

COLLANA DI DIRITTO E MIGRAZIONI

diretta da

Marco Benvenuti - Federico Casolari - Madia D'Onghia - Paolo Morozzo della Rocca - Mario Savino - Massimo Starita

5

LE VIE LEGALI DI ACCESSO AL SISTEMA EUROPEO DI ASILO TRA PROSPETTIVE E LIMITI

Temi e casi scelti nel contesto Euro-Mediterraneo

a cura di

Mario Savino



EDITORIALE SCIENTIFICA

COLLANA

Diritto e migrazioni

5

La Collana “Diritto e migrazioni” promuove la pubblicazione di opere monografiche e collettive in tema di diritto delle migrazioni, per favorire la circolazione delle idee e superare la frammentazione disciplinare e l’isolamento di chi studia la materia. La Collana trae origine da una collaborazione scientifica sorta nell’ambito dell’Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM) e intende promuovere un approccio scientifico rigoroso, aperto al contributo delle altre scienze sociali. È gestita da un Comitato di direzione, composto da accademici che studiano i fenomeni migratori da diverse prospettive giuridiche. Il Comitato di direzione è coadiuvato da un Comitato scientifico, del quale fanno parte molti autorevoli studiosi del tema. La Collana ospita monografie, sottoposte a un processo di revisione “a doppio cieco”, e opere collettive, sottoposte a procedure di revisione definite dal Comitato di direzione.

The Law and Migration Series promotes the publication of monographic and collective works on migration law in order to foster the circulation of ideas and overcome the disciplinary fragmentation and isolation of those who study the subject. The Series originates from a scientific collaboration within the Academy of Law and Migration (ADiM) and aims to promote a rigorous scientific approach, open to the contribution of other social sciences. It is managed by a Steering Committee, composed of academics who study migration phenomena from different legal perspectives. The Steering Committee is assisted by a Scientific Committee, which includes many authoritative scholars on the subject. The Series publishes both monographs, subjected to a “double-blind” review process, and collective volumes, subject to review procedures defined by the Steering Committee.

COMITATO DI DIREZIONE

Marco BENVENUTI, Federico CASOLARI, Madia D'ONGHIA
Paolo MOROZZO DELLA ROCCA, Mario SAVINO, Massimo STARITA

COMITATO SCIENTIFICO

Fabio ADDIS, Alessandra ALGOSTINO, Roberta ALUFFI, Giuliano AMATO
Gianluca BASCHERINI, Francesca BIONDI DAL MONTE
Paolo BONETTI, Roberta BONINI, Marco BORRACCETTI, Paola BOZZAO
Laura CALAFÀ, Ferran CAMAS RODA, Piera CAMPANELLA, Giuseppe CAMPESI
Gabriele CARAPEZZA FIGLIA, Marta CARTABIA, Donato CARUSI
Antonio CASSATELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe CATALDI, Raffaele CATERINA
Elisa CAVASINO, Roberto CHERCHI, Vincent CHETAIL, William CHIAROMONTE
Manuela CONSITO, Luisa CORAZZA, Alessandra CORDIANO, Pasquale DE SENA
Marcello DI FILIPPO, Paola GARCÍA ANDRADE, Marco GESTRI, Iris GOLDNER LANG
Itziar GÓMEZ FERNÁNDEZ, Elspeth GUILD, Costanza HONORATI
Fanny JACQUELOT, Donatella LOPRIENO, Maura MARCHEGIANI
Fabrizio MARONGIU BONAIUTI, Monica MCBRITTON, Valsamis MITSILEGAS
Giuseppe MORGESE, Elisa OLIVITO, Pina PALMERI, Claudio PANZERA
Luisa PASCUCCI, Emanuela PISTOIA, Sabrina RAGONE
Margherita RAMAJOLI, Maura RANIERI, Alessio RAUTI, Giuseppe Antonio RECCHIA
Sylvie SAROLEA, Lorenzo SCHIANO DI PEPE, Aldo SCHIAVELLO
Roberto SENIGAGLIA, Daniel THYM, Valeria TORRE, Michele TRIMARCHI
Giuseppe TROPEA, Lilian TSOURDI, Riccardo URSI, Maria Carmela VENUTI

Le vie legali di accesso al sistema
europeo di asilo
tra prospettive e limiti

Temî e casi scelti
nel contesto Euro-Mediterraneo

a cura di

Mario Savino

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI



La ricerca e la pubblicazione del presente volume sono state realizzate nell'ambito del progetto PRIN 2022 **“EUROPATHWAYS – Legal Pathways for Refugees in the Euro-Mediterranean Context: the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU”** (CUP J53D23005740006), finanziato dall'Unione europea (Next Generation EU, Missione 4 Componente 2, Investimento 1.1).



Proprietà letteraria riservata

© Copyright febbraio 2026 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0600-4

INDICE

MARIO SAVINO, <i>Introduzione</i>	7
-----------------------------------	---

PARTE I PROFILI STORICO-POLITICI

GIUSEPPE TERRANOVA, <i>Geopolitica delle frontiere: sovranità a distanza e governo della mobilità</i>	13
ANTONIO M. MORONE, <i>L'internazionalizzazione dell'educazione superiore come via di accesso legale: il caso del partenariato tra l'Università di Pavia e alcuni atenei del Nord Africa</i>	29
CHIARA PAGANO, <i>Proteggere o respingere: il caso tunisino nella riconfigurazione storica delle politiche euro-mediterranee di (im)mobilità</i>	43

PARTE II PROFILI AMMINISTRATIVI

NICOLÒ ACQUARELLI, <i>Strumenti giuridici per la delocalizzazione dell'asilo. Reinsediamento, visti e corridoi ad hoc, a partire dal nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo</i>	75
MICHELA TUOZZO, <i>Garanzie procedurali ed effettività dei diritti nei contesti extraterritoriali: il caso dei corridoi umanitari</i>	105
FEDERICO ORSO, <i>L'apertura dei corridoi umanitari verso l'Italia. Opportunità e problemi</i>	119

PARTE III PROFILI PENALI

MARTINA GALLI, <i>Offshoring dell'asilo e contrasto al migrant smuggling: tra risultati attesi ed effetti collaterali</i>	139
FRANCESCO M. DAMOSSO, <i>Convalida e proroga del trattenimento dei migranti</i>	

<i>tra riforme processuali interne ed esternalizzazione delle procedure d'asilo: note sul d.l. 145/2024 (conv. l. 187/2024) nel contesto euro-mediterraneo</i>	175
--	-----

CONCLUSIONI

GIAMPIERO CASSOLA – MARIO SAVINO, Legal pathways: <i>quali diritti?</i>	189
---	-----

<i>Gli Autori</i>	199
-------------------	-----

INTRODUZIONE

Mario Savino

Questo volume raccoglie i principali esiti del progetto PRIN 2022 *Legal Pathways for Refugees in the Euro-Mediterranean Context: The Feasibility of Processing Asylum Claims outside the EU*, dedicato alla possibilità – e ai limiti – di costruire canali di accesso legale alla protezione internazionale in Europa, anche attraverso forme di delocalizzazione delle procedure. La questione, tornata con insistenza al centro del dibattito europeo nell’ultimo decennio, si colloca all’intersezione tra due dinamiche strutturali: da un lato, la crescente esternalizzazione delle politiche migratorie, intesa come proiezione “a distanza” di funzioni di controllo e gestione della mobilità; dall’altro, la persistente debolezza di strumenti organizzati e credibili di accesso regolare al sistema comune europeo di asilo.

Il progetto muove da una constatazione di fondo. Il paradigma rigidamente territoriale su cui continua a poggiare il sistema europeo comune di asilo produce un effetto paradossale: in assenza di vie di ingresso effettive e strutturate, l’accesso alla protezione resta, nella maggior parte dei casi, affidato a percorsi irregolari, spesso governati da reti criminali e accompagnati da costi umani elevatissimi. La conseguenza è duplice. Sul piano della tutela, il diritto d’asilo tende a essere esercitato *ex post*, dopo viaggi pericolosi e selezioni informali operate dai trafficanti. Sul piano politico-istituzionale, la gestione dei flussi continua a essere dominata da una logica emergenziale e da strumenti di deterrenza, con ricadute evidenti sulla coesione interna dell’Unione e sulla sostenibilità delle relazioni con i paesi terzi.

In tale cornice, la riflessione sui *legal pathways* – e, più in generale, sulle *protected entry procedures* – non può essere confinata alla dimensione meramente tecnica. Essa implica scelte che incidono sull’architettura stessa del diritto d’asilo, sul riparto di responsabilità tra Stati, sulla tenuta dei principi di legalità e sulle garanzie procedurali, soprattutto quando la selezione dei potenziali beneficiari avvenga in contesti extraterritoriali. Il volume affronta questi problemi con un’impostazione interdisciplinare, coerente con la natura composita del fenomeno migratorio e con la pluralità di livelli – giuridici, geopolitici, storici e istituzionali – che ne condizionano la regolazione. In questa prospettiva, i contributi dell’unità della Tuscia, da me coordinata, sviluppano un’analisi prevalentemente giuridica, con particolare at-

tenzione ai profili amministrativi e penali dei percorsi legali e delle politiche di offshoring. I contributi dell'unità di Pavia, coordinata da Antonio Maria Morone, integrano invece l'analisi giuridica con strumenti propri della storia e delle scienze sociali, indispensabili per comprendere le condizioni di contesto e le traiettorie di lungo periodo che accompagnano la trasformazione contemporanea delle frontiere euromediterranee.

Il volume è articolato in tre parti. La prima parte, dedicata ai profili internazionali, si apre con il saggio di **Giuseppe Terranova**, che inquadra l'esternalizzazione come fenomeno geopolitico e come trasformazione della sovranità. Il contributo mostra come, nelle principali esperienze internazionali e nelle più recenti traiettorie europee, la frontiera tenda a configurarsi non più come linea territoriale, ma come dispositivo mobile e reticolare, capace di proiettarsi a distanza e di moltiplicare i luoghi in cui avviene la selezione e la gestione della mobilità. In questa prospettiva, l'esternalizzazione appare insieme come tecnica di governo e come leva diplomatica, con effetti significativi sulla distribuzione delle responsabilità e sulla produzione di spazi "grigi" di giurisdizione.

Segue il capitolo di **Antonio M. Morone**, dedicato all'internazionalizzazione dell'educazione superiore come possibile via di accesso legale. L'analisi del partenariato tra l'Università di Pavia e alcuni atenei del Nord Africa consente di osservare, in un contesto concreto, la potenzialità dei canali formativi come strumenti di mobilità regolare, capaci di intersecare obiettivi di cooperazione, sviluppo e stabilizzazione regionale. Il contributo offre così un'angolatura originale sul tema dei *legal pathways*, spostando l'attenzione dal terreno più consueto delle procedure d'asilo verso dispositivi indiretti di ingresso legale.

Chiude la prima parte il contributo di **Chiara Pagano**, che affronta il caso tunisino come chiave interpretativa della riconfigurazione storica delle politiche euromediterranee di (im)mobilità. L'autrice propone una lettura critica dell'esternalizzazione non come semplice innovazione recente, ma come riorganizzazione di logiche sedimentate nel tempo, nelle quali protezione e controllo migratorio emergono come dispositivi strategici della sovranità mediterranea. In tale ricostruzione, la radicalizzazione contemporanea delle politiche espulsive non appare come conseguenza inevitabile delle migrazioni irregolari, ma come esito di forme di esercizio della sovranità sempre più fondate sul potere di negare protezione e diritti.

La seconda parte è dedicata ai profili amministrativi e si apre con il saggio di **Nicolò Acquarelli**, che ricostruisce in prospettiva diacronica i principali strumenti giuridici di delocalizzazione dell'asilo, con particolare riferi-

mento al reinsediamento e ai corridoi umanitari, anche alla luce del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. Il contributo mette in evidenza, da un lato, le ambivalenze della disciplina europea più recente, nella quale l'apparente rafforzamento della dimensione "cogente" del reinsediamento si accompagna alla persistenza di un'impostazione sostanzialmente facoltativa; dall'altro, i limiti strutturali degli strumenti complementari, soprattutto in termini di impatto numerico e di tenuta giuridico-istituzionale.

Il capitolo di **Michela Tuozzo** affronta invece il tema delle garanzie procedurali e dell'effettività dei diritti nei contesti extraterritoriali, con specifico riferimento ai corridoi umanitari. L'analisi evidenzia come la selezione dei beneficiari, pur incidendo su un'utilità pubblica – l'ingresso legale – si svolga in un'area in cui le garanzie tipiche del procedimento amministrativo risultano attenuate, e in cui la configurabilità di rimedi giurisdizionali è strutturalmente problematica. Ne deriva un quadro caratterizzato da difficoltà di accertamento delle responsabilità, rischio di arbitrarietà e persistente tensione con l'impostazione territoriale del diritto d'asilo europeo.

Conclude la seconda parte il contributo di **Federico Orso**, dedicato all'esperienza italiana dei corridoi umanitari. Il capitolo ricostruisce la natura ibrida di questo strumento, fondato su una cooperazione pubblico-privato nella quale l'apporto dei promotori privati è essenziale, ma le funzioni amministrative e le responsabilità pubbliche restano decisive. L'analisi si concentra in particolare sulla selezione dei beneficiari e sulla progressiva "normativizzazione" dei criteri, mettendo in luce la tensione tra autonomia dei promotori, principio di imparzialità e obiettivi di integrazione.

La terza parte si concentra sui profili penali, mostrando come l'esternalizzazione e la costruzione di percorsi legali non incidano soltanto sulle forme di accesso alla protezione, ma producano ricadute dirette sull'architettura repressiva e sulle garanzie processuali.

