla luce delle proposte normative attualmente pendenti e dei loro possibili effetti sull'evoluzione generale del sistema europeo di reinsediamento e delle misure ad esso complementari.

2. La doppia dimensione che caratterizza la parte del Patto che ci interessa, legata tanto al sistema della protezione internazionale che alla gestione della migrazione economica, porta all'individuazione di distinte disposizioni, incluse nella politica europea dell'immigrazione e dell'asilo, cui fare ricorso come basi giuridiche.

Se si guarda al sistema della protezione internazionale, tanto il Patto che la raccomandazione sui percorsi legali di protezione nell'UE richiamano al reinsediamento di coloro titolati alla protezione internazionale e all'utilizzo di misure alternative, ad esso complementari e fondate comunque sulla volontarietà degli attori coinvolti, siano essi statali, governativi, non

---

<sup>10</sup> Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del 9 ottobre 2020, *Draft Report on new avenues for legal labour migration*, 2020/2010 (INI), punto 19.

<sup>11</sup> Raccomandazione della Commissione del 23.9.2020, *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, C(2020)6467 final.

<sup>12</sup> Per un commento a questa parte del Patto: L. LOBEUF, *Legal pathways to protection: towards a common and comprehensive approach?*, in *eumigrationlawblog.eu*, 3.12.2020.

governativi o soggetti privati. In questo caso, è l'art.78 TFUE a rilevare ed in particolare, le lettere d) e g) del suo secondo comma, che guardano rispettivamente alla possibilità di porre in essere procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria ed a quella di avviare forme di partenariato e cooperazione con Stati terzi "per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea".

Tale base giuridica è stata opportunamente individuata dalla Commissione nella proposta di regolamento sull'istituzione di un quadro unionale sul reinsediamento<sup>13</sup>, diretto a prevedere un sistema generale e dalla natura permanente, non più legato al momento contingente. Nonostante un accordo fosse inizialmente intervenuto, il Consiglio aveva tentato successivamente di ridiscutere il testo; preso atto della ferma posizione del Parlamento europeo, aveva informato quest'ultimo dell'intenzione di procedere alla sua adozione in un contesto a pacchetto, includendolo verosimilmente in un gruppo con altre proposte sull'asilo, la cui adozione non ebbe luogo entro la fine della legislatura. È con la descritta situazione che si scontra l'auspicio della Commissione di vedere la disposizione presto adottata, contando evidentemente su di una posizione più collaborativa del Consiglio.

Diversa è invece la questione se si guarda al quadro giuridico della migrazione regolare, di cui all'art. 79 TFUE che, nell'ottica di "una gestione efficace dei flussi migratori" e dell' "equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri" (art. 79, par. 1, TFUE), prevede la competenza dell'Unione ad individuare condizioni e disposizioni relative all'ingresso sul territorio degli Stati membri anche per il soggiorno di lunga durata [art. 79, par. 2, lett. a) TFUE] e per l'esercizio della mobilità intraeuropea [art.79, par. 2, lett. b) TFUE]. Un potere per la verità solo in parte esercitato, essendo la regolazione europea intervenuta in modo parcellizzato e con interventi privi di carattere organico<sup>14</sup> che, come osservato a livello

---

<sup>13</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13.7.2016, *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. Tale proposta è stata, tra gli altri, commentata dai citati lavori di S. CARRERA, R. CORTINOVIS, *The EU Role in Implementing the Global Compact on Refugees. Contained Mobility vs International Protection*, 2019, [www.ceps.eu/ceps-publications/eus-role-implementing-un-global-compact-refugees/](http://www.ceps.eu/ceps-publications/eus-role-implementing-un-global-compact-refugees/); M. SAVINO, *Refashioning Resettlement: From Border Externalization to Legal Pathways for Asylum*, S. CARRERA, A. P. L. DEN HERTOEG, M. PANIZZON, D. KOSTAKOPOULOU, *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Brill, 2018, p. 82; oltre che da T. DE BOER, M. ZIECK, *The legal Abyss of Discretion in the Resettlement of Refugees*, in *International Journal of Refugee Law*, n. 1/2020, p. 54.

<sup>14</sup> Si pensi, ad esempio, alla parità di trattamento, alle condizioni di entrata e rientro, allo status riconosciuto agli interessati, alla mobilità intraeuropea, all'autorizzazione al lavoro, al ricongiungimento familiare ed al riconoscimento delle qualifiche (punto 7).

istituzionale<sup>15</sup>, non impedisce la competizione, non necessariamente virtuosa, tra ordinamenti statali. Il sistema, attento in modo prevalente alla mobilità di breve durata, disciplina alcuni aspetti specifici quali il lavoro stagionale<sup>16</sup>, il ricongiungimento familiare<sup>17</sup>, il soggiorno di lungo periodo<sup>18</sup>, il lavoro altamente qualificato<sup>19</sup>; ad essi vanno aggiunte le disposizioni sul permesso unico<sup>20</sup>, sui trasferimenti intra-societari<sup>21</sup> e, infine, le norme dedicate alle condizioni di ingresso e residenza per ragioni di ricerca, studio, tirocinio oltre che di volontariato<sup>22</sup>.

In un contesto complesso come quello attuale, la descritta parcellizzazione normativa è causa di un impatto limitato, come emerge dalla verifica della legislazione sulla migrazione regolare<sup>23</sup>, il cui obiettivo consisteva nel rafforzamento della gestione delle forme regolari di migrazione attraverso una semplificazione normativa<sup>24</sup>. Tale indirizzo è stato ripreso dalla Presidenza tedesca dell'Unione europea, che aveva collegato la migrazione legale alla crescita economica del continente e delle economie nazionali, oltre che alla gestione ed al controllo dei flussi migratori<sup>25</sup>.

---

<sup>15</sup> Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del 9 ottobre 2020, *Draft Report on new avenues for legal labour migration*, 2020/2010 (INI), punto 4.

<sup>16</sup> Direttiva 2014/36/UE 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*, in *GUUE* L 94 del 28.3.2014, pp. 375–390.

<sup>17</sup> Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, *relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, in *GUCE* L 251 del 3.10.2003, pp. 12–18.

<sup>18</sup> Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, in *GUCE* L 16 del 23.1.2004, pp. 44–53.

<sup>19</sup> Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, *sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*, in *GUCE* L 155 del 18.6.2009, pp. 17–29.

<sup>20</sup> Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, *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*, in *GUUE* L 343 del 23.12.2011, pp. 1–9.