Il capitolo di **Martina Galli** analizza il rapporto tra offshoring dell'asilo e contrasto al *migrant smuggling*, evidenziando la tendenza a giustificare politiche di esternalizzazione come strumenti di lotta alla criminalità organizzata. L'autrice mette in luce i limiti di questa impostazione, sottolineando il rischio che obiettivi di politica criminale finiscano per assorbire, o deformare, la razionalità propria dei dispositivi di protezione. Particolare attenzione è dedicata alla comparazione tra effetti attesi ed effetti collaterali, con l'invito a non assumere come scontata la relazione causale tra offshoring e riduzione dei traffici, né a trascurare le conseguenze sistemiche in termini di vulnerabilità e compressione delle garanzie.

Il contributo di **Francesco Damosso** esamina le modifiche introdotte dal

d.l. 145/2024 (conv. l. 187/2024) in tema di convalida e proroga del trattamento, collocandole nel contesto dell'esternalizzazione delle procedure d'asilo e del modello della "frontiera proiettata". Il capitolo mostra come, in un contesto extraterritoriale, la compressione dei tempi, la tipizzazione dei motivi di ricorso e la distanza fisica possano incidere sulla sostanza delle garanzie, rendendo ancora più decisiva la qualità dell'istruttoria e della motivazione, nonché l'adeguatezza delle condizioni organizzative che rendono effettivo il controllo giurisdizionale.

Il capitolo conclusivo, **scritto insieme a Giampiero Cassola**, ricostruisce l'esternalizzazione delle procedure di accesso ai *legal pathways* come fenomeno che incide sulla stessa architettura del diritto d'asilo europeo. L'analisi si concentra sui due principali strumenti oggi disponibili – reinsediamento (reg. UE 2024/1350) e corridoi umanitari – mettendone in luce, rispettivamente, la tensione tra armonizzazione procedurale e volontarietà degli Stati membri, e le criticità della selezione extraterritoriale in assenza di una disciplina legislativa stabile. Il contributo evidenzia come tali canali, pur presentati in chiave umanitaria, tendano a iscriversi nella logica del contenimento, aprendo nuove "zone grigie" di responsabilità e garanzie.

Nel loro insieme, i contributi qui raccolti non propongono soluzioni univoche. Ambiscono, piuttosto, a fornire una base analitica solida per chiarire i termini del dibattito, distinguere tra strumenti diversi spesso impropriamente assimilati e valutare, con maggiore precisione, i *trade-off* che accompagnano il dibattito pubblico sulle ipotesi di accesso extraterritoriale al sistema europeo di asilo.

PARTE I
PROFILI STORICO-POLITICI

GEOPOLITICA DELLE FRONTIERE: SOVRANITÀ A DISTANZA E GOVERNO DELLA MOBILITÀ

Giuseppe Terranova

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La proiezione extraterritoriale della sovranità statunitense: dalla crisi haitiana al programma *Remain in Mexico* – 3. Geopolitica della sovranità extraterritoriale: il modello australiano di gestione delle frontiere. – 4. La frontiera come spazio negoziato: l'esternalizzazione europea tra deterrenza e governance regionale. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Negli ultimi anni la geopolitica delle migrazioni ha visto affermarsi un insieme di pratiche che hanno progressivamente ridefinito il rapporto tra frontiere, sovranità e mobilità¹. Lungi dall'essere linee statiche, le frontiere si configurano oggi come spazi mobili e reticolari, capaci di proiettarsi a distanza e di moltiplicare i luoghi in cui avviene la selezione e la gestione dei flussi. Tale trasformazione è sintetizzata dal concetto di esternalizzazione delle frontiere, ovvero il processo attraverso cui Stati e organizzazioni regionali delegano ad altri attori, paesi di origine, transito o destinazione, funzioni di controllo e trattamento delle domande di protezione internazionale².

L'esternalizzazione non è un fenomeno nuovo, ma trova le sue radici in esperienze pionieristiche risalenti agli anni Ottanta e Novanta. Negli Stati Uniti, già con l'amministrazione Reagan, la Guardia costiera fu incaricata di intercettare in alto mare i profughi haitiani, in base all'*Interdiction Agreement* del 1981, trasferendo a Guantanamo le procedure di *screening*. Si trattò di un precedente emblematico: il confine non veniva più difeso esclusivamente a ridosso del territorio nazionale, ma veniva *spostato* nell'oceano, generando una forma di sovranità extraterritoriale.

Negli anni Duemila, l'Australia ha rappresentato un laboratorio paradigmatico con la cosiddetta *Pacific Solution*: una strategia di deterrenza che

¹ J. C. HATHAWAY, *The rights of refugees under international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.

² B. FRELICK ET AL., *The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants*, in *Journal on migration and human security*, 4, 2016, p. 190-220.

prevedeva l'intercettazione delle imbarcazioni dirette verso l'isola di Natale e il loro trasferimento a Nauru e in Papua Nuova Guinea. Qui la logica della sovranità a distanza si è istituzionalizzata, creando veri e propri *offshore sites* destinati al contenimento e alla selezione dei richiedenti asilo. Tale politica ha avuto un impatto rilevante sul dibattito internazionale, fungendo da modello implicito anche per i governi europei.

Nel contesto europeo, le pratiche di esternalizzazione si sono sviluppate in modo frammentato ma costante, dalla proposta britannica di Tony Blair del 2003 ai Programmi di Protezione Regionale varati dalla Commissione europea nel 2005, fino all'accordo UE-Turchia del 2016. Quest'ultimo rappresenta un punto di svolta: la Turchia è stata riconosciuta come paese terzo sicuro e incaricata di contenere sul proprio territorio gran parte dei flussi diretti verso la Grecia, in cambio di ingenti risorse economiche e concessioni politiche. È il paradigma del confine negoziato, in cui il controllo migratorio diventa leva geopolitica nelle relazioni tra l'Unione Europea e i paesi della sua periferia strategica. Più recentemente, l'accordo tra Italia e Albania del 2023 ha rappresentato un'ulteriore estensione della *sovranità a distanza* europea. Attraverso la dislocazione del confine nel territorio albanese, l'Italia, e di conseguenza l'UE, consolida un modello di governo della mobilità fondato sulla proiezione spaziale della propria giurisdizione e sulla creazione di nuove forme di filtro all'accesso nello spazio europeo.

Nonostante le differenze, questi modelli condividono una caratteristica: l'ibridazione tra logiche di sicurezza e logiche umanitarie, in cui il controllo dei flussi e la protezione dei rifugiati si intrecciano, generando zone grigie di responsabilità giuridica e politica.

Da un punto di vista teorico, tali processi obbligano a ripensare la stessa nozione di sovranità. Se la sovranità moderna si è storicamente fondata sul binomio territorio-confine³, oggi essa appare come una funzione dislocata, esercitata attraverso reti, accordi e dispositivi che operano in spazi altri⁴: oceani, campi di transito, ambasciate, centri di raccolta, paesi di frontiera. Le frontiere non scompaiono, ma si moltiplicano e si decentrano, assumendo la forma di infrastrutture giuridiche e operative distribuite lungo le rotte della mobilità globale.

³ C. RAFFESTIN, *Elementi per una teoria della frontiera*, in C. RAFFESTIN, C. OSSOLA, M. RICCIARDI (A CURA DI), *La frontiera da stato a Nazione: il caso Piemonte*, Roma, Bulzoni, 1987, p. 21-37.

⁴ M. MERLAU-PONTY, *The Visible and the Invisible, followed by working notes*, Evanston, Northwestern University Press, 1968.

Collocare l'analisi delle politiche migratorie in questa cornice geopolitica consente di comprenderne la duplice natura: da un lato, strumenti di governo della mobilità umana; dall'altro, armi diplomatiche nelle relazioni tra Stati. Le intese con i paesi terzi, spesso caratterizzate da asimmetrie di potere, producono infatti nuove geografie della dipendenza, in cui l'accesso ai finanziamenti, agli accordi commerciali o alle concessioni politiche si intreccia con la funzione di contenimento migratorio.

È all'interno di questa tensione, tra sicurezza e protezione, tra sovranità e interdipendenza, tra deterrenza e inclusione, che vanno collocati i casi analizzati nel presente contributo. Essi mostrano come l'esternalizzazione delle frontiere sia un orizzonte geopolitico capace di ridefinire rapporti di forza, identità territoriali e regimi di mobilità nel mondo contemporaneo⁵.

2. La proiezione extraterritoriale della sovranità statunitense: dalla crisi haitiana al programma *Remain in Mexico*

Negli Stati Uniti, il mare è divenuto uno dei principali spazi di proiezione delle politiche di esternalizzazione delle frontiere, anticipando modalità operative che oggi appaiono paradigmatiche della gestione securitaria della mobilità⁶. Già all'inizio degli anni Ottanta, durante l'amministrazione Reagan, la crisi politica e socioeconomica di Haiti determinò un'intensificazione delle partenze via mare verso la Florida, geograficamente prossima e percepita come via di fuga praticabile nonostante l'alto rischio della traversata. In tale contesto, la Guardia Costiera statunitense fu incaricata di intercettare in alto mare le imbarcazioni haitiane e, in virtù dell'*Interdiction Agreement* siglato con il governo di Port-au-Prince nel 1981, di procedere al rimpatrio di coloro ai quali non veniva riconosciuto lo status di rifugiato.

Le navi militari statunitensi divennero così dispositivi mobili di selezione e confinamento, dove funzionari specializzati conducevano interrogatori e screening preliminari, distinguendo sommariamente tra migranti economici e richiedenti asilo. Solo questi ultimi venivano trasferiti in siti *offshore* al di fuori del territorio nazionale, principalmente nella base navale di Guantánamo, ben prima che essa assumesse il ruolo di prigione per sospetti terroristi.

⁵ M.P. PAGNINI, G. TERRANOVA, *Geopolitica delle rotte migratorie. Tra criminalità e umanesimo in un mondo digitale*, Roma, Aracne editrice, 2018.

⁶ B. FRELICK ET AL., *op.cit.*

In questi spazi liminali veniva effettuato un secondo esame delle domande, e soltanto chi otteneva lo status di rifugiato poteva infine accedere alla Florida⁷.

La strategia di controllo marittimo fu ulteriormente irrigidita durante la presidenza di George H. W. Bush, quando, con il *Kennebunkport Order* del 1992, venne autorizzato il rimpatrio immediato e privo di qualunque procedura di screening dei richiedenti asilo haitiani, una politica successivamente avallata dalla Corte Suprema, ma oggetto di forti critiche da parte dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Con l'amministrazione Clinton, tale approccio non solo venne confermato, ma esteso anche ai migranti cubani, ponendo fine all'eccezione sancita dal *Cuban Adjustment Act* del 1966⁸, che, nel contesto della Guerra Fredda, aveva garantito il riconoscimento automatico dello status di rifugiato a chiunque fosse riuscito a raggiungere il suolo statunitense, come avvenne durante l'esodo di Mariel del 1980. Nel 1995, con l'accordo bilaterale tra Stati Uniti e Cuba, si formalizzò la cosiddetta dottrina del *Wet Foot, Dry Foot*: i migranti intercettati in mare (*wet foot*) venivano respinti o trasferiti in siti *offshore*, mentre coloro che riuscivano a toccare terra (*dry foot*) potevano restare e avviare l'iter per ottenere lo status legale.

Le amministrazioni successive, da George W. Bush a Barack Obama, mantennero sostanzialmente invariata tale impostazione, continuando a praticare respingimenti marittimi, screening sommari direttamente a bordo delle navi militari e trasferimenti in strutture extraterritoriali per ulteriori valutazioni⁹. Solo nel 2017, durante l'ultimo mandato di Obama, la politica del *Wet Foot, Dry Foot* venne formalmente abrogata. Tuttavia, la logica dell'esternalizzazione marittima del confine risultava ormai pienamente istituzionalizzata¹⁰.

Negli Stati Uniti, le politiche di esternalizzazione non hanno riguardato esclusivamente le frontiere marittime, ma anche quelle terrestri. Già dal 1989, l'*Immigration and Naturalization Service* (INS) statunitense aveva avviato accordi di cooperazione con le autorità messicane, finalizzati a contenere il

⁷ G. BORJAS, *Heaven's door: immigration policy and the American economy*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

⁸ G. BORJAS, *We wanted workers. Unravelling immigration narrative*, New York City, W. W. Norton & Company, 2016.

⁹ J. SEPER, 2004, *Coast Guard Repatriates Haitians*, in *Washington Times*, 2004: <https://www.washingtontimes.com/news/2004/feb/27/20040227-111226-6535r/>.

¹⁰ J. JONES, L. RONEY, *Operation Hold the Line' Succeeds in Cutting the Flow of Illegals into South Texas*, in *Commissioner's Communique*, Washington DC, Immigration and Naturalization Service, 1989.

flusso di richiedenti asilo provenienti dall'America Centrale. Tali intese prevedevano la creazione di punti di controllo lungo i principali corridoi di transito e la deportazione dei migranti centroamericani intercettati.

A partire dal 2008, la presidenza di George W. Bush, e successivamente quella di Barack Obama, consolidò questa cooperazione attraverso la *Mérida Initiative*, un programma bilaterale di sicurezza volto a rafforzare le capacità operative del Messico nel controllo dei flussi migratori, sostenuto da un finanziamento di 2,5 miliardi di dollari stanziato dal Congresso statunitense. Tale accordo ha assunto un rilievo particolare dal 2014, quando l'intensificarsi della violenza delle gang criminali e l'aggravarsi delle condizioni socioeconomiche in Honduras, Guatemala ed El Salvador provocarono l'esodo di decine di migliaia di persone, tra cui un numero crescente di minori non accompagnati, dirette verso gli Stati Uniti attraverso il territorio messicano.

Durante la presidenza di Barack Obama, gli Stati Uniti stanziarono 3,7 miliardi di dollari a sostegno delle azioni del governo messicano volte a ostacolare e rallentare le carovane di richiedenti asilo provenienti dall'America Centrale, tra cui un numero crescente di minori non accompagnati diretti verso il confine statunitense. Lo stesso Presidente Obama ringraziò pubblicamente il suo omologo messicano Enrique Peña Nieto per la collaborazione offerta nel contenimento dei flussi, in particolare dei minori. Gli sforzi di esternalizzazione delle frontiere statunitensi si estesero progressivamente anche ai paesi di origine della regione centroamericana. Nel giugno 2014, ad esempio, le forze dell'ordine honduregne (beneficiarie di finanziamenti e programmi di formazione erogati dal *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement* (INL) del Dipartimento di Stato americano) avviarono un'operazione volta a intercettare bambini e famiglie che tentavano di attraversare il confine tra Honduras e Guatemala.

Nonostante gli sforzi dell'amministrazione Obama, il numero dei richiedenti asilo centroamericani è continuato a crescere durante il primo mandato del presidente Donald Trump. Nel 2019, lungo la linea di confine tra Stati Uniti e Messico, sono stati intercettati oltre mezzo milione di migranti che tentavano di entrare e presentare domanda di asilo, in prevalenza cittadini provenienti da Honduras, Guatemala ed El Salvador¹¹.

Per contenere la crescente pressione migratoria proveniente da questi paesi, l'amministrazione Trump ha introdotto il programma *Remain in Mexi-*

¹¹ G. BOLAFFI, G. TERRANOVA, *Immigrazione. Cause, problemi, soluzioni*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

co, in base al quale i richiedenti asilo centroamericani intenzionati a entrare negli Stati Uniti devono depositare la propria richiesta non più sul territorio statunitense, ma in quello delle nazioni di transito lungo la rotta migratoria. Per i migranti provenienti da Honduras ed El Salvador, i paesi delegati sono il Guatemala e il Messico; per coloro che partono dal Guatemala, la domanda deve invece essere presentata in Messico. In cambio della cooperazione su questo modello di *offshore processing*, l'amministrazione statunitense ha promesso ai paesi terzi coinvolti aiuti economici e agevolazioni commerciali.

Con una sentenza del settembre 2019, la Corte Suprema degli Stati Uniti ha convalidato l'ordine esecutivo del Presidente Trump che istituiva i *Migrant Protection Protocols* (MPP), noti come politica del *Remain in Mexico*. La decisione, pur riconoscendo la legittimità del provvedimento, ha introdotto una clausola di garanzia a tutela dei richiedenti asilo, prevedendo che coloro ai quali fosse stata negata protezione da paesi terzi potessero appellarsi direttamente all'amministrazione statunitense. Nel marzo 2020 la Corte Suprema ha riaffermato la validità del programma, annullando la sentenza della Corte d'Appello del IX Distretto di San Francisco, che ne aveva sancito l'illegalità in quanto incompatibile con le norme internazionali sul diritto d'asilo. Le organizzazioni per i diritti civili hanno denunciato la decisione come un ulteriore restringimento delle libertà fondamentali, mentre il Dipartimento di Giustizia l'ha salutata come un ripristino della capacità governativa di gestire il confine sud-occidentale e di cooperare con il Messico nel controllo dei flussi migratori irregolari.

Con l'insediamento del Presidente Biden, l'amministrazione ha annunciato l'intenzione di sospendere il programma, giudicato oneroso e inefficace rispetto ad alternative più sostenibili. Gli Stati del Texas e del Missouri hanno tuttavia intentato una causa presso un tribunale federale, sostenendo che la cessazione dell'MPP fosse contraria all'*Immigration and Nationality Act* (INA). La Corte distrettuale e la Corte d'Appello del Quinto Circuito hanno accolto le tesi dei ricorrenti, affermando che la revoca del programma fosse stata motivata in modo inadeguato e dunque in violazione dell'*Administrative Procedure Act* (APA). Le corti hanno inoltre richiamato la sezione 1225 dell'INA, che prevede due opzioni: la detenzione obbligatoria oppure il rimpatrio in un territorio contiguo. Poiché il governo non disponeva di risorse sufficienti per adempiere agli obblighi di detenzione, la cessazione del programma avrebbe comportato, secondo l'interpretazione dei giudici, una violazione sistemica della norma, in quanto avrebbe portato al rilascio dei migranti sul territorio statunitense. La vicenda giurisprudenziale si è conclusa il 30 giugno 2022 con la sentenza *Biden v. Texas*, con la quale la Corte Su-

prema ha riconosciuto al Presidente la piena facoltà di porre fine al programma. La Corte ha stabilito che l'INA non impone un obbligo di mantenere l'MPP, ma lascia tale decisione alla discrezionalità dell'esecutivo, ribadendo inoltre che il potere giudiziario non può costringere l'amministrazione ad attuare specifiche politiche migratorie senza violare il principio di separazione dei poteri.

Nel corso del suo secondo mandato, l'amministrazione Trump ha rilanciato e ampliato la logica dell'esternalizzazione, combinando strumenti di detenzione, rimozione accelerata e cooperazione extraterritoriale. Il ripristino dei *Migrant Protection Protocols (Remain in Mexico)* e l'estensione delle procedure di *expedited removal* hanno rafforzato la tendenza a delocalizzare l'esame delle domande di asilo oltre il confine statunitense, riducendo al minimo il margine di accesso al territorio. Parallelamente, nuovi ordini esecutivi, tra cui il *Protecting the American People Against Invasion Act*, hanno previsto sanzioni per i migranti irregolari e tagli ai fondi per le cosiddette *sanctuary cities*. In questo quadro, l'espansione del *Guantánamo Migrant Operations Center* e l'avvio di operazioni come *Safeguard* hanno consolidato la funzione securitaria e simbolica del confine, configurandolo come un dispositivo mobile e multilivello di contenimento. Le tensioni giuridiche sorte attorno a tali misure testimoniano la persistenza, nel contesto statunitense, di una sovranità che opera ai margini del diritto, riaffermando la centralità geopolitica del controllo migratorio nella definizione del potere statale contemporaneo.

Ciò che emerge da questo quadro è la straordinaria continuità bipartisan delle politiche migratorie statunitensi: repubblicani e democratici, pur adottando retoriche e orientamenti ideologici differenti, hanno condiviso una medesima logica strategica, quella di esternalizzare la gestione del diritto d'asilo, spostandone l'attuazione al di fuori del territorio nazionale. Questa convergenza trasversale ha consolidato una geografia mobile del confine: la sovranità si proietta oltre le frontiere nazionali marittime e terrestri in cui la legge si estende ma al tempo stesso si sospende, rivelando la natura ambivalente del potere sovrano nell'età della mobilità globale.

3. Geopolitica della sovranità extraterritoriale: il modello australiano di gestione delle frontiere

La politica australiana di esternalizzazione delle frontiere marittime, nota come *Pacific Solution*, risale all'agosto 2001, quando la marina australiana avviò le operazioni di respingimento delle imbarcazioni di migranti e richieden-

ti asilo intercettate in alto mare¹². In quello stesso mese, la nave cargo norvegese *Tampa* soccorse un gruppo di migranti tratti in salvo da un'imbarcazione sovraffollata e tentò di sbarcarli sull'isola australiana di Natale, identificata dal diritto marittimo internazionale come porto sicuro più vicino. Nonostante ciò, le autorità australiane vietarono l'ingresso nelle acque territoriali, e quando il capitano della *Tampa* decise comunque di dirigersi verso l'isola, l'esercito australiano intervenne bloccando la nave al largo, impedendo lo sbarco dei passeggeri e trasferendoli successivamente su una nave militare.

Durante le settimane di stallo che seguirono, il Parlamento australiano approvò una legge finalizzata a contenere gli arrivi marittimi non autorizzati. Tra le principali disposizioni, il provvedimento, entrato in vigore alla fine di settembre 2001, esclude l'isola di Natale e altri territori periferici dall'applicazione della legge australiana sull'immigrazione, vietando così ai richiedenti asilo in tali aree di presentare domanda di protezione sul territorio nazionale. Secondo numerosi osservatori internazionali, questa decisione rifletteva un'evidente ispirazione alle prassi statunitensi di esternalizzazione, in particolare all'utilizzo di *offshore sites* come Guantánamo per lo screening preliminare delle domande di asilo.

Tra la fine di settembre e l'inizio di ottobre 2001, l'Australia bloccò in alto mare gli arrivi irregolari diretti all'isola di Natale, trasferendo i migranti nelle isole del Pacifico, principalmente Nauru e Papua Nuova Guinea, dove furono confinati in campi di accoglienza che, secondo le principali organizzazioni internazionali, non rispettavano i fondamentali standard in materia di diritti umani. All'epoca, Nauru non aveva aderito alla Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati, mentre la Papua Nuova Guinea, pur essendone parte, aveva formulato numerose riserve e non disponeva di un quadro legislativo né di infrastrutture adeguate a garantire una protezione effettiva a rifugiati e richiedenti asilo. I funzionari australiani dell'immigrazione condussero le attività di *screening* delle domande di asilo direttamente a Nauru e in Papua Nuova Guinea, analogamente a quanto avveniva a Guantánamo, per individuare i casi da includere in programmi discrezionali di reinsediamento.

Dall'autunno del 2001, il governo australiano avviò inoltre operazioni di interdizione marittima nelle acque indonesiane, respingendo con la forza le imbarcazioni di migranti. Sebbene l'Indonesia fosse stata informata, non

¹² T. MAGNER, *A less than Pacific solution for asylum seekers in Australia*, in *International Journal of Refugee Law*, 16, 1, 2004, p. 53-90.

vennero stipulati accordi specifici per l'accoglienza, né garanzie circa la protezione dei rifugiati intercettati e respinti¹³.

Nauru ha aderito alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati nel 2011, ma continua a non disporre di procedure di asilo efficaci né di un sistema adeguato di protezione internazionale¹⁴. Nello stesso anno, il governo australiano annunciò un accordo con la Malesia per il trasferimento dei richiedenti asilo intercettati in acque territoriali australiane. Tuttavia, l'Alta Corte australiana ne bloccò l'attuazione, ritenendolo invalido sul piano procedurale a causa dell'insufficiente tutela garantita ai rifugiati in Malesia e del conseguente rischio di respingimento. La sentenza pose fine al piano malese, ma il Parlamento reagì modificando la legislazione sull'immigrazione e rimuovendo la disposizione su cui si era basato il giudizio della Corte, riposizionando così il proprio schema di trattamento *offshore* da Kuala Lumpur, paese non aderente alla Convenzione, a Nauru e Papua Nuova Guinea, formalmente parti della Convenzione stessa.

Nell'agosto 2012, una nuova legge sull'immigrazione autorizzò il governo australiano a trasferire i migranti irregolari arrivati via mare verso Nauru o l'isola di Manus (Papua Nuova Guinea), dove essi venivano trattenuti a tempo indeterminato durante l'esame delle loro domande di asilo. Il 19 luglio 2013, il primo ministro Kevin Rudd annunciò che tutti i richiedenti asilo intercettati mentre tentavano di entrare irregolarmente via mare sul territorio australiano sarebbero stati trasferiti a Manus e Nauru per l'esame delle loro domande, precisando che nessuno di essi sarebbe stato successivamente reinsediato in Australia.

Nel dicembre 2014, il Parlamento australiano approvò una legge che eliminò la maggior parte dei riferimenti alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati dalla *Migration Act* del 1958, istituendo un *nuovo quadro normativo indipendente e autonomo* che consentiva al governo di definire in modo unilaterale l'interpretazione degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione¹⁵. Tale legislazione attribuì inoltre al ministro dell'Immigrazione e della Protezione delle frontiere poteri eccezionali per trattenere persone in alto mare e trasferirle in qualsiasi Paese designato, con margini estremamente ridotti di controllo giudiziario.

Il successivo primo ministro Tony Abbott promosse la politica *Stop the*

¹³ G. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The refugee in international law*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

¹⁴ UNHCR, *Global trends. Forced Displacement 2009*, Geneva, UN, 2009.

¹⁵ B. FRELICK ET AL., *op.cit.*

Boats come modello operativo per altri Stati impegnati nella gestione dell'immigrazione irregolare, incluse diverse nazioni europee. L'Australia ha proseguito e ampliato il programma *Pacific Solution* sotto il governo Abbott, inserendolo in una più ampia strategia regionale che coinvolgeva Indonesia, Sri Lanka e Malesia. Tale piano prevedeva la condivisione di informazioni sull'identità dei migranti e dei richiedenti asilo, operazioni navali congiunte e iniziative di sicurezza alle frontiere, nonché campagne mediatiche volte a dissuadere le partenze e l'intensificazione dei rimpatri. Nell'ambito di questa strategia, è stata avviata l'operazione *Sovereign Borders*, che includeva tra i propri obiettivi il trasferimento dei migranti non rimpatriabili in *offshore sites* localizzati in paesi terzi¹⁶.

Il principio ispiratore della *Pacific Solution* rimane quello del *no advantage*, secondo cui nessun beneficio deve derivare da una migrazione irregolare rispetto ai canali legali di ingresso. In applicazione di tale logica, l'Australia rifiuta di reinsediare sul proprio territorio i rifugiati trasferiti a Nauru o in Papua Nuova Guinea, cercando invece accordi con i paesi terzi disposti ad accoglierli. Nel 2014, Canberra ha concluso un trattato con la Cambogia per il reinsediamento dei rifugiati provenienti da Nauru, accompagnato da un pacchetto di aiuti allo sviluppo pari a 40 milioni di dollari. L'intesa, ampiamente criticata, ha prodotto risultati limitati: il primo gruppo di quattro rifugiati giunse a Phnom Penh nel giugno 2015 con un costo aggiuntivo per l'Australia di 15 milioni di dollari, ma nel marzo 2016 tre di essi avevano già deciso di tornare nei paesi d'origine.