<sup>21</sup> Direttiva 2014/66/UE 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*, in *GUUE* L 157, 27.5.2014, p. 1–22.

<sup>22</sup> 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*, *GUUE* L 132 del 21.5.2016, pp. 21–57.

<sup>23</sup> Commission Staff Working Document del 29.3.2019, *Fitness check on EU legislation on legal migration*, SWD(2019) 1055 final.

<sup>24</sup> Commission Staff Working Document del 29.3.2019, *Fitness check on EU legislation on legal migration*, cit., p.4 e p.105.

<sup>25</sup> Presidency discussion paper, del 16.10.2020, *The future of legal migration in the EU: state of play and possible way forward*, n. 12026/20, p. 5 e ss.

Uno sviluppo che tuttavia sembra destinato a rimanere sulla carta, visto che la maggioranza degli Stati membri non ravvisa la necessità innovare il quadro giuridico esistente, pur accettando una sua eventuale modifica: da un lato si pensa all'intervento sulla flessibilità dei mercati del lavoro nazionali; dall'altro, si ammette la possibilità di estendere l'applicazione dell'attuale *acquis* a nuove categorie quali imprenditori, liberi professionisti e soggetti alla ricerca di lavoro. Tale posizione favorevole, però, svanisce innanzi all'ipotesi di includervi anche lavoratori dalle qualifiche inferiori<sup>26</sup>.

3. In generale, il Patto riconosce la rilevanza del fenomeno migratorio, individuandone le varie cause, quali le tendenze demografiche ed economiche, l'instabilità politica, i conflitti ed anche il cambiamento climatico. Come anticipato, il contenuto della parte dedicata alle vie legali riguarda prevalentemente la protezione internazionale, cui vanno aggiunte quelle di inferiore dimensione sulle vie d'accesso per lavoro e sulla mobilità di talenti altamente qualificati.

La descritta impostazione è confermata dalla Raccomandazione dedicata ai percorsi sicuri per la protezione internazionale<sup>27</sup>, quali il reinsediamento, le ammissioni e i corridoi umanitari, oltre che altri percorsi complementari individuati ricorrendo all'impiego di strumenti inizialmente previsti con altra finalità. Secondo quanto emerge dalla sua lettura, l'assistenza efficace a beneficiari di protezione internazionale, o a coloro che sono ad essa titolati, viene elevata al rango di obbligo morale che incombe tanto sull'Unione, che sui suoi Stati membri, sostenendone il necessario coinvolgimento in azioni a tal fine dedicate. Un obbligo morale<sup>28</sup> che necessita di essere periodicamente ribadito e che non sembra sentito come tale da buona parte di essi, non intenzionati a partecipare a tali forme di accoglienza, pur se organizzate su base volontaria.

Ciò pone inevitabilmente in discussione l'obiettivo principale della raccomandazione, emerso sin dal secondo considerando e rappresentato dalla volontà di sostenere gli sforzi profusi dagli Stati membri per aprire e rafforzare canali legali e sicuri di viaggio per coloro che necessitano di protezione internazionale, da leggersi anche nell'ottica della solidarietà nei confronti dei paesi terzi. A tali percorsi si dovrebbero aggiungere spazi di protezione nei paesi di transito, di destinazione e di primo asilo, la cui realizzazione si

---

<sup>26</sup> Presidency discussion paper, del 28.10.2020, n. 12272/20, *A new way forward on European Migration and Asylum Policy*, punto 20.

<sup>27</sup> Raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari, cit.

<sup>28</sup> T. DE BOER, M. ZIECK, *The legal Abyss of Discretion in the Resettlement of Refugees*, in *International Journal of Refugee Law*, n. 1/2020, p. 55.

vorrebbe giustificata dalla necessità di fornire assistenza sia a persone bisognose di protezione internazionale in vista della partenza, che alle comunità d'accoglienza esposte all'impatto della presenza di un considerevole numero di persone sul loro territorio.

Un obiettivo che, al di là del *maquillage* lessicale, sembra nascondere l'intenzione di creare vere e proprie zone cuscinetto esterne all'Unione, ove migranti e richiedenti protezione internazionale dovranno attendere il passaggio sicuro – non solo in termini di protezione dal pericolo, ma anche di certezza dell'ingresso - verso uno degli Stati membri.

Siffatta soluzione, di non difficile deduzione visto il tenore del testo, avrebbe dunque il fine di ridurre drasticamente il numero di arrivi alle frontiere esterne dell'Unione in nome della tutela dei diritti delle persone, provvedendo ad una sorta di esternalizzazione della protezione internazionale, di modo che solo un numero ridotto di essi sia in grado di giungere effettivamente in Europa senza aver fatto domanda e senza esser stato valutato altrove. Una conferma dell'indirizzo assunto dall'Unione negli ultimi anni, ossessivamente concentrata a limitare gli ingressi nei territori degli Stati membri, guardando al sistema della protezione internazionale come strumento di regolazione degli arrivi più che come presidio per la tutela dei diritti umani.

Oltre alla sua dimensione esterna, la Raccomandazione guarda anche al piano interno europeo, ove è auspicata un'intensificazione degli sforzi direttamente proporzionale al numero di Stati membri coinvolti; sforzi che spaziano dall'invito ad una maggiore rapidità nell'esecuzione dei reinsediamenti, al ricorso a “procedure alternative e metodi innovativi”, quali ad esempio corridoi umanitari ed ammissioni umanitarie. Soluzioni comunque caratterizzate da una certa asincronia tra il sorgere della necessità di tutela internazionale ed il momento in cui alla stessa viene dato corso, ammesso che ciò sia avvenuto.

**4.** Prima tra le misure funzionali alla protezione internazionale individuate dalla Raccomandazione e dal Patto sull'immigrazione e l'asilo, il reinsediamento è caratterizzato dall'accoglienza volontaria, ad opera degli Stati membri, di soggetti bisognosi di protezione internazionale; oltre a rappresentare una via sicura di arrivo nei paesi europei, agli occhi della Commissione idonea a tutelare i diritti fondamentali degli interessati, dovrebbe rappresentare anche un modo concreto per alleggerire la pressione nei paesi terzi normalmente più prossimi al luogo dell'emergenza ed idoneo a depotenziare il potere dei trafficanti di uomini; un'idea che si scontra con la risibilità dei numeri, rispetto alle esistenti necessità.