Nell'aprile 2016, la Corte Suprema della Papua Nuova Guinea ha dichiarato incostituzionale la detenzione dei richiedenti asilo e dei rifugiati sull'isola di Manus, invitando il governo australiano a individuare soluzioni alternative per la loro ricollocazione. Tale decisione segnò un ulteriore punto di crisi per la *Pacific Solution*, evidenziando le tensioni tra la prassi di esternalizzazione e i principi fondamentali di tutela dei rifugiati. Nonostante ciò, il percorso australiano rimane emblematico di una trasformazione più ampia: un paese che, fino ai primi anni Duemila, godeva di una reputazione internazionale per le sue politiche di accoglienza e protezione dei rifugiati¹⁷, è diventato progressivamente uno dei principali laboratori globali della *sovranità a distanza*.

¹⁶ N. OSTRAND, *Immigration Control Beyond Australia's Border*, New York, Center for Migration Studies, 2014.

¹⁷ G. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *op.cit.*,

4. La frontiera come spazio negoziato: l'esternalizzazione europea tra deterrenza e governance regionale

L'esperienza australiana della *Pacific Solution* rappresenta un precedente significativo per la successiva evoluzione delle politiche europee di esternalizzazione, che ne hanno in parte ripreso la logica di deterrenza e di gestione a distanza delle domande di asilo.

La proposta che suscitò le maggiori critiche, ma che al tempo stesso aprì una più ampia riflessione sulla revisione del sistema d'asilo europeo, fu quella avanzata nel 2003 dal Regno Unito guidato da Tony Blair al Consiglio d'Europa. Nel documento intitolato *New International Approaches to Asylum Processing and Protection*, si proponeva una radicale riforma della procedura d'asilo, prevedendo la totale esternalizzazione del suo esame: l'accesso e la permanenza sul territorio dello Stato di destinazione sarebbero stati concessi solo a chi avesse ottenuto preventivamente lo status di rifugiato.

La proposta prevedeva la creazione, nei principali paesi di origine o nelle regioni limitrofe, di *Regional Protection Areas* (RPA), destinate ad accogliere sia coloro la cui domanda d'asilo era stata respinta in Europa ma non potevano essere rimpatriati per ragioni di sicurezza, sia quanti vi giungevano spontaneamente in fuga da analoghi rischi¹⁸. Per queste persone, oltre alla protezione in loco, obiettivo principale delle RPA, si ipotizzava la possibilità di partecipare a piani di reinsediamento concertati tra gli Stati europei.

Accanto alle *Regional Protection Areas*, la proposta includeva la creazione, lungo le principali rotte migratorie, di *Transit Processing Centres* nei quali raggruppare, anche in modo coercitivo, coloro che avevano presentato domanda d'asilo dopo essere giunti irregolarmente in Europa. L'esame delle richieste avrebbe avuto luogo all'interno di tali centri, e soltanto il riconoscimento dello status di rifugiato avrebbe consentito l'ingresso nello Stato membro di destinazione. In caso contrario, i richiedenti sarebbero stati inviati alle aree di protezione regionale, in applicazione del principio di *non-refoulement*.

Le motivazioni addotte dal governo britannico si fondavano su tre argomenti principali: l'incapacità del sistema vigente di garantire l'accesso all'asilo ai soggetti più vulnerabili; il peso economico sproporzionato gravante sui paesi meno sviluppati nella gestione dei flussi; la dipendenza dei rifugiati dalle reti criminali per raggiungere l'Europa.

¹⁸ A. GEDDES, *Getting the Best of Both Worlds? Britain, the EU and Migration Policy*, in *International Affairs*, 81, 4, 2005, pp.723-740.

Nell'aprile 2003, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati presentò una controproposta, *Summary of UNHCR Proposal to Complement National Asylum Systems through a New Multilateral Approach*, che mirava a rendere più efficienti i sistemi nazionali d'asilo e a promuovere una cooperazione sovranazionale più equilibrata.

Pochi mesi dopo, nel giugno 2003, la Commissione Europea pubblicò la Comunicazione *Verso regimi di asilo più accessibili ed equi*, ribadendo la necessità di un approccio integrato alle migrazioni forzate, capace di affrontarne le cause e non solo gli effetti, sottolineando l'obbligo di conformità al diritto internazionale in materia di asilo. In tale contesto, la Commissione rilanciò le politiche di *resettlement* come strumento complementare, suggerendo la creazione di task force regionali nei paesi di crisi o di transito, incaricate di gestire in loco, in cooperazione con l'UNHCR e le autorità locali, l'informazione, l'assistenza legale, la selezione dei beneficiari e il loro eventuale reinsediamento protetto negli Stati membri.

Nel 2005, la Commissione Europea propose i *Programmi di Protezione Regionale* (RPP), una variante delle RPA delineate nella proposta britannica. Nei dieci anni successivi, l'Unione Europea ha continuato a sviluppare strategie di esternalizzazione attraverso accordi di cooperazione con i principali paesi di transito, dall'Ucraina alla Libia.

Il concetto di *paese terzo sicuro* è stato formalmente introdotto nella legislazione europea con la *Direttiva sulle procedure d'asilo* (APD), approvata nel 2005 come parte integrante del Sistema europeo comune di asilo (CEAS). L'UNHCR avvertì tuttavia che l'applicazione di tale principio, in assenza di garanzie adeguate, avrebbe potuto condurre a violazioni del diritto internazionale dei rifugiati.

La crisi dei rifugiati del 2015, con l'arrivo in Europa di oltre un milione di persone, l'84% provenienti dai dieci principali paesi di origine dei rifugiati a livello mondiale, conferì nuovo impulso alle politiche di esternalizzazione. L'Unione Europea cercò di delocalizzare la responsabilità delle procedure d'asilo, prima verso gli Stati della rotta dei Balcani occidentali e poi, in misura più ampia, verso la Turchia, principale paese di transito per gli oltre 850.000 arrivi in Grecia nel 2015. Parallelamente, furono rinnovati i partenariati migratori con i paesi africani e istituito, nel novembre 2015, un Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa, volto esplicitamente a ridurre i flussi verso l'Europa.

Il 18 marzo 2016, l'Unione Europea e la Turchia firmarono un accordo che prevedeva il ritorno sul territorio turco di tutti i nuovi migranti irregolari arrivati nelle isole greche. In cambio, la Turchia avrebbe beneficiato di con-

sistenti aiuti economici, di un percorso accelerato verso la liberalizzazione dei visti e di un rinnovato dialogo sul processo di adesione all'UE. L'intesa stabiliva che tali rimpatri avrebbero avuto luogo nel pieno rispetto del diritto comunitario e internazionale, citando la *Direttiva sulle procedure d'asilo* e riconoscendo la Turchia come *paese terzo sicuro* o *primo paese di asilo*.

L'esperienza più recente dell'Italia, con l'accordo siglato con l'Albania¹⁹, ha rappresentato un passaggio emblematico nella più ampia tendenza globale all'esternalizzazione e alla *marittimizzazione* del confine²⁰. Ratificato dal Parlamento italiano con la legge n. 14 del 21 febbraio 2024 ed entrato in vigore nel marzo successivo, il Protocollo prevede il trasferimento di migranti e richiedenti asilo soccorsi nel Mediterraneo centrale in due centri situati nella regione albanese di Lezhë: l'hotspot portuale di Shëngjin, destinato al primo approdo e alle operazioni di identificazione, e il centro di Gjadër, collocato in un'ex base militare e concepito come struttura di trattenimento per l'esame delle domande d'asilo e per le procedure di rimpatrio.

Il modello si inserisce nella genealogia dei dispositivi di esternalizzazione già sperimentati negli Stati Uniti e in Australia: come Guantánamo o Manus/Nauru, anche i siti albanesi si configurano come *luoghi terzi*, formalmente esterni allo spazio giuridico europeo ma sottoposti a una sovranità italiana proiettata oltre i propri confini territoriali. In tal modo, il confine viene dislocato e reso mobile, trasformandosi in una soglia liminale che separa i corpi migranti dall'accesso diretto allo spazio europeo.

5. Conclusioni

L'analisi dei casi statunitense, australiano ed europeo, fino alla recente esperienza dell'accordo tra Italia e Albania, consente di osservare l'evoluzione di un modello di gestione della mobilità che ha progressivamente ridefinito i confini della sovranità statale. In tutti questi contesti, l'esternalizzazione delle frontiere si è configurata come una strategia di governo della mobilità basata sulla dislocazione spaziale delle funzioni di con-

¹⁹ MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Protocollo tra il governo della Repubblica italiana e il consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia di immigrazione*, Roma, MAECI, 2023.

²⁰ N. MONTAGNA, *Quarantine Ships as Spaces of Bordering: The Securitization of Migration Policy in Italy During the COVID-19 Pandemic*, in *International Migration Review*, 58, 2, pp.23-39.

trollo e di selezione, attraverso accordi, dispositivi e infrastrutture che operano al di fuori del territorio nazionale. Tale approccio, sviluppatosi nell'arco di oltre quarant'anni, ha trasformato la frontiera in un campo di cooperazione e di negoziazione multilivello, nel quale si intrecciano dimensioni geopolitiche, giuridiche e logistiche.

Negli Stati Uniti, la creazione di centri di *screening* e di detenzione in mare aperto o in territori extra-statali ha inaugurato un modello di proiezione esterna della sovranità, fondato sull'uso di spazi intermedi in cui l'attività amministrativa può essere esercitata a distanza. L'Australia ha ulteriormente consolidato questa tendenza con la *Pacific Solution*, istituendo una rete di centri *offshore* e di accordi regionali che hanno reso permanente la logica del controllo decentrato. In Europa, pur in un quadro normativo differente e caratterizzato da un maggiore vincolo multilaterale, politiche analoghe hanno assunto forme diverse ma coerenti con tale impostazione: dalla proposta britannica del 2003 ai Programmi di Protezione Regionale, fino all'accordo UE-Turchia del 2016 e, più di recente, al protocollo Italia-Albania del 2023.

Ciò che accomuna queste esperienze è la tendenza a concepire il confine non più come linea di separazione stabile, ma come un sistema mobile e adattivo, capace di operare in spazi distanti dal territorio di riferimento. L'esternalizzazione implica una trasformazione della sovranità, che da principio territoriale si riconfigura in funzione relazionale, esercitata attraverso reti di cooperazione, scambio e delega. In questo senso, il confine diventa una piattaforma di governance multilivello, nella quale convergono interessi di sicurezza, esigenze di gestione dei flussi e dinamiche di partenariato internazionale.

L'accordo Italia-Albania rappresenta un caso esemplare di questa fase più recente. Esso consolida la tendenza europea alla *marittimizzazione* del controllo e alla creazione di spazi di transito formalmente esterni ma funzionalmente integrati nel regime giuridico e operativo dell'Unione. Tale configurazione produce un'estensione della capacità di azione statale e, al tempo stesso, un'articolazione più complessa dei rapporti tra centro e periferia, tra spazio nazionale e spazio delegato.

L'evoluzione delle politiche di esternalizzazione evidenzia come la gestione della mobilità sia divenuta un ambito di esercizio strategico della sovranità nel mondo disordinario²¹ contemporaneo. Il confine, lungi dal limitarsi a marcare la territorialità dello Stato, si presenta oggi come infrastruttu-

²¹ M.P. PAGNINI, G. TERRANOVA, *Un mondo disordinario. Tra Medioevo e nuovo Rinascimento. Un virus sconvolge la geopolitica e oltre*, Roma, Aracne editrice, 2020.

ra dinamica e flessibile, attraverso cui si definiscono nuove forme di cooperazione regionale, di distribuzione delle competenze e di regolazione dei movimenti transnazionali. L'analisi di questi processi rivela non soltanto un mutamento nelle tecniche e nelle politiche di controllo della mobilità umana, ma anche una trasformazione più ampia dei meccanismi di interazione tra Stati, istituzioni sovranazionali e attori locali, che rende la frontiera uno spazio privilegiato di osservazione delle attuali geografie del potere e della sovranità. Questa prospettiva mostra come il governo delle mobilità sia un problema di progettazione spaziale oltre che normativa, e come la qualità delle soluzioni dipenda dalla capacità di coniugare efficacia operativa, proporzionalità giuridica e responsabilità territoriale.

L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELL'EDUCAZIONE SUPERIORE
COME VIA DI ACCESSO LEGALE:
IL CASO DEL PARTENARIATO TRA L'UNIVERSITÀ DI PAVIA
E ALCUNI ATENEI DEL NORD AFRICA

Antonio M. Morone

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Evidenze e spunti d'analisi nella pratica dell'Ateneo pavese. – 3. Dalla mobilità di studio alla migrazione: una possibile conclusione.

1. *Introduzione*

Nel corso degli ultimi due decenni, l'approdo irregolare in Italia di un numero crescente di cittadini provenienti da diversi paesi africani è passato per un processo di strumentalizzazione politica tale che oggi si dà spesso per scontata la necessità del ricorso a politiche di contenimento delle migrazioni. In quello che è andato via via costruendosi come un vero e proprio “ciclo del contenimento”¹, con un moto contrario a quello delle migrazioni dall'Africa, le politiche messe in atto sul versante europeo hanno sempre più acquisito una dimensione preventiva e, di conseguenza, una operatività che si è andata estendendo a uno spazio esterno, direttamente sul suolo africano, in una logica di esternalizzazione delle frontiere europee². La dimensione securitaria delle migrazioni ha avuto via via la priorità nella negoziazione di accordi di cooperazione tra paesi europei ed africani e i rispettivi apparati di polizia. Il risultato non è stato semplicemente quello di contenere i flussi migratori attraverso il Mediterraneo, bensì quello di prevenirne la partenza dalle coste africane o addirittura ostacolarne la mobilità tra i paesi africani. Gli apparati securitari ai confini dell'Europa hanno così prodotto ben più di un mero controllo della mobilità fisica delle persone, pregiudicandone in senso ampio i progetti e le aspirazioni di benessere sociale, anche al prezzo di provvedi-

¹ A.M. MORONE, *The cycle of migrants' containment between Libya and Africa: navigating their life among dreams, resilience, and defeats*, in *Journal of Eastern African Studies*, vol. 18, n. 1, 2024, pp. 18-35,

² S. COBARRUBIAS, P. CUTTITA, M. CASAS-CORTÉS, M. LEMBERG-PEDERSEN, N. EL QADIM, B. İŞLEYEN, S. FINE, C. GIUSA, C. HELLER, *Interventions on the concept of externalisation in migration and border studies*, in *Political Geography*, vol. 105, Agosto, 2023, pp. 1-10.

menti o pratiche lesive dei loro diritti in quanto cittadini stranieri e lavoratori irregolari o, più in generale, esseri umani. Anche nel caso italiano la criminalizzazione dell'immigrazione irregolare ha trovato accoglimento nell'ordinamento giuridico con la Legge 15 luglio 2009, n. 94, che ha sancito il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato da parte di uno straniero non comunitario.

Accanto alla discussione scientifica sulle politiche di contenimento è andata crescendo quella sulle *legal pathways* che, con sfumature diverse, si possono specificare in vie di accesso legale, vie di accesso per l'ammissione, programmi umanitari di ammissione, politiche attive di ammissione dei rifugiati, canali di accesso sicuri e legali, canali di entrata legale, vie alternative di ammissione o ancora vie complementari di accesso in riferimento alle procedure di ricollocazione (*resettlement*). La discussione intorno alle *legal pathways* per accedere allo spazio europeo ha finito spesso per sottolineare come «deterrenza ed esternalizzazione di per loro non rendono l'Europa una fortezza impenetrabile e inospitale»³. Tuttavia, le *legal pathways* non sono state proposte in un tale dibattito come alternativa alle politiche di contenimento, bensì come loro correttivo: resta dunque valido il punto che non vi sarebbe necessità di vie di accesso legale se non vi fossero politiche di contenimento intese a trasformare la mobilità umana in migrazione illegale. Il rischio è dunque che, da un punto di vista teorico, le vie, ossia le politiche, di accesso legale possano servire a legittimare le politiche di contenimento nel momento in cui assicurano un canale di accesso privilegiato a chi si trova “davvero” in una condizione di protezione umanitaria o asilo politico, discriminando tra “coloro che hanno” e “coloro che non hanno” i requisiti per accedervi.

Il caso di studio che è presentato e discusso nelle pagine seguenti fa riferimento a un particolare tipo di *legal pathways*, ossia la via di accesso legale legata all'istruzione universitaria e all'ottenimento del visto per ragioni di studio. L'importanza degli studenti internazionali è stata rilevata dall'UNESCO, secondo le cui stime, essi ammontano oggi a 6,5 milioni a livello globale⁴. Per quel che riguarda la regione del Nord Africa e Medio Oriente, il trend dell'istruzione superiore è in costante espansione, con 6 milioni di universitari nel 2011 e un aumento del 60% rispetto ai dati del decennio

³ VLADISLAVA STOYANOVA, Addressing the Legal Quagmire of Complementary Legal Pathways, *European Journal of Migration and Law* 25 (20 23), p. 166.

⁴ S. KAYA-KASIKCI, C.R. GLASS, *Analyzing the influence of regional security on international student flows in the MENA region: a social network approach*, in *Higher Education*, vol. 89, 2025, p. 573.

precedente. Alla crescita degli universitari in generale si è andata accompagnando una espansione della loro mobilità internazionale, sia all'interno della regione che al suo esterno, nell'ordine del 5 per cento del totale degli studenti⁵. Le rivolte e i cambi di regime nel 2011 non hanno messo in sostanziale discussione questo ciclo espansivo che anzi, sostenuto dalla crescita demografica, ha subito una ulteriore incremento fino ad oggi⁶. I principali paesi destinatari degli studenti internazionali provenienti dal Nord Africa sono quelli europei: Francia e Inghilterra in primis, ma anche Spagna, Italia e Germania, mentre Cina, paesi asiatici e Stati Uniti d'America si collocano rispettivamente al secondo e terzo posto dopo i principali paesi europei⁷. L'Italia si sta inserendo in questa tendenza globale dell'internazionalizzazione dell'istruzione superiore: la Legge n. 240 del 2010 in particolare ha incentivato la maggiore mobilità dei docenti e degli studenti e sostenuto i programmi di studio e di ricerca in partenariato internazionale, tra cui i doppi titoli e i titoli congiunti, tra l'altro sollecitando una semplificazione delle procedure amministrative in materia di collaborazioni internazionali.

Nelle pagine seguenti è preso specificamente in considerazione un campione di studenti internazionali provenienti da alcuni atenei pubblici del Nord Africa con destinazione l'Università degli studi di Pavia. Il periodo considerato va dall'anno accademico 2021/22 fino al primo semestre dell'anno 2024/25 e analizza un campione di studentesse e studenti universitari diverso per paese di provenienza e area disciplinare, ma congruente nella scelta di Pavia come sede di destinazione. Sul totale di 47 candidature, 44 sono state quelle per il secondo ciclo, verso diversi corsi di laurea magistrale di area scientifica, umanistica e di scienze sociali: per la precisione 2 persone dall'Egitto, 30 dalla Libia, 2 dalla Tunisia, 1 dall'Algeria e 11 dal Marocco. Le restanti 3 candidature per il terzo ciclo, ossia il dottorato, sono arrivate 2 dal Marocco e 1 dall'Algeria. In totale sono state 27 le studentesse a candidarsi e 20 gli studenti. Il 72 per cento delle candidature hanno avuto successo e dunque solo 13, 3 studentesse e 10 studenti provenienti dalla Libia non sono riusciti a partire.

⁵ A. RUBY, A. JARAMILLO, F. HENARD, H. ZAAFRANE, *Internationalization of Higher Education in MENA: Policy Issues Associated with Skills Formation and Mobility*, World Bank, Washington, DC, 2011 p. 4.

⁶ G. MARCHESINI, *Internationalization of Tertiary Education in the Middle East and North Africa*, World Bank, Washington, DC, 2020, p. 47

⁷ S. NOUR, *Migration of international students and mobilizing skills in the MENA Region*, UNU-MERIT Working Papers No. 031, 2014, <http://www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2014/wp2014-031.pdf>

Il quadro di riferimento normativo e finanziario per tutti gli studenti e le studentesse è stato quello del programma Erasmus+ International Credit Mobility (ICM). Nel caso di 5 studenti e altre 5 studentesse, per un totale di 10 persone il programma di studio finanziato con le borse ICM si è integrato con quello della doppia laurea tra l'Università degli studi di Pavia e l'Università Sidi Mohamed ben Abdellah di Fes in Marocco. Le borse hanno coperto a seconda dei casi un periodo minimo di 5 mesi fino a un massimo di 10 mesi, ossia uno o due semestri accademici. I dati non rappresentano necessariamente tutte le persone iscritte all'Ateneo pavese provenienti dai paesi menzionati per il periodo di tempo considerato, ma tutte quelle che da quei paesi hanno usufruito di una borsa ICM. In questo senso il campione è omogeneo, ma presenta il limite che le varie procedure e processi considerati non sono sempre e necessariamente replicabili a scambi di studio al di fuori dal quadro progettuale ICM.

Tutti i dati delle mobilità sono presentati in forma anonima, senza menzionare i nomi delle persone coinvolte nello studio ed evitando un dettaglio tale che, per ristrettezza del campione, potrebbe indirettamente permettere di individuare le persone coinvolte. Volutamente si è deciso di non indicare le specifiche università di provenienza, ma solo il paese di riferimento, fatta eccezione per il caso della doppia laurea con l'Università Sidi Mohammed ben Abdellah di Fes. La scelta di anonimizzare i dati risponde alla necessità di tutelare la privacy degli studenti e delle studentesse, ma soprattutto si fonda sull'irrelevanza ai fini dell'analisi proposta dei dettagli relativi al curriculum di provenienza o al progetto educativo specifico di ogni studente o studentessa. Rendo invece pienamente esplicita la posizione di chi scrive che, nella sua qualità di professore associato e coordinatore del corso di laurea magistrale in Studi dell'Africa e dell'Asia presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Pavia, nonché responsabile scientifico dei diversi progetti ICM verso i paesi del Nord Africa, ha analizzato i dati quantitativi e qualitativi attraverso corrispondenze, discussioni e interazioni formali o informali con studenti, personale tecnico amministrativo, colleghi e persone terze all'università. Anche in questo caso si è deciso di evitare riferimenti specifici a scritti o conversazioni per tutelare la privacy di tutte le parti coinvolte nella ricerca, optando per una sintesi da parte dell'autore, che ovviamente ne rispecchia la prospettiva interna ai diversi processi di accesso alla via legale: selezione dei candidati, immatricolazione nell'università ospitante, relazioni con la rete consolare e diplomatica italiana. I dati qui raccolti e presentati si soffermano dunque sulla struttura della collaborazione universitaria, il partenariato,

e, in specifico, sulle domande di visto per ragioni di studio nel quadro delle più ampie relazioni internazionali tra tutti i diversi soggetti coinvolti.

2. Evidenze e spunti d'analisi nella pratica dell'Ateneo pavese

Un dato preliminare da rilevare è che il primo contatto dei futuri studenti o studentesse con la via legale offerta dal visto per studio avviene, in tutti e 5 i paesi nordafricani presi in considerazione, in modo mediato attraverso una società di servizi esterna che opera su mandato delle autorità consolari italiane. La scelta risponde al principio di dover gestire un volume spesso molto alto di richieste di visto, non solo per studio, che i singoli uffici consolari non sono in grado di prendere in carico direttamente. La funzione di queste agenzie è dunque quella di fare un primo screening dei documenti e dei differenti dossier personali delle persone che fanno domanda di visto, compresi gli studenti, per poi inviare alle autorità consolari competenti i dossier in una forma parzialmente istruita e facilitare la decisione finale sul rilascio o rifiuto del visto. Nel caso specifico degli studenti, questo processo viene accompagnato dal fatto che ogni richiedente del visto di studio è indirizzato a iscriversi preliminarmente al portale online <https://www.university.it/>. Il portale mette in connessione università italiana, rete consolare del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) e futuro studente o studentessa. Attraverso il portale, il o la richiedente possono caricare copia dei principali documenti richiesti dall'università per l'iscrizione e renderli direttamente disponibili oltre che all'università medesima anche alla rete consolare italiana e alle agenzie che gestiscono le procedure di accesso alla procedura di visto. Questo passaggio è particolarmente importante poiché assolve al rilascio dell'idoneità all'iscrizione all'università in Italia, ottemperando così al preliminare giudizio favorevole del futuro ateneo ospitante come da richiesta della procedura di visto. Infine, una volta che l'università ricevente ha verificato i documenti è anche possibile ricevere una lettera di invito standard per motivi di studio da accompagnare alla domanda di visto.

Se tecnicamente il sistema di esternalizzazione del primo screening delle domande di visto attraverso le agenzie e il portale online è inteso a razionalizzare e massimizzare l'efficienza dei processi, nella pratica vi sono alcuni passaggi che spesso si rivelano farraginosi, insieme alla difficoltà nell'ottemperare ad alcuni dei requisiti richiesti per il rilascio dei documenti preliminari alla richiesta di visto. Sotto il primo profilo, può non sempre essere

facile trovare la disponibilità per una data congrua per il primo appuntamento presso l'agenzia esterna dove il o la richiedente devono recarsi per depositare i documenti necessari ad avviare la pratica di visto. La difficoltà spesso deriva dalle discordanti tempistiche legate per un verso alla pratica di iscrizione in università in Italia e per l'altro alle agende molto affollate delle agenzie esterne che accolgono la pratica di visto. Il rischio più consistente in questo caso è che il o la richiedente accumulino un tale ritardo nella gestione della pratica, da giungere poi nella sede universitaria ospitante dopo la data di inizio delle attività didattiche, con possibili riflessi negativi sul programma di studio intrapreso. Le strategie per minimizzare questo rischio sono sicuramente una domanda di iscrizione precoce che però spesso non dipende tanto dal singolo studente o studentessa, bensì dall'università di destinazione. Dunque, l'efficienza del partenariato internazionale e delle procedure tra *home e partner university* sono estremamente rilevanti nel mettere il singolo o la singola richiedente nelle migliori condizioni di accesso alla via legale di visto di studio.

Nel campione oggetto di studio, i problemi maggiori si sono registrati in quei paesi, Tunisia e soprattutto Libia, dove le istituzioni universitarie e in particolare gli uffici deputati alle relazioni internazionali sono più fragili e meno attrezzati nel gestire i modi e i tempi del partenariato internazionale. Proprio il caso della Libia, tuttavia, ha dimostrato che tale capacità può variare molto da una università all'altra, rilevando dunque una condizione particolarmente localizzata piuttosto che non un dato valido a livello di sistema paese. In Libia, la capacità delle singole istituzioni riflette spesso la frammentazione del sistema politico e statale del paese dopo la caduta del regime di Mu'ammār al-Qaddāfi e la successiva guerra civile⁸. In Tunisia, invece, si è registrata una crescente incapacità operativa in termini di gestione delle istituzioni a seguito del cambio di regime nel 2011⁹. Al contrario, per i paesi che godono di una maggiore stabilità di governo e istituzioni efficienti, come nel caso del Marocco e dell'Egitto, e in misura minore dell'Algeria, questo tipo di problematiche risultano molto meno frequenti¹⁰.