L'assenza, al momento in cui si scrive, di una disposizione di diritto unionale ad esso dedicata non impedisce, tuttavia, di individuarne una definizione. Secondo il Regolamento AMIF<sup>29</sup>, ad esempio, per reinsediamento si intende “il processo mediante il quale, su richiesta dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati («UNHCR») motivata da bisogno di protezione internazionale, cittadini di paesi terzi sono trasferiti da un paese terzo a uno Stato membro in cui sono autorizzati a soggiornare” in virtù di uno degli status riconducibili alla protezione internazionale.

Parzialmente diversa è invece la definizione contenuta nella proposta di regolamento presentata dalla Commissione europea, e già oggetto di confronto tra Parlamento e Consiglio in sede legislativa, per l'istituzione di un vero e proprio piano generale di reinsediamento, che andrebbe a superare l'agire legato al caso contingente. Secondo il testo oggetto dell'accordo, si intende per reinsediamento “l'ammissione di cittadini di paesi terzi e apolidi bisognosi di protezione internazionale da un paese terzo verso il quale o all'interno del quale sono stati sfollati, nel territorio degli Stati membri, allo scopo di accordare loro protezione internazionale”<sup>30</sup>; in tal caso, non vi è più riferimento esplicito ad una richiesta posta in essere da UNHCR ed anche il riferimento alla protezione internazionale ha sfumature differenti, ma sostanzialmente coincidenti. Sembra che tale definizione, sul piano formale, non richieda un preventivo accertamento del possesso delle caratteristiche necessarie al conseguimento dello *status* da parte di organizzazioni internazionali o delle autorità dello Stato in cui si trovano. In particolare, oltre a coloro che potrebbero poi beneficiare di protezione internazionale, si potranno considerare – per lo meno in via prioritaria – anche coloro che sono inclusi nelle categorie vulnerabili ed i familiari di chi soggiorna legalmente all'interno dell'Unione europea e che, per le più svariate ragioni, risulterebbero esclusi ad esempio dall'applicazione della protezione internazionale o del ricongiungimento familiare. Piuttosto, colpisce l'inclusione tra questi ultimi dei familiari di cittadini dell'Unione che, in quanto tali, non dovrebbero affrontare particolari difficoltà ai fini del ricongiungimento, almeno sul piano teorico; appare verosimile si tratti di chi sfugge all'applicazione dell'art. 2.2) della direttiva 2004/38<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, *che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio*, in *GUUE* L 150, 20.5.2014, pp. 168–194, art.2, lett. a).

<sup>30</sup> Proposta di Regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento, cit.

<sup>31</sup> 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*

Diverse, pur se solo parzialmente, sono invece le definizioni usate da UNHCR ed IOM: la prima, più restrittiva perché richiede che sia già intervenuto l'accertamento e il riconoscimento dello status, concerne "*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*"; la seconda, invece, guarda alle finalità del reinsediamento dei rifugiati, visto come a "*an international protection tool to meet the specific needs of refugees. Resettlement is also a durable solution for refugees as well as a demonstration of international solidarity and responsibility-sharing with those countries hosting large numbers of refugees*"<sup>32</sup>.

Senza entrare particolarmente nel dettaglio, va osservato che la proposta guarda – almeno con pari importanza rispetto alla protezione dei beneficiari – anche al contrasto dell'immigrazione irregolare. Tra le sue disposizioni, infatti, si richiama l'obiettivo della riduzione dell'ampio numero di arrivi irregolari (art.3, lett. b) ed il riconoscimento della cooperazione con Stati terzi, a condizione che collaborino attivamente nei rimpatri e nel controllo delle frontiere, tra i criteri guida per l'individuazione dei luoghi da dove operare (art. 4, lett. c e d); infine, si vieta il reinsediamento a coloro che hanno anche solo tentato l'ingresso irregolare nei cinque anni precedenti (art. 6, lett. d), equiparandoli a coloro che hanno profili criminali.

In pratica, il reinsediamento costituirebbe anche strumento per la regolazione dei flussi migratori ed una similitudine si ravvisa tra il suo stretto collegamento con le riammissioni in seguito ad operazioni di rimpatrio e quanto previsto nel controverso accordo tra Unione europea e Turchia<sup>33</sup>, oggetto anche di una criticata sentenza del Tribunale che si era dichiarato incompetente a decidere visto che l'accordo era stato concluso dai governi degli Stati membri e non dalle Istituzioni<sup>34</sup>. Una volta entrata in vigore la proposta della Commissione, tale posizione non sarebbe più sostenibile e non andrebbe esclusa una pronuncia dei giudici circa – ad esempio - il rispetto

---

*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 (Testo rilevante ai fini del SEE), in GUCE L 158, 30.4.2004, pp. 77–123.*

<sup>32</sup> Si guardi, rispettivamente, al *Resettlement Handbook* (2011) di UNHCR ed alla pubblicazione *Resettlement* (2019) di IOM.

<sup>33</sup> Sulla dichiarazione UE-Turchia si vedano, tra gli altri, H. Labayle, p. de Bruycker, *L'accord Union européenne – Turquie: faux semblant ou marché de dupes ?*, in *grd-elsj.eu*, 23.3.2016; S. PEERS, *The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment*, in *eulawanalysis.blogspot.com*, 18.3.2016; M. GATTI, *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *rivista.eurojus.it*, 11.4.2016.

<sup>34</sup> Sentenza del Tribunale del 28 febbraio 2017, causa T-192/16, *NF*, in particolare punti 68 ss.

della Carta dei diritti fondamentali nel corso delle intere operazioni di reinsediamento, incluse le fasi precedenti la partenza, pur se avvenute in Stati terzi.

La raccomandazione richiama la necessità di garantire un reinsediamento di qualità, espressione che potrebbe indurre in errore facendo pensare a caratteristiche specifiche richieste ai reinsediati; invece, la qualità invocata riguarda i servizi posti in essere dagli Stati membri, sulla base di una serie di indicatori quali l'orientamento da assicurare prima della partenza, la garanzia di un rapido arrivo sul territorio europeo, le adeguate informazioni da fornire all'arrivo e, infine, il provvedere ad un'accoglienza adeguata, inclusiva dell'aspetto sanitario. Il soddisfacimento di tali indicatori dovrebbe passare attraverso programmi specifici che portino all'integrazione e all'inclusione sociale dei reinsediati<sup>35</sup>, che guardino alle eventuali vulnerabilità, che favoriscano il coinvolgimento della società civile ed il ricorso a sponsor privati disposti a compartecipare ai costi da sostenere. In generale, tali auspici della raccomandazione si integrano con gli obblighi che derivano dall'*acquis* Dublino a beneficio dei rifugiati, visto che lo Stato di reinsediamento si impegna a riconoscere loro lo *status* di rifugiato.

Infine, la qualità del reinsediamento dipende anche dalla presenza di programmi di monitoraggio e valutazione di quanto svolto, sia dal punto di vista dell'efficienza, che dell'efficacia. In pratica, secondo la Commissione il monitoraggio dovrebbe consistere innanzitutto nella comunicazione da parte statale del numero e della provenienza delle persone da reinsediare nel proprio territorio; in secondo luogo, la stessa Istituzione dovrebbe venire informata in merito a programmi di ammissione umanitaria o riguardanti altri percorsi complementari, non sostitutivi delle operazioni di *resettlement*.

Il sostegno finanziario promesso dalla Commissione vede innanzitutto il ricorso al fondo Asilo, Migrazione e integrazione (AMIF), cui si potrebbero affiancare altre opportunità di finanziamento, quali le misure dedicate all'integrazione<sup>36</sup> incluse nel Fondo Sociale Europeo o nel Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. In particolare, il finanziamento AMIF potrà riguardare l'istituzione e pianificazione di programmi di integrazione ed inclusione all'uopo dedicati, la creazione di infrastrutture, così come lo svolgimento di azioni funzionali alle operazioni di reinsediamento, quali possono essere le

---

<sup>35</sup> In tal senso si esprime anche il recente *Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027*, COM(2020) 758, pubblicato dalla Commissione europea il 24.11.2020, p. 8 e p. 21.

<sup>36</sup> Sul punto mi permetto di rinviare a M. BORRACCETTI, *L'integrazione dei migranti tra politiche europee, azioni e tutela dei diritti*, in *Rivista di diritto pubblico*, n. 1, 2020, pp. 15-31.

missioni per procedere alla selezione dei candidati che si trovano negli Stati terzi o la formazione del personale *in loco*<sup>37</sup>.

Nonostante la consapevolezza che il reinsediamento debba essere complementare alle misure di protezione riconosciute in Europa, rimangono alcuni dubbi sull'effettiva praticabilità del ricorso a tale strumento in numeri più consistenti rispetto alle 30.000 persone da reinsediare previste nel 2020<sup>38</sup>. Inoltre, va osservata la mancanza di ogni riferimento al rispetto dell'interesse delle persone coinvolte in tale operazione, che solo in parte riceverà attenzione da parte delle autorità statali deputate all'individuazione di coloro che andranno ad ospitare. In tal caso, del rischio di scelte arbitrarie sembra consapevole la Commissione europea, visto l'espresso richiamo al rispetto della trasparenza e del principio di non discriminazione nello svolgimento delle procedure all'uopo previste e che richiama con forza la questione della tutela dei diritti dei salvati e dei sommersi, in via di principio già tutti riconosciuti come titolati alla protezione.

Tale ultima questione ne solleva una di carattere più generale, relativa al riconoscimento dei diritti ai potenziali beneficiari del reinsediamento, quando si trovano al di fuori del territorio dell'Unione. Come da altri osservato<sup>39</sup>, l'assenza di una disposizione *ad hoc* porta ad una situazione diversa rispetto a quanto riconosciuto agli stessi una volta giunti in Europa, poiché da quel momento beneficeranno dei diritti riconosciuti ai richiedenti protezione internazionale<sup>40</sup>, almeno fino a quando verrà fornita loro una risposta circa il loro *status*. In tal caso, infatti, l'insieme dei diritti riconosciuti ai candidati al reinsediamento rischia di essere fortemente limitato; in ogni caso, pur nell'assenza di una disposizione dedicata, il ricorso a risorse erogate secondo il fondo AMIF, seguendo quindi le priorità fissate dall'art.17 del regolamento istitutivo, dovrebbe comportare l'applicazione dell'art. 41 e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Da un lato, quest'ultimo riconosce il diritto ad un equo processo ed alla possibilità di agire in giustizia avverso i provvedimenti di diniego che li riguardano, quale che sia la ragione a fondamento dell'azione; dall'altro, non va escluso il ricorso all'art. 41 CFD, pur se riferito ad obblighi in capo alle Istituzioni, quale principio generale del

<sup>37</sup> Art.7 del Regolamento Fondo AMIF, cit.

<sup>38</sup> Come si evince dal 10) delle motivazioni della Raccomandazione *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, cit., a causa della situazione pandemica dovuta a COVID19, tale programma di reinsediamento è stato esteso – a cifre invariati – a tutto il 2021 per consentire agli Stati membri “di rispettare gli impegni assunti in precedenza”.

<sup>39</sup> T. DE BOER, M. ZIECK, cit., p. 66 ss.

<sup>40</sup> Sulla tutela dei richiedenti si veda, tra gli altri, G. CAGGIANO, *Il richiedente la protezione internazionale davanti al giudice tra tutela giurisdizionale effettiva e autonomia processuale degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, 2019, p. 579.

diritto dell'Unione<sup>41</sup>, sulla base del quale trovano applicazione “le esigenze che derivano dal diritto a una buona amministrazione” e, in particolare, “il diritto di ogni individuo a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale e entro un termine ragionevole”<sup>42</sup>.

L'adozione della menzionata proposta su di un quadro dell'Unione per il reinsediamento fugherebbe i dubbi sull'applicazione delle disposizioni della Carta, ma andrebbe a riconoscere una serie minima di diritti da garantire sin dal momento dell'inizio delle procedure di reinsediamento, e perciò anche al di fuori degli Stati membri; primo fra tutti quello di non discriminazione. Tuttavia non risulterebbero particolari diritti a vantaggio dei soggetti coinvolti nell'operazione di reinsediamento, salvo che il diritto a ricevere una risposta entro tempi tendenzialmente ragionevoli ed il diritto all'unità familiare<sup>43</sup>. Il tenore della disposizione non consentirebbe, invece, di dedurre l'esistenza di un diritto al reinsediamento; addirittura, non sono previste norme dedicate all'impugnazione della stessa decisione di diniego. Una negazione evidentemente in contrasto con l'art. 47 CDF, che obbligherebbe comunque gli Stati ad individuare un giudice competente ed a consentire l'impiego delle ordinarie vie di ricorso avverso tali tipi di provvedimento. In tale contesto, un eventuale rinvio pregiudiziale potrebbe porre in discussione la stessa validità dell'atto proprio in rapporto al rispetto del diritto all'accesso al giudice.