⁸ A.A. ELABBAR, *National Libyan Public Education Reform: Entire Transformative Strategies, 2020-2026*, in *American Journal of Educational Research*, vol. 10, n. 5, 2017, pp. 1044-1057.

⁹ M. ABDELJAOUED, *Tunisian Academics at the Turbulent Times of the 'Jasmine Revolution': Publication Challenges and Survival Strategies*, in *Pub Res Q*, n. 34, 2018, pp. 347-361.

¹⁰ N. LAMDAGHRI, Y. NAIT BELAID, H. VON KORFLESCH, S. ZEBAKH, *The Internationalization of Higher Education: The Contribution of the New Moroccan Strategy Pact ESRI/ HERI 2030 to Enhance Mobility in Revue Internationale Des Sciences De Gestion*, n. 4, vo. 7, 2024.

Posto che una tale situazione non è nella piena disponibilità dello studente, la strategia che, nel campione in corso di analisi, è stata messa in atto con maggiore successo passa per l'interessamento del responsabile scientifico dello scambio a Pavia che, contattando direttamente o l'università inviante o il consolato italiano competente, è spesso riuscito a minimizzare il problema e fare in modo che l'appuntamento per il deposito della pratica di visto oppure la disamina della pratica stessa avvenissero in tempi utili per l'inizio delle attività universitarie in Italia. Empiricamente, lo scrivente può testimoniare una grande sensibilità degli uffici consolari della rete diplomatica italiana quando interrogati personalmente sulle singole pratiche. Resta il fatto, come sicuro spazio di miglioramento, che la lettera di invito normalmente fornita dall'università ospitante attraverso *universitaly* è generica senza necessariamente la firma di un funzionario o referente, quando invece una lettera di invito personalizzata, dettagliata e firmata dal coordinatore scientifico dello scambio o dal responsabile dell'ufficio competente ha sempre dimostrato, nei casi oggetto di studio, la massima considerazione da parte dei funzionari consolari.

Altro punto critico nell'esperienza dei casi considerati sono alcuni dei documenti richiesti per il rilascio del visto di studio e i presupposti necessari per produrli. In particolare, la dichiarazione di ospitalità e dunque la prova di aver già trovato un alloggio a Pavia al momento dell'avvio della pratica del visto è stata spesso la principale barriera all'ottenimento del visto medesimo. Nel caso in cui il o la richiedente trovi disponibilità presso una struttura convenzionata con l'università ospitante, nella fattispecie pavese un collegio universitario, la procedura è in discesa dal momento che la struttura ospitante si fa garante dell'accoglienza. Tuttavia, la scarsità di posti disponibili rispetto alle domande ha spesso reso non semplice seguire questa strada. L'alternativa di assicurarsi un alloggio a distanza si è spesso scontrata con molteplici problemi: difficoltà a individuare una sistemazione, a stipulare un contratto e inviare un deposito cauzionale. All'interno del campione analizzato, per 10 delle 13 mobilità che non si sono concretizzate, è stata proprio l'impossibilità di trovare un alloggio il motivo che ha fatto naufragare il progetto di mobilità per studio. Se la capacità operativa della *home university* è rilevante per la tempistica dell'accesso alle procedure di visto, la capacità della *partner university* è altrettanto determinate per garantire al o alla richiedente le migliori condizioni per trovare una sistemazione e assicurarsi la conseguente dichiarazione di ospitalità senza la quale l'accesso alla via legale viene a cadere.

La fattispecie di altre 2 mobilità non andate a buon fine sono, seppur nel

loro numero limitatissimo, rivelatrici di altri importanti ostacoli che si possono generare nel progetto di mobilità per studio. Infatti, in 2 casi, le candidate avevano regolarmente e per tempo ottenuto iscrizione e visto ed erano pronte a partire, salvo che essendo donne sposate con figli e figlie minorenni hanno dovuto affrontare l'ulteriore difficoltà ingenerata dal fatto che marito e prole potevano accedere solo a un visto turistico per un massimo di 3 mesi, quando la loro mobilità era di 5 mesi. La possibilità legittima di svolgere le pratiche di ricongiungimento familiare una volta che tutta la famiglia fosse arrivata in Italia è stata in entrambi i casi considerata impraticabile per l'ovvia incertezza sulle tempistiche, ancor prima che per l'esito atteso della pratica. Ovviamente l'alternativa per queste madri e studentesse di partire da sole non era immaginabile. Inoltre, i regolamenti del sistema dei collegi pavese non prevedono la possibilità di ospitare famiglie; dunque, l'ulteriore difficoltà sarebbe stata anche quella di trovare una sistemazione a distanza e procurarsi la dichiarazione di ospitalità. Le difficoltà emerse dai casi concreti evidenziano limiti strutturali, sia sotto il profilo della regolamentazione per il rilascio del visto per ragioni di studio, sia sotto quello dell'accoglienza degli studenti presso le strutture pubbliche dei collegi pavese. In tutti i casi, le possibili soluzioni non sono facili, proprio perché tanto l'ottenimento del visto quanto, paradossalmente, lo studio universitario sono considerati e conseguentemente disciplinati come pratica e diritto individuale.

Nei casi documentati, il fattore economico non ha avuto un diretto impatto sull'accesso alla via legale dal momento che tutti gli studenti e le studentesse erano beneficiari di borse di studio finanziate attraverso i progetti ICM. La somma messa a disposizione attraverso i finanziamenti europei risponde normalmente ai requisiti di viaggio e sussistenza richiesti dalla procedura di visto. Questo, tuttavia, non risolve completamente la questione: infatti, nel caso in cui uno studente o una studentessa volesse trascorrere un periodo di mobilità o magari iscriversi a un corso di laurea a Pavia senza essere assegnatario di borsa subito si troverebbe a dover affrontare anche un problema non secondario di dover dimostrare di avere i mezzi finanziari per autofinanziarsi. Complessivamente la via di accesso legale legata allo studio universitario dimostra di funzionare relativamente bene entro i termini minimi di una efficace partnership internazionale, di una adeguata capacità in termini di selezione e ospitalità da parte degli atenei di origine e destinazione, nonché della disponibilità di risorse economiche adeguate che per il campione in esame erano garantite dalle borse di studio.

Da un punto di vista maggiormente teorico, resta la criticità di un sistema incentrato sull'istruzione del singolo che non tiene in debita considerazione il

suo contesto relazionale, familiare e sociale di provenienza. In più, se è vero che la borsa di studio è spesso una parte essenziale e positiva dell'accesso alla via legale è pure vero che nella totalità dei casi considerati e nella stragrande maggioranza dei casi in ipotesi, le borse di studio sono finanziate da istituzioni europee, comunitarie o dei singoli paesi membri. Questo in altre parole significa che la regolazione della via di accesso, apertura o chiusura, dipende totalmente dal versante europeo con ovvi problemi non solo di equità, ma anche di sproporzione nei rapporti di potere tra i diversi paesi del nord e del sud globale. Di fatto, tale via di accesso legale discrimina tra quegli studenti che sono stati vincitori di una borsa e tanti altri che non lo sono stati per vari motivi, non solo di merito, basti pensare all'arbitrarietà della diffusione delle informazioni o della costituzione dei partenariati internazionali tra università europee e nordafricane. Infine, l'altra grande criticità è che le possibili ricadute positive di questa specifica via legale di accesso sulle politiche migratorie in generale non sono pienamente considerate e dunque scarsamente promosse dai decisori politici.

3. Dalla mobilità di studio alla migrazione: una possibile conclusione

Il caso di studio preso in esame, per quanto da una prospettiva specifica, si collega alla più generale discussione intorno alle politiche migratorie, prima di tutto poiché i progetti educativi di studio all'estero sono progetti che intrinsecamente perseguono obiettivi di mobilità umana e sociale attraverso quella fisica dall'ateneo d'origine a quello di destinazione. Non sempre o necessariamente gli studenti internazionali sono ricondotti alla categoria dei migranti e dunque questo tipo di collaborazioni internazionali non sono sempre ritenute rilevanti per la questione migratoria, mentre nella realtà spesso è l'esatto contrario. La mobilità per studio è parte integrante della questione migratoria specie se si considerano le traiettorie e i progetti migratori nella loro dimensione progressiva e di perseguimento passo per passo di un processo di mobilità umana e sociale, più o meno ordinato e pianificato, secondo l'approccio metodologico della *stepwise migration*¹¹. Dunque, la collaborazione internazionale universitaria è a tutti gli effetti un importante e potenzialmente decisivo elemento delle relazioni di potere che determinano

¹¹ J. SCHAPENDONK, *Staying Put in Moving Sands: The Stepwise Migration Process of Sub-Saharan African Migrants Heading North*, in U. Engel, P. Nugent (eds), *Respacing Africa*, Leiden, 2010.

le politiche migratorie, nelle loro opposte forme di chiusura o apertura degli spazi nazionali alla mobilità internazionale. Non è certo un caso se per alcuni paesi esterni allo spazio occidentale, come per esempio la Turchia, il Marocco e l'Arabia Saudita, l'investimento in sistemi di istruzione superiore aperti e attrattivi persegue l'intento di fare di tali sistemi uno "strumento strategico" di politica internazionale, interpretandoli come "poli di attrazione" per gli studenti internazionali¹².

Nel caso del Marocco, in uno studio sull'internazionalizzazione del sistema di istruzione superiore, tra gli obiettivi del Dipartimento per la cooperazione e il partenariato costituito nel 2013 all'interno del Ministero dell'educazione superiore marocchina, ricerca scientifica e innovazione, l'obiettivo di aumentare l'attrazione di studenti internazionali verso le università marocchine è stato esplicitamente elaborato e perseguito come uno strumento funzionale a esercitare una relazione di "soft power" del Marocco verso i paesi di provenienza, specie africani¹³. Nel caso poi dell'Arabia Saudita, che dal 2017 ha intrapreso un processo di innovazione economica e sociale per ridefinire la propria posizione strategica nell'ordine mondiale, la scelta è stata quella di aprire il proprio sistema di istruzione superiore agli studenti internazionali e realizzare apposite politiche, anche in termini di visto, per facilitare il loro ingresso nel mercato del lavoro una volta laureati. Le università hanno dunque acquisito "un ruolo centrale nell'attrarre e facilitare la residenza degli studenti internazionali"¹⁴. L'obiettivo della diversificazione dell'economia e quello del superamento della dipendenza dalla monocultura petrolifera sono stati dunque coscientemente perseguiti attraendo un numero crescente di studenti internazionali attraverso specifiche vie di accesso legale anche al di là e dopo la conclusione del percorso formativo.

In entrambi i casi, il cambio di passo è stato soprattutto politico, passando da strumenti di contenimento per limitare l'accesso "di lavoratori non qualificati e rifugiati che vengono percepiti dagli stati come passività" a politiche che hanno investito sugli "studenti migranti visti come potenziale soluzione" in positivo del cosiddetto problema migratorio¹⁵. La mobilità degli studenti internazionali non è allora il semplice risultato di sforzi assistenziali

¹² KAYA-KASIKCI, Glass, *Analyzing the influence of regional security*, cit., p.573.

¹³ LAMDAGHRI, NAIT BELAID, VON KORFLESCH, ZEBAKH, *The Internationalization of Higher Education*, cit., p. 1102.

¹⁴ S. UMAR, MD MIZANUR RAHMAN, *International Student Migration to the GCC States: A Comparative Study in Migration and Development*, n. 1, vol. 12, 2023, p. 128.

¹⁵ Ivi, p. 134.

o umanitari, bensì il risultato di politiche a sostegno di un preciso progetto che, attraverso l'attrazione di questi studenti e, più in generale, attraverso gli investimenti nel sistema di istruzione superiore, mira a migliorare la posizione strategica del proprio paese in termini di crescita, diversificazione economica e sicurezza internazionale¹⁶.

La formazione di *hub* educativi concorrenti rispetto a quelli storicamente costituitisi nei paesi occidentali ha poi senza dubbio l'ulteriore obiettivo di contestare e controbilanciare un sistema di "internazionalizzazione egemonica", integrando appunto i paesi del sud globale nei network scientifici mondiali e, al contempo, innovando il loro contesto paese in termini di capacità del sistema di istruzione superiore¹⁷. In prospettiva storica, non si tratta certo di un fatto nuovo nel senso che, fin dall'Ottocento, i processi di innovazione tecnica, culturale e politica intrapresi da diverse società non europee ebbero come obiettivo proprio la rottura del monopolio occidentale sulle scienze moderne. Fu poi il secolo breve coloniale, dagli anni Ottanta dell'Ottocento fino agli anni Sessanta del Novecento, a interrompere bruscamente i diversi processi di innovazione extra-europei attraverso la spartizione e conquista territoriale dell'Africa e dell'Asia da parte dell'Europa. La lotta per le indipendenze nazionali da parte dei paesi colonizzati prese anche la forma di una lotta contro l'assoggettamento culturale ed educativo imposto dai colonizzatori europei e, di conseguenza, la necessità della costituzione di un proprio sistema di istruzione superiore su base nazionale. La contraddizione, tutta postcoloniale, fu poi quella di dover fare i conti con sistemi di istruzione superiore sì nazionali ma che, proprio per prendere a modello il sistema della potenza colonizzatrice, finivano per replicare sotto tanti aspetti quei meccanismi di dipendenza dalla vecchia madrepatria. Proprio nella prospettiva di questa storia, l'odierna internazionalizzazione perseguita da paesi e sistemi di istruzione non europei e la costruzione di hub di istruzione competitivi e concorrenti a quelli occidentali nel mercato internazionale dell'educazione ha evidentemente anche l'obiettivo di scardinare l'eredità di lungo periodo del colonialismo e, in ultima istanza, quella gerarchia di potere che rendeva, ma per tanti versi ancora rende, i paesi occidentali la destinazione privilegia-

¹⁶ KAYA-KASIKCI, Glass, *Analyzing the influence of regional security on international student flows in the MENA region*, cit. p.585.

¹⁷ J. EL-OUAHI, N. ROBINSON-GARCÍA, R. COSTAS, *Analyzing scientific mobility and collaboration in the Middle East and North Africa*, in *Quantitative Science Studies* n. 2, vol. 3, 2021, pp. 1024-1025.

ta dell'istruzione superiore a livello globale¹⁸. Un po' paradossalmente è proprio la crescente competizione da parte di sistemi di istruzione superiore non occidentali che sta stimolando una maggiore apertura di quelli occidentali.

In questa partita, l'Italia non si posiziona certo in una storia di centralità rispetto ai processi e alle direttrici dell'istruzione superiore a livello globale, ma neppure particolarmente all'avanguardia nelle prospettive presenti e del futuro prossimo in termini di innovazione e apertura del proprio sistema di istruzione superiore agli studenti internazionali. Al di là dei numeri, non è tanto o solo un problema di procedure e vie di accesso che pur come visto non sono scerve da problematicità. Si tratta piuttosto di intendere l'istruzione degli studenti internazionali come parte di un più ampio processo migratorio inteso in senso positivo e ritenuto utile dal contesto ricevente. Nel caso italiano manca una visione capace di connettere gli studenti internazionali alle potenzialità del mercato del lavoro italiano o europeo. Non solo la disciplina del visto per ragioni di studio non facilita o favorisce specifiche azioni per la ricerca di un possibile lavoro in Italia una volta finito il percorso di studio, ma l'idea stessa della mobilità degli studenti internazionali continua a essere concettualizzata come transitoria e vincolata al ritorno degli studenti nei loro paesi di origine, una volta concluso il periodo di istruzione. Questo è verissimo per gli studenti in mobilità, come la maggior parte di quelli considerati nel campione oggetto di studio, ma risulta pure vero per gli studenti internazionali a tutti gli effetti iscritti in una laurea italiana come nel caso degli studenti iscritti al doppio titolo considerato nel campione oggetto di analisi. Risulta particolarmente inefficiente la mancanza di specifiche procedure amministrative che facilitino la continuazione del percorso di istruzione in Italia o il passaggio al mercato del lavoro, in connessione all'estensione del permesso di residenza per studio o alla sua conversione in permesso di lavoro. È indicativo come, nel campione oggetto di studio, a fronte dell'intenzione da parte di diverse persone a continuare gli studi in Italia, gli unici casi in cui questa aspirazione si è concretizzata sono stati quelli di 2 studentesse, 1 libica e 1 tunisina, che si sono dovute iscrivere *ex novo* al corso di laurea magistrale in cui avevano già condotto il loro periodo di mobilità e altre 2 studentesse marocchine che sono entrate in un progetto di cotutela dottorale durante il loro periodo di mobilità a livello di terzo ciclo.

Un certo modo di intendere dunque le politiche internazionali di studio è

¹⁸ C. SCHAYEGH, G. CASALE, *Mobility, Spatial Thinking, and MENA's Global Interconnectivity: A Primary Source Roundtable*, in *Mashriq & Mahjar: Journal of Middle East and North African Migration Studies*, vol. 9, n. 2, 2022, p. 3.

in definitiva lo specchio di una più generale interpretazione della questione migratoria in Italia. Ne è un esempio la costituzione dell'associazione Uni-Italia che, sotto il patrocinio del Ministro dell'istruzione universitaria e della ricerca, persegue esplicitamente l'obiettivo di favorire l'attrazione di studenti e ricercatori stranieri verso il sistema universitario italiano e "l'assistenza agli studenti universitari stranieri per tutta la durata della loro permanenza, al fine di facilitarne l'integrazione nel nuovo contesto sociale, accademico e culturale"¹⁹. Il problema è proprio la visione d'insieme di un progetto che non solo fatica a vedere il possibile potenziale degli studenti internazionali in termini di diversificazione e innovazione del sistema economico italiano, ma anzi ne subordina l'eventuale utilità e impiego in Italia a una logica integrazionista. Altri modelli e indirizzi sono possibili non solo se si guarda a strategie improntate a un pragmatismo economico, ma a maggior ragione se si è disposti a riflettere in termini più ampi sul nesso tra nazione e migrazioni e come le seconde possano mettere in discussione la prima. Nel caso della Finlandia, per esempio, le politiche verso gli studenti internazionali si sono orientate precocemente a considerare tali studenti come un potenziale di grande interesse non solo per sostenere lo sviluppo economico, ma in una prospettiva più ampia di complessità politica e culturale. In Finlandia gli studenti internazionali non sono stati visti come corpi estranei da integrare, bensì la complessità culturale di cui si facevano portatori è stata intesa come un potenziale di sviluppo e benessere e dunque una "componente decisiva" nell'elaborazione delle politiche pubbliche²⁰. In definitiva le vie legali di accesso per studio, per quanto efficienti come nel caso analizzato in queste pagine, finiscono per ridurre la loro efficacia in termini assoluti se non sono strettamente connesse a una più generale visione in positivo delle migrazioni e dunque se non servono veramente a mettere in discussione le politiche di contenimento.

¹⁹ F.V. VIRZÌ, *Il ruolo delle università*, in M. BENVENUTI, P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Università e studenti stranieri. Un'analisi giuridica dell'accesso all'istruzione superiore in Italia da parte dei cittadini di Paesi terzi*, Napoli, 2024, p. 75.

²⁰ D. Habti, *Highly Skilled Mobility and Migration from MENA Region to Finland: A Socio-analytical Approach*, Publications of the University of Eastern Finland, Dissertations in Social Sciences and Business Studies, n. 43, 2012, p. 215.

PROTEGGERE O RESPINGERE:
IL CASO TUNISINO NELLA RICONFIGURAZIONE STORICA
DELLE POLITICHE EURO-MEDITERRANEE DI (IM)MOBILITÀ

Chiara Pagano

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Regolazione delle mobilità e conflitti di sovranità, dall'età tardo-ottomana alla fine del protettorato. – 2.1 Mobilità mediterranee, appartenenze mutevoli e “sovranità frazionata”. – 2.2 Riforme ottomane, risposte tunisine e reazioni francesi. – 2.3 Controllare gli “stranieri” e istituzionalizzare le differenze all'epoca del protettorato. – 3. Il nesso tra migrazioni e costruzione della “tunisinità” da Bourguiba a Ben ‘Ali – 3.1 Mobilità e protezione internazionale dopo l'indipendenza tunisina. – 3.2 La costruzione della “tunisinità”: esclusioni e inclusioni selettive. – 4. (Im)mobilità e tensioni identitarie nella Tunisia post-2011. – 4.1 Libertà di parola e movimento? – 4.2 Divergenze strategiche: tra politica continentale e politica mediterranea. – 4.3 L'imperativo di respingere. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

“Il colonizzatore che ha saccheggiato ed emarginato i popoli arabi e africani fino ad oggi è lo stesso che aiuta gli oppressori e gli usurpatori in Palestina. Si tratta degli stessi colonizzatori dei paesi dell'Unione Europea che hanno creato confini mortali tra noi e ci hanno divisi. Le loro politiche coloniali criminali e i loro confini hanno trasformato il mare nel più grande cimitero del mondo per i nostri popoli. Intanto, anche il deserto è diventato un cimitero per i migranti. [...] È una lotta quotidiana tra la vita e la morte. [...]L'ultimo discorso di Kā'is Sa'īd in Algeria non dovrebbe rimanere uno slogan ma cercare soluzioni radicali che proteggano la dignità dei migranti e la sovranità della nazione, chiedendo conto delle proprie azioni ai colonizzatori europei¹.”

Con queste parole, diffuse l'8 settembre 2025 insieme alle immagini di un respingimento al confine tunisino, una delle figure più in vista del movimento tunisino per il diritto alla mobilità legava la tutela dei migranti all'esercizio

¹ IMED SOLTANI, Post Facebook, 08/09/2025, <https://www.facebook.com/share/r/17FRDR4k8Z/?mibextid=wwXIfv> (ultimo accesso 13/09/2025).

di una piena sovranità nazionale. Riprendendo il discorso di Sa'ïd alla Fiera Internazionale del commercio interafricano di Algeri, il post lo giudicava incompatibile con la delega europea del controllo dei confini, definita pratica coloniale. I richiami all'autodeterminazione africana, intrecciati con la causa palestinese e la rivendicazione di un "nuovo ordine africano e mondiale", in cui il continente detti le proprie priorità, sbarazzandosi dei "detriti del colonialismo" e delle "ingerenze esterne"², hanno infatti acquisito nuova centralità nella retorica di Tunisi.

Tuttavia, dal 2023 il caso tunisino ha anche mostrato come queste rivendicazioni di sovranità si siano tradotte in politiche di razzializzazione ed espulsione difficilmente conciliabili con i diritti delle persone migranti³. Questo intreccio tra rivendicazioni di sovranità e pratiche di esclusione introduce la questione centrale di questo capitolo: ricostruire come i regimi di mobilità e protezione siano stati storicamente co-prodotti all'incrocio tra logiche imperiali, coloniali e statuali, e interrogare in che modo tali processi continuino a plasmare le politiche migratorie nello spazio euromediterraneo.

Le contraddizioni attuali, infatti, si collocano in una dinamica più ampia, dove i dibattiti su immigrazione e protezione riflettono le metamorfosi storiche del sistema imperial-coloniale all'interno dell'ordine internazionale odierno⁴. È stato ampiamente documentato come lo stesso processo di integrazione europea sia nato non solo come progetto di pace interna, ma anche dal bisogno degli stati fondatori della CEE di mantenere l'accesso a risorse, mercati e lavoro esterni, e in particolar modo africani⁵. In continuità con queste logiche, dalla prima metà degli anni Duemila l'UE ha sviluppato il progetto di esternalizzazione delle frontiere, che è diventato il paradigma

² Dichiarazione ufficiale del Ministero degli affari esteri, della migrazione e dei tunisini all'estero in occasione dei festeggiamenti del "Giorno dell'Africa", 28/05/2025, https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=1132816028889017&id=100064818906255&mibextid=wwXlfr&rdid=ZKdJCS7mg4mFtSmh (ultimo accesso 13/09/2025).

³ C. CASSARINI, V. GEISSER, *Une politisation en devenir ? L'immigration subsaharienne dans les tourments d'une xénophobie stratégique*, in *Afrique(s) en mouvement*, n. 6, vol. 2, 2023, pp. 72-81.

⁴ Cfr. M. MAMDANI, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, 1996; ID., *Neither Settler nor Native: The Making and Unmaking of Permanent Minorities*, Cambridge, 2020; N. SHARMA, *Home Rule: National Sovereignty and the Separation of Natives and Migrants*, Durham, 2020.

⁵ P. HANSEN, S. JONSSON, *Eurafrica. The Untold History of European Integration and Colonialism*, Londra, 2014.

della politica dell'Unione nella sua "dimensione esterna"⁶. Questa strategia politica, che ha informato tutte le iniziative di partenariato con il vicinato mediterraneo, viene spesso etichettata come neocoloniale, perché aspira ad estendere prerogative sovrane europee oltre i tradizionali confini dell'Unione e dei suoi singoli stati membri.

Tuttavia, genealogie imperiali e coloniali permeano tutti gli stati-nazione "moderni", nel Nord come nel Sud globale⁷. In Europa, a partire dal secondo dopoguerra, la nascita di "democrazie post-imperiali" ha visto moltiplicarsi fratture interne allo stato, attraverso violente pratiche di gestione delle mobilità geografiche e sociali⁸. Anche nel Sud globale dalla decolonizzazione sono emersi "stati migratori postcoloniali", che affermano la propria sovranità riproducendo tropi coloniali nelle proprie politiche di sorveglianza dei confini e controllo dei flussi di mobilità⁹.

Nell'ambito di progetti di regionalizzazione patrocinati dall'UE, tutti i governi mediterranei hanno condiviso – quantomeno a livello formale – l'imperativo di restringere l'accesso legale al proprio territorio e limitare le possibilità di accesso alla protezione internazionale, spesso seguendo logiche razzializzanti¹⁰. Ne è derivato il moltiplicarsi di zone caratterizzate da tutele giuridiche ridotte¹¹. Pur all'interno di relazioni di potere asimmetriche, paesi

⁶ C. BOSWELL, *The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy*, in *International Affairs*, n. 79, vol. 3, 2003, pp. 619-38.

⁷ A. MBEMBE, *On the Postcolony*, Los Angeles, 2001.

⁸ A. L. STOLER, *Interior Frontiers: Essays on the Entrails of Inequality*, Oxford, 2022.

⁹ K. SADIQ, G. TSOURAPAS, *The Postcolonial Migration State*, in *European Journal of International Relations*, n. 27, vol. 3, 2021, pp. 884-912.