5. Per aumentare e stimolare l'accoglienza di soggetti bisognosi di protezione da parte degli Stati membri, la Raccomandazione non si limita al reinsediamento, ma sollecita l'utilizzo anche di altre forme di accesso quali l'ammissione umanitaria e la sponsorizzazione da parte di comunità e privati<sup>44</sup>, riferite in particolare alle persone appartenenti a categorie vulnerabili<sup>45</sup>, perciò particolarmente bisognose di protezione internazionale; la loro finalità ultima è evidentemente l'integrazione del rifugiato nella

---

<sup>41</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 17 luglio 2014, nelle cause riunite C-141/12 e C-372/12, *YS.*, punto 68.

<sup>42</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 8 maggio 2014, causa C-604/12, *H.N.*, punto 50; sul punto T. DE BOER, M. ZIECK, cit., p. 75.

<sup>43</sup> Rispettivamente previsti all'art.10.4 ed all'art.5, u.c., della Proposta di regolamento, cit.

<sup>44</sup> In particolare si guardi al punto 21 della Raccomandazione, cit.

<sup>45</sup> Pur se Patto e Raccomandazione, per ovvie ragioni, non arrivano ad individuare specificamente i soggetti vulnerabili, è opportuno riferirsi alla dir.2011/95, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13.11.2011, *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, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta*, in *GUUE* L 337, pp. 9 e ss., che – al suo art. 20 - li individua ne “i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone con disturbi psichici e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale”.

comunità di riferimento<sup>46</sup>: non è difficile immaginare che rientrino tra queste ipotesi anche i corridoi umanitari organizzati da alcune comunità religiose, come nel caso della Chiesa Valdese o della comunità di Sant'Egidio<sup>47</sup>, o i cosiddetti corridoi universitari.

Come si vedrà in seguito, tutte le ipotesi prese in considerazione hanno la volontarietà tra i loro elementi caratteristici e, così come il reinsediamento, prevedranno il trasferimento dell'interessato da un paese terzo ad uno dell'Unione, sulla base di una manifestata disponibilità all'accoglienza. L'ammissione umanitaria risulterebbe dunque uno strumento che prevede varie forme di sponsorizzazione e accesso, anche a vantaggio dei familiari<sup>48</sup> dei beneficiari di protezione<sup>49</sup> e distinta dalla sua definizione odierna, incentrata sulla temporaneità<sup>50</sup>.

Diverso è il caso dei mezzi alternativi, le cui caratteristiche differiscono da quelle ora descritte, come si può dedurre dal punto 12 della raccomandazione<sup>51</sup>, ove si sottolinea la necessità di facilitare il ricorso al ricongiungimento familiare, a mezzo di programmi di assistenza *ad hoc* che migliorino l'accesso ad informazioni e semplifichino le presentazioni delle domande, provvedendo all'individuazione di percorsi per l'ammissione dei familiari di beneficiari di protezione internazionale, attraverso una mirata sponsorizzazione delle famiglie. L'invito agli Stati membri ad essere parte attiva e propositiva viene accompagnato dalla menzione di un supporto finanziario giustificato certamente dalla necessità di migliorare le pratiche di accoglienza e integrazione, in linea con le rispettive priorità nazionali ed europee, ma da vedere soprattutto come incentivo ad agire.

---

<sup>46</sup> In tal senso si esprime anche il recente *Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027*, COM(2020) 758, pubblicato dalla Commissione europea il 24.11.2020, che, a p. 8 e p. 21, sottolinea l'importanza dell'investimento e dell'approccio di lungo periodo, guardando al successo dell'integrazione anche cominciando a prepararla prima dell'arrivo degli interessati sul territorio degli Stati membri.

<sup>47</sup> Secondo quanto riportato, a partire dal 2016 tale progetto ha consentito l'arrivo di 2800 persone; in merito si rinvia a [www.santegidio.org/pageID/30112/langID/it/CORRIDOI-UMANITARI.html](http://www.santegidio.org/pageID/30112/langID/it/CORRIDOI-UMANITARI.html) ed a <https://www.mediterraneanhope.com/corridoi-umanitari/>. Su questo tipo di azioni C. RICCI, *The Necessity for Alternative Legal Pathways: The Best Practice of Humanitarian Corridors Opened by Private Sponsors in Italy*, in *German Law Journal*, n. 21, 2020, p. 265.

<sup>48</sup> Punti 11-12 della raccomandazione *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, cit.

<sup>49</sup> S. CARRERA, R. CORTINOVIS, cit., p. 12.

<sup>50</sup> Infatti, secondo l'art. 2, lett. b) del regolamento AMIF, cit., gli i programmi di ammissione umanitaria diversi dal reinsediamento consistono in "un processo ad hoc mediante il quale uno Stato membro ammette cittadini di paesi terzi a soggiornare temporaneamente nel suo territorio al fine di proteggerli da crisi umanitarie urgenti a seguito di eventi come capovolgimenti politici o conflitti".

<sup>51</sup> Punto 12 della raccomandazione *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, cit.

L'invito della Commissione ad utilizzare strumenti sorti inizialmente con altri scopi, come anche sottolineato dalle linee guida sull'attuazione delle disposizioni in materia di asilo, rimpatrio e reinsediamento<sup>52</sup>, è sicuramente condivisibile; tuttavia, anche in tal caso vi sono dubbi sulla sua pratica fattibilità. Ad esempio, il ricorso allo strumento del ricongiungimento familiare vede un ostacolo nel rispetto delle condizioni all'uopo stabilite dalla dir. 2003/86: in primo luogo, il fatto che la definizione di familiare rimane limitata poiché continua ad escludere i fratelli<sup>53</sup> e lascia alla discrezionalità degli Stati l'inclusione di ascendenti di primo grado e figli adulti, subordinatamente al fatto di essere a carico o non autonomi per ragioni di salute. In secondo luogo, non va tralasciato il rispetto del parametro economico<sup>54</sup>, anch'esso superabile con un'apposita modifica anche temporanea della disposizione, oppure – per via mediata - attraverso l'istituzione di fondi economici *ad hoc* a beneficio degli interessati privi delle necessarie risorse. Se per la prima ipotesi, oltre all'auspicio che gli Stati membri semplifichino il processo di presentazione delle domande di visto, si pensa ad ovviare alle restrizioni della norma attraverso l'ammissione umanitaria, nel caso della seconda risulterebbe auspicabile l'istituzione di un programma di sostegno finanziario ovvero l'invito a ricorrere a quelli esistenti, quali il Fondo asilo, migrazione e integrazione (AMIF), il Fondo sociale europeo (FSE) e quello di sviluppo regionale (FESR)<sup>55</sup>.

Oltre al ricongiungimento familiare, altri canali vengono individuati nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale<sup>56</sup>, per soggetti che rischierebbero di essere ulteriormente penalizzati solo perché rifugiati; in tale direzione, è da accogliere con favore la sollecitazione a facilitarne l'ingresso

---

<sup>52</sup> Comunicazione della Commissione del 17.4.2020, *Covid-19: linee guida sull'attuazione delle disposizioni dell'UE nel settore delle procedure di asilo e di rimpatrio e sul reinsediamento*, C(2020)126/02.

<sup>53</sup> Sul punto si rinvia all'art.4 della dir. 2003/86, cit.; in merito, vale la pena notare che il punto 34 delle motivazioni del Regolamento AMIF, cit., invita gli Stati membri a "mantenere strette consultazioni con l'UNHCR relativamente al termine «familiari» nelle rispettive pratiche di reinsediamento e nell'ambito dello stesso reinsediamento", a fini evidentemente più inclusivi.

<sup>54</sup> Secondo l'art.7., par. 1, lett. b) e c) della dir. 2003/86, cit., gli Stati membri possono chiedere a chi ha presentato la domanda di dimostrare che il soggiornante possiede un'assicurazione contro le malattie che copra se stesso e i membri della famiglia e risorse stabili e sufficienti per provvedere anche ai propri familiari senza gravare sul sistema sociale dello Stato in cui si trova.

<sup>55</sup> Raccomandazione *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, cit., punti 28-29.

<sup>56</sup> In merito, si guardi al punto 32 della raccomandazione *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*, cit., che unisce i canali di accoglienza complementari, come istruzione e lavoro, anche alle competenze, alle qualifiche e alle motivazioni di coloro che necessitano di protezione.

nelle università<sup>57</sup>, in considerazione dei loro studi ed interessi, oltre che a favorirne la formazione professionale, anche guardando alle priorità del Paese membro interessato. All'uopo, un'importanza non trascurabile potrebbe essere riconosciuta alla citata direttiva sulla mobilità per ricerca e studio, possibile propulsore della circolazione delle conoscenze, ma soprattutto utilizzabile, in via potenziale, proprio per accelerare le pratiche d'ingresso di studenti potenzialmente bisognosi di protezione internazionale.

Non è in alcun modo menzionata, invece, la possibilità di ricorrere all'impiego di visti di breve durata, come previsto dall'art.25 del Codice visti, per garantire l'arrivo in condizioni sicure nel territorio degli Stati membri, una possibilità che è stata esclusa dalla Corte di giustizia nella causa *X. e X.*<sup>58</sup>. In quel caso, nel corso della procedura la Commissione aveva sostenuto una posizione corrispondente a quella della decisione finale e che sembra contraddetta, almeno in via teorica, dall'obiettivo della Raccomandazione pubblicata il 23 settembre.

6. La recente Agenda per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza<sup>59</sup> ha sottolineato l'importanza del contributo dei migranti regolari all'incremento delle conoscenze e del dinamismo nell'Unione europea; un concetto ribadito anche dalla Presidenza tedesca europea, che ha sottolineato come la migrazione legale (o regolare) debba essere parte integrante di una strategia che contestualizza la gestione della migrazione in una dimensione competitiva a livello globale<sup>60</sup>.

Coerente con tutto ciò è l'inclusione, tra le vie d'accesso all'Unione europea, di canali legali d'ingresso per ragioni di lavoro, riferiti quindi alla migrazione di matrice economica e non alla protezione internazionale. Pur se fruibili in via potenziale anche da richiedenti protezione o rifugiati, il loro fine principale resta quello di consentire l'ingresso a coloro che migrano per ragioni di lavoro.

---

<sup>57</sup> A titolo di esempio si pensi al progetto *UNICORE - University Corridors for Refugees*, supportato da UNHCR e nato proprio con l'obiettivo di consentire a rifugiati di ottenere visti e borse per studiare in Università italiane, con l'obiettivo di contribuire ad incrementare il numero di rifugiati che hanno accesso alla formazione universitaria, attualmente limitato al 3% secondo il Rapporto 2020 *Coming Together for refugee education*, ad opera di UNHCR.

<sup>58</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 7 marzo 2017, causa C-638/16 PPU, *X. e X.*, che si distingueva dalle Conclusioni dell'A.G. Mengozzi, presentate il 7 febbraio 2017. Si veda, tra gli altri, H. LABAYLE, *Visas dits « humanitaires » : la régulation a minima du droit d'asile par la Cour de justice de l'Union*, in *La Semaine Juridique - édition générale*, n.18, 2017, pp. 869-873.

<sup>59</sup> Comunicazione della Commissione dell'1.7.2020, *Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*, COM(2020)274 final.

<sup>60</sup> Presidency discussion paper, del 28.10.2020, n. 12272/20, *A new way forward on European Migration and Asylum Policy*, punti 20-21.



L'eventuale sviluppo dovrà inevitabilmente considerare la frammentarietà del descritto quadro normativo dell'Unione, non particolarmente osteggiata dagli Stati membri, che potrebbe essere superata con nuove misure destinate alla semplificazione ed uniformità di condizioni, requisiti e procedure per l'ingresso ed alla mobilità intra-europea, senza per questo incidere sulla piena sovranità statale di regolare gli accessi sul proprio territorio (art.79, par. 5, TFUE).

L'idea di una modalità semplice di accesso all'Unione, che prescindendo dalla qualifica, dall'esperienza e dalla formazione professionale e cui ricorrere anche per velocizzare gli arrivi di coloro che si trovano in condizione di beneficiare della protezione internazionale in Stati terzi, non sembra però trovare riscontro in un sistema in cui prevale l'attenzione a coloro che risultano altamente qualificati<sup>61</sup>. Questo però non sorprende, perché coerente coi desideri della maggioranza degli Stati membri, in contrapposizione con la Presidenza tedesca che ha sottolineato il legame tra lo sviluppo futuro del continente, quello delle economie nazionali e la gestione e controllo dei flussi migratori<sup>62</sup>; appare ancor più isolata la possibile posizione del Parlamento europeo<sup>63</sup> che sostiene la necessità dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro anche per i lavoratori con media o minima formazione, tra i più deboli perché i meno ambiti nell'attuale retorica politica, anche attraverso il rafforzamento di provvedimenti diretti al riconoscimento di diplomi o altre certificazioni professionali, come peraltro richiese a suo tempo il Consiglio<sup>64</sup>.