¹⁰ Cfr. C. CASSARINI, CAMILLE, J.-P. CASSARINO, A. DAUCHY, D. PERRIN, *Des régimes de mobilité en Afrique : politiques, territorialités, usages et régionalisation*, in *Revue européenne des migrations internationales*, n. 40, vol. 4, 2024, pp. 13-34; S. COBARRUBIAS, P. CUTTITTA, M. CASAS-CORTÉS, et al., *Interventions on the Concept of Externalisation in Migration and Border Studies*, in *Political Geography*, n. 105, 2023; A.M. MORONE, *Policies, Practices, and Representations Regarding Sub-Saharan Migrants in Libya: From the Partnership with Italy to the Post-Qadhafi Era*, in P. GAIBAZZI, S. DÜNNWALD, A. BELLAGAMBA (a cura di), *EurAfrican Borders and Migration Management: Political Cultures, Contested Spaces, and Ordinary Lives*, Londra, 2017, pp. 129-155; T. SPIJKERBOER, *Bifurcation of People, Bifurcation of Law: Externalization of Migration Policy before the EU Court of Justice*, in *Journal of Refugee Studies*, vol. 31, n. 2, pp. 216-39; R. ZETTER, *More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization*, in *Journal of Refugee Studies*, vol. 20, n. 2, 2007, pp. 172-92.

¹¹ Cfr. R. JONES, C. JOHNSON, W. BROWN, et al., *Interventions on the State of Sovereignty at the Border*, in *Political Geography*, n. 59, 2017, pp. 1-10; A. PAASI, MD. FERDOUSH, R. JONES, A. MURPHY, P. ESPEJO, *Locating the Territoriality of Territory in Border Studies*, in *Political Geography*, vol. 95, 2022, pp. 1-9.

del Nord e del Sud hanno così concorso a trasformare Africa e Asia sudoccidentale in spazi di “encampment continentale”¹².

I processi di esternalizzazione delle frontiere e le loro implicazioni politiche e sociali vanno quindi intesi come manifestazioni contingenti delle storiche logiche di riproduzione negoziale della sovranità nello spazio euromediterraneo, attraverso regolamentazione delle mobilità e delle forme di protezione garantite alle persone in movimento. In queste dinamiche, la Tunisia ha assunto un ruolo paradigmatico, poiché le autorità che l’hanno governata nelle diverse fasi storiche dell’epoca contemporanea hanno tratto legittimità e risorse da un approccio prevalentemente securitario alla gestione di confini e mobilità.

Le più recenti manifestazioni di questi processi sono state ampiamente indagate da contributi che hanno documentato le trasformazioni del cosiddetto “profilo migratorio” del paese, in tensione dialettica con le pressioni EU¹³, e la conseguente politicizzazione di emigrazione e immigrazione nel dibattito pubblico nazionale¹⁴. Queste analisi hanno criticato l’eurocentrismo e lo statocentrismo delle letture prevalenti sull’esternalizzazione, cercando di dare centralità alle dinamiche tunisine¹⁵, ma sono spesso rimaste appiattite sulla stretta contemporaneità.

Una prospettiva di lungo periodo mostra invece che la co-produzione euro-africana della sovranità tramite la regolazione di ingressi e protezione delle persone straniere non è un fenomeno recente. Già in epoca tardo-ottomana e coloniale le norme per il loro trattamento produssero ambiguità giuridiche che resero necessarie intense negoziazioni tra autorità imperiali,

¹² A.J. KNUDSEN, K. G. BERG, *Introduction*, in *Continental Encampment. Genealogies of Humanitarian Containment in the Middle East and Europe*, New York/Oxford, 2023, pp. 1-23.

¹³ Cfr. H. BOUBAKRI e S. MAZZELLA, *La Tunisie entre transit et immigration: politiques migratoires et conditions d'accueil des migrants africains à Tunis*, in *Autrepart*, vol. 36, n. 4, 2005, pp. 149-65; H. BOUBAKRI, *Migration et asile en Tunisie depuis 2011: vers de nouvelles figures migratoires ?* in *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 31, n. 3-4, 2015, pp. 17-39.

¹⁴ Cfr. C. CASSARINI, *L’immigration subsaharienne en Tunisie: de la reconnaissance d’un fait social à la création d’un enjeu gestionnaire*, in *Migrations Société*, n. 179, vol. 1, 2020, pp. 43-57; R. BEN KHALIFA, *L’émigration irrégulière en Tunisie après le 14 janvier 2011*, in *Hommes & migrations. Revue française de référence sur les dynamiques migratoires*, n. 1303, 2013, pp. 182-188; C. CASSARINI, V. GEISSER, *Une politisation en devenir ? L’immigration subsaharienne dans les tourments d’une xénophobie stratégique*, in *Afrique(s) en mouvement*, vol. 6, n. 2, 2023, pp. 72-81.

¹⁵ P. CUTTITTA, *Ripensare l’esternalizzazione. Per Una Critica Dell’euro-Centrismo e Dello Stato-Centrismo Negli Studi Su Migrazioni e Confini*, in *Rivista Geografica Italiana*, vol. CXXVII, n. 4, 2020, pp. 55-73.

coloniali e locali, all'interno delle quali popolazioni e istituzioni tunisine si ritagliarono importanti margini di agentività¹⁶. Ricostruendo queste trasformazioni da una prospettiva di storia dell'Africa, questo contributo mostra come il progressivo restringersi delle possibilità di accesso legale e al territorio e protezione non abbia ridotto la mobilità verso e dalla Tunisia, ma abbia peggiorato le condizioni di vita nel paese, alimentando una crescente domanda di emigrazione.

2. Regolazione delle mobilità e conflitti di sovranità, dall'età tardo-ottomana alla fine del protettorato

2.1 Mobilità mediterranee, appartenenze mutevoli e "sovranità frazionata"

In epoca imperial-coloniale, la regolazione delle mobilità e la definizione dello status giuridico degli stranieri nella Tunisia beilicale si rivelarono campi privilegiati per l'affermazione di quella che è stata definita una "sovranità frazionata" (Lewis, 2013), ovvero negoziata da soggetti politici eterogenei attraverso pratiche amministrative, appartenenze giuridiche e dispositivi di protezione mutevoli¹⁷. Queste negoziazioni consentirono di regolare interazioni complesse tra popolazioni estremamente mobili, che si interfacciavano con una pluralità di poteri imperiali nello spazio mediterraneo¹⁸.

Se le persone europee residenti nei territori dell'Impero ottomano erano sottoposte al regime delle capitolazioni, a partire dalla spedizione napoleonica in Egitto (1798) e, ancora di più, dopo l'occupazione militare francese dell'Algeria (1830), Francia e Impero ottomano tentarono di intervenire sulle modalità di protezione e lo status riconosciuto agli stranieri per affermare le proprie pretese sulla Tunisia.

¹⁶ Cfr. Y. BEN ISMAIL, *Sovereignty Across Empires: France, the Ottoman Empire, and the Imperial Struggle over Tunis (ca. 1830-1920)*, Ph.D. Dissertation, Harvard University, 2021; J.A. CLANCY-SMITH, *Mediterraneans. North Africa and Europe in the Age of Migrations, c. 1800-1900*, Berkeley e Los Angeles, 2012; M. D. LEWIS, *Divided Rule: Sovereignty and Empire in French Tunisia, 1881-1938*, Berkeley e Los Angeles, 2014; D. MELFA, D. BOND, *Securitization and Foreignness: Competing Nationalities in Colonial Tunisia* in L. RAINERI, E. CUSUMANO, D. CABALLERO-VELÉZ (a cura di), *Varieties of Securitization: Migration Governance along the Central Mediterranean Route*, Cham, 2026, pp. 25-40.

¹⁷ M. D. LEWIS, *Divided Rule*, cit.

¹⁸ J. A. CLANCY-SMITH, *Mediterraneans*, cit.

È stato ricostruito come, a seguito dell'affermazione del protettorato, la “minoranza dominante” francese introdusse una serie di leggi restrittive per la regolazione della migrazione, alternandole alla promozione di politiche assimilazioniste nei confronti delle popolazioni europee residenti in Tunisia per costruire e, poi, per controllare i supposti “pericoli” derivanti sia dalla popolazione tunisina che dalle comunità italiane insediate nel territorio del protettorato¹⁹. Tuttavia, descrivendo queste politiche come essenzialmente europee, questi contributi hanno perso di vista come, già prima dell'accordo di protettorato, il potere beilicale si fosse adoperato per disciplinare la presenza straniera interpretando la regolamentazione dell'accesso al proprio territorio come uno spazio in cui le ingerenze ottomana e francese potevano essere alternativamente assorbite, rinegoziate e contestate dalla reggenza, nel tentativo di affermare e mantenere margini di sovranità locale. Il riconoscimento di protezioni consolari, la concessione di diritti di residenza e la regolazione delle appartenenze locali e imperiali costituirono strumenti centrali di questa mediazione.

2.2. Riforme ottomane, risposte tunisine e reazioni francesi

Fino alla metà del XIX secolo, il sistema imperiale ottomano di *ancien régime*, di cui anche la provincia di Tunisi partecipava, si era caratterizzato per forme di protezione non istituzionalizzate, bensì flessibili e pragmatiche, legate a logiche religiose e opportunità politiche. Questo aveva consentito una gestione delle mobilità in cui le autorità locali mediavano pratiche di ospitalità e protezione variabili²⁰, che potevano assumere le forme dell'asilo personale presso il sovrano, della registrazione di individui e gruppi presso fondazioni religiose (*awqāf*), ma anche dell'accoglienza di comunità specifiche (*millet*) all'interno di territori di frontiera²¹. Questi sistemi permettevano di riconfigurare forme e intensità della sovranità imperiale e provinciale in risposta a fenomeni migratori frequenti e mutevoli, in un'epoca in cui “le idee legali sulla sovranità statale erano ancora in divenire”²².

Nel 1839, la combinazione di pressioni europee e spinte riformiste delle

¹⁹ D. MELFA, D. BOND, *Securitization and Foreignness*, cit.

²⁰ K. BARKEY, *Empire of Difference: The Ottomans in Comparative Perspective*, Cambridge, 2008.

²¹ C. HOREL, B. SEVERIN-BARBOUTIE (a cura di), *Population Displacements and Multiple Mobilities in the Late Ottoman Empire*, Leiden, 2023.

²² Y. BEN ISMAIL, *Sovereignty Across Empires*, cit. p. III.

forze di riforma interne al contesto ottomano portò all'istituzionalizzazione delle norme a tutela di sudditi e protetti dell'Impero tramite il decreto imperiale *Hatt-i Sharif*, con cui il sultano Abdülmecid I sancì l'uguaglianza legale di tutti i sudditi indipendentemente dalla religione. Il successivo decreto *Hatt-ı Hümayun* del 1856 introdusse codici civili e penali "moderni". Negli stessi anni, a causa dell'espansione russa nel Caucaso e dell'instabilità balcanica seguita alla guerra di Crimea (1854-1856), la Sublime Porta dovette confrontarsi con un imponente afflusso di rifugiati musulmani. Per far fronte alla situazione in maniera sistematica, nel 1857 venne introdotta la prima legge ottomana sull'immigrazione (*Iskan-ı Mubacirin Nizamnamesi*), che regolò le modalità di registrazione e inclusione sociale di rifugiati musulmani, mentre i rifugiati non-musulmani continuarono a beneficiare di forme di protezione di *ancien régime*²³.

La legge riguardava le province europee e anatoliche dell'Impero e non venne direttamente implementata nelle province nordafricane, che vantavano importanti margini di autonomia. Nella reggenza di Tunisi, l'insediamento dei rifugiati e la regolazione della migrazione rimasero competenza del Bey che, pur non applicando direttamente le riforme introdotte da Istanbul, ne promosse di autonome che ne seguivano lo spirito.

Già a partire dagli anni Venti dell'Ottocento, la dinastia husainide aveva cominciato a inviare i propri emissari nelle sedi dei principali regni e stati europei, in un periodo in cui la Reggenza era emersa come luogo d'elezione per l'esilio delle forze del Risorgimento italiano e necessitava del supporto finanziario europeo per portare avanti ambiziosi piani di riforma. Questi emissari erano incaricati di gestire dall'estero le relazioni diplomatiche tra Tunisi e gli interlocutori europei, ma anche di rilasciare i documenti di viaggio necessari per raggiungere regolarmente la reggenza, dove molte di queste persone trovarono protezione²⁴.

Nello stesso anno in cui la Porta approvò la legge sull'immigrazione, crescenti pressioni europee portarono Tunisi ad approvare l'*'abd al-amān* (il Patto fondamentale), che sanciva l'uguaglianza giuridica di sudditi e protetti del Bey, indipendentemente dalla confessione religiosa, e impegnava il Bey a formulare codici penali e civili comuni, istituendo corti miste per controver-

²³ Cfr. I. BLUMI, *Ottoman Refugees, 1878-1939: Migration in a Post-Imperial World*, Londra, New Delhi, New York, Sydney, 2013; V. HAMED-TROYANSKY, *Empire of Refugees: North Caucasian Muslims and the Late Ottoman State*, Stanford, 2024.

²⁴ C. WINDLER, *La Diplomatie Comme Expérience de l'autre: Consuls Français Au Maghreb (1700-1840)*, Parigi, 2002, pp. 445-552.

sie che includevano persone di origine europea. Il Patto rese la reggenza attraente per l'immigrazione europea, specie italiana, dal momento che riconosceva diritti di proprietà alle persone non-musulmane, aboliva diversi monopoli e autorizzava il cabotaggio in tutti i porti della Reggenza²⁵. Ciò ingenerò un ulteriore aumento dei flussi di mobilità dalla sponda nord del Mediterraneo, negli stessi decenni in cui importanti mobilità dal resto del continente si indirizzavano verso la Tunisia anche come portato degli editti che abolirono la tratta degli schiavi (1841) e sancirono l'emancipazione delle persone sottoposte a schiavitù nei territori sotto controllo del Bey (1846)²⁶.

Il Patto fondamentale funse anche da base per la redazione del *qanūn