L'interesse manifestato sembra dunque configgere con la realtà, emersa anche dalla (mancata) presentazione di specifiche proposte all'interno del "migration package"; a questo si aggiunga che, unitamente alla terminologia utilizzata, l'attenzione alla mano d'opera altamente qualificata continua ad essere preponderante, come si può dedurre dall'espresso richiamo alla direttiva carta blu<sup>65</sup> ed al di là di quelli alle direttive su studenti/ricercatori<sup>66</sup>,

---

<sup>61</sup> Commissione LIBE del Parlamento europeo sul *Draft Report on new avenues for legal labour migration*, cit., punto 17.

<sup>62</sup> Presidency discussion paper, del 16.10.2020, n. 12026/20, *The future of legal migration in the EU: state of play and possible way forward*, p. 5 e ss.

<sup>63</sup> Come precedentemente osservato, la discussione sulle vie legali di accesso all'Unione europea vede, al momento, impegnata la Commissione LIBE del Parlamento europeo sul *Draft Report on new avenues for legal labour migration*, cit., incentrato sull'accesso all'UE ed ai suoi Stati membri per ragioni di lavoro.

<sup>64</sup> Raccomandazione del Consiglio del 20.12.2012, sulla convalida dell'apprendimento formale e non formale, in GUCE C 398 del 22.12.2012, p. 1.

<sup>65</sup> Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, *sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*, cit.

<sup>66</sup> 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*, cit.

soggiornanti di lungo periodo<sup>67</sup> e sul permesso unico<sup>68</sup>. A questo va aggiunto il possibile futuro *talent pool*<sup>69</sup>, apparentemente aperto a tutti i lavoratori, pur se verosimilmente collegato al partenariato sui talenti, che dovrebbe caratterizzarsi per inclusività e contribuire alla cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti, incluse le associazioni dei datori di lavoro, le parti sociali e le associazioni della diaspora<sup>70</sup>.

Infine, per incentivare il coinvolgimento degli Stati terzi<sup>71</sup> il Patto ipotizza il ricorso alla leva dei visti, per tramite delle disposizioni idonee a facilitare gli ingressi di breve durata, oltre che per ragioni di studio<sup>72</sup>. In tal caso, si potrebbe riflettere sulla possibilità di collegare l'autorizzazione all'ingresso con l'individuazione dell'offerta ritenuta più appropriata e pubblicata sulla piattaforma dei talenti, utile all'incontro tra domanda e offerta di lavoro<sup>73</sup>; sarebbe dunque auspicabile che il permesso alla permanenza sul territorio dello Stato membro corrispondesse ad un periodo di tempo adeguato non solo alla prova lavorativa, ma anche all'individuazione di un'eventuale alternativa, qualora la prima ipotesi lavorativa dovesse naufragare.

Tuttavia, restano delle perplessità e riemerge un'antica questione: pur riconoscendo che il ricorso alla mobilità di breve periodo potrebbe offrire un supporto alla migrazione regolare, esso non può essere considerato sufficiente, ribadendosi l'innegabile necessità di un'azione futura legata alla mobilità di lungo periodo; del resto, guardare principalmente alla mobilità di breve durata contraddice l'idea di fondo dello stesso Patto di considerare la migrazione come un fenomeno permanente o comunque di lungo periodo. Più in generale, va comunque ricordato che il ricorso all'utilizzo dei visti, attraverso la liberalizzazione o l'istituzione di canali preferenziali, ben lungi

<sup>67</sup> Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, cit.

<sup>68</sup> Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, *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*, cit.

<sup>69</sup> Funzionale alla valorizzazione delle competenze dei migranti, potrebbe coincidere con lo *EU Skills Profile Tool for Third Country Nationals*, espressamente menzionato a p. 13 dall'Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027, cit., anche come ausilio nelle ipotesi di reinsediamento e di vie d'accesso complementari.

<sup>70</sup> Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, cit., p.27.

<sup>71</sup> Sul punto si legga E. Guild, *Negotiating with third countries under the New Pact: Carrots and Sticks?* In *eumigrationlawblog.eu*, 27.11.2020

<sup>72</sup> Si guardi in tal caso alla versione consolidata del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, *che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti)*, in *GUCE* L 243 del 15.9.2009, pp. 1-58, cd. Codice Visti Schengen.

<sup>73</sup> Tale piattaforma potrebbe funzionare seguendo il modello di quella dedicata alla promozione della mobilità per lavoro interna all'Unione europea, denominata EURES ([ec.europa.eu/eures/public/it/homepage](http://ec.europa.eu/eures/public/it/homepage)).

dall'essere una novità, ha caratterizzato sino ad oggi la politica della migrazione europea come sviluppatasi nel corso degli anni, non risultando quindi particolarmente efficace. Anzi, tali forme sono spesso vincolate al contrasto dell'immigrazione irregolare<sup>74</sup> ed al rafforzamento delle frontiere nazionali, col rischio – quindi – che la valutazione sull'impegno ad essi relativo, dalla matrice prevalentemente politica, abbia per conseguenza la limitazione del ricorso ai descritti strumenti e, di conseguenza, la riduzione degli ingressi regolari, divenendo dunque controproducente.

7. Il nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo sottolinea l'importanza della cooperazione e della solidarietà internazionale nella gestione delle migrazioni; in tale contesto si deve leggere il riferimento ai percorsi legali di accesso all'Unione europea, in funzione della protezione internazionale così come della migrazione di natura economica. Nel primo caso, l'elemento essenziale che caratterizza ogni forma di percorso di accesso legale all'UE è dato dalla volontarietà: si trova nell'invito al coinvolgimento attivo di vari attori, quali associazioni, organizzazioni non governative, istituzioni universitarie ma anche di comunità, ed alla base degli interventi di sponsorizzazione ad opera dei privati, disposti a sostenere in tutto o in parte gli oneri relativi all'ospitalità ed alla prima integrazione dei nuovi arrivati. Infine, la volontarietà caratterizza anche le ipotesi di coinvolgimento degli Stati membri, tanto nel reinsediamento che nelle ipotesi alternative che a questo risultano complementari. Proprio quest'ultimo aspetto apre a qualche perplessità sull'effettiva volontà statale, almeno a leggere la tabella allegata alla stessa Raccomandazione sulle vie legali di accesso per la protezione internazionale, ove emerge che più di un terzo degli Stati membri ha reputato opportuno non partecipare al reinsediamento, seppur relativo ad un numero risibile di persone, previsto per il 2020.

Una criticità con cui dovrà necessariamente confrontarsi l'intenzione di giungere all'adozione di un quadro generale per l'utilizzo di questo strumento, dandone quindi una connotazione permanente e non estemporanea. Unitamente alle altre forme di accesso per ragioni umanitarie, il reinsediamento potrà fornire un'ulteriore forma di sostegno nell'ambito della gestione europea degli arrivi in condizioni di sicurezza di rifugiati o potenziali tali, ma non dovrebbe essere visto in nessun altro modo. Tuttavia, leggendo le disposizioni di Patto e Raccomandazione alla luce della proposta presentata nel 2016, sembra che tale strumento, sorto per rafforzare il sistema di

---

<sup>74</sup> D'interesse sulla questione della migrazione irregolare e dei rimpatri F. Martines, *Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la riammissione dei migranti irregolari da parte dei paesi di origine o di transito*, in *I Post di AISDUE*, n. II/2020, [aisdue.eu](http://aisdue.eu).

protezione dei diritti umani, evolva in realtà – limitatamente al contesto europeo – in uno strumento di regolamentazione della migrazione, con condizioni e finalità che lo porterebbero ad abdicare, almeno in parte, al proprio ruolo.

All'entrata in vigore della proposta, non sorgerà in ogni caso un diritto al reinsediamento<sup>75</sup>, permanendo in capo agli Stati membri un potere di scelta. Tuttavia, al momento del suo esercizio, chi si trova in particolari situazioni soggettive – riconducibili alle priorità individuate dalla norma - potrebbe rivendicare una precedenza sulla base della propria posizione di vulnerabilità; al contempo, coloro cui verrà negata tale possibilità, vedranno ridimensionata l'effettività della tutela, soprattutto se in condizioni di vita ai limiti del rispetto della dignità della persona umana.

Guardando alla dimensione connessa alla migrazione per lavoro, si può notare come la questione sia strettamente collegata alla trasformazione dell'esistente quadro legislativo verso una politica con una maggiore connotazione europea, a partire da possibili modifiche della legislazione esistente. A titolo d'esempio, si pensi all'introduzione di criteri utili al rafforzamento della mobilità intra-europea e, al contempo, all'auspicio dell'adozione di disposizioni riguardanti lavoratori con qualifica di livello minimo o medio, lavoratori familiari, imprenditori e liberi professionisti.

Auspicato solo in parte dal Patto, non appare al momento plausibile che un siffatto approccio possa realisticamente essere sviluppato. Infatti, la contrarietà a nuovi strumenti vincolanti è fortemente rappresentata in Consiglio, ove l'auspicio a che si realizzi una migliore gestione della migrazione non è accompagnato dal sostegno a nuovi interventi legislativi diretti ad ampliare l'intervento unionale nell'ambito della migrazione regolare<sup>76</sup>.

Un indirizzo opposto rispetto a quanto si potrebbe prospettare in Parlamento, ove un approccio olistico di medio/lungo potrebbe portare ad ipotizzare la nascita di un vero e proprio strumento globale che, a detta dei redattori, dovrebbe contribuire a rimuovere gli ostacoli che derivano dalle legislazioni statali, contribuendo così alla semplificazione ed

---

<sup>75</sup> In merito all'esistenza di un diritto al reinsediamento si veda M. SAVINO, cit., p. 83 e alla fine; T. DE BOER, M. ZIECK, cit., p. 66 s. lo definisce un diritto limitato anche per la presenza di una forte componente di discrezionalità nelle scelte compiute dalle autorità nazionali competenti.

<sup>76</sup> Presidency discussion paper, del 16.10.2020, n. 12026/20, *The future of legal migration in the EU: state of play and possible way forward*, p. 5 e ss. e Presidency discussion paper, del 28.10.2020, n. 12272/20, *A new way forward on European Migration and Asylum Policy*, punto 20.

all'armonizzazione delle norme esistenti<sup>77</sup>. Non solo, la semplificazione normativa degli ingressi potrebbe ridurre il ricorso ai trafficanti di uomini, garantendo in tal modo una maggiore tutela dei diritti umani dei lavoratori migranti<sup>78</sup> e andando quindi ad influire sull'uso strumentale dei mezzi di protezione internazionale da parte di chi cerca soltanto un ingresso in Europa. Un'ipotesi lontana dal realizzarsi, visto il contesto politico non favorevole: la mancanza di una proposta legislativa su questi temi nel contenuto del *migration package*, ipotesi rinviata ad un futuro momento, in fondo è là a dimostrarlo.

---

<sup>77</sup> Commissione LIBE, *Draft Report on new avenues for legal labour migration*, cit., punto 26.

<sup>78</sup> In tal senso la Commissione LIBE, *Draft Report on new avenues for legal labour migration*, cit., punti 8-10.

**ABSTRACT**

La predisposizione di vie legali d'accesso all'Unione europea dovrebbe contribuire alla realizzazione dell'obiettivo di una gestione della migrazione in modo legale, ordinato e sicuro, come ribadito anche nella dichiarazione di New York su migranti e rifugiati e nei Global Compact sui rifugiati e sulla migrazione ad essa successivi. Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo dedica ad esse una parte, cui va aggiunta la Raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE e dedicata al reinsediamento, all'ammissione umanitaria ed a percorsi complementari. Non vi sono, invece, atti dedicati o riconducibili alle vie d'accesso collegate alla migrazione di natura economica; tuttavia, la questione dell'accesso legale agli Stati membri dovrebbe riguardare anche chi aspira a giungervi per ragioni di lavoro e su di essa incidono tanto l'assenza di una disciplina uniforme sulla mobilità di lungo periodo, che l'esistenza di mercati del lavoro diversi, caratterizzati da diverse regole di accesso e funzionamento.

Inquadrate l'ambito giuridico di riferimento, prendendo in considerazione anche le proposte normative attualmente pendenti, l'analisi contenuta nel presente articolo si concentra sulle tipologie di vie legali d'accesso come individuate nel *migration package*, sulla loro fattibilità e sull'analisi delle criticità che potrebbero derivarne.

The provision of legal pathways to the EU should contribute to the goal of managing migration in a legal, orderly and safe manner, as pointed out by the New York Declaration on Migrants and Refugees and by the Global Compacts on Refugees and Migration. The European Pact on Migration and Asylum devotes a section to them. In addition, the Commission published a Recommendation on legal pathways to protection in the EU, to promote resettlement, humanitarian admission and complementary pathways. However, the issue of legal access to Member States should also concern labour migration that it is affected by both the lack of a common approach on long-term mobility and diverse rules of access and operation of labour markets. Taking into account the legal framework and pending legislative proposals, the article will focus on the legal pathways as identified in the *migration package*, on their feasibility and aspects requiring further consideration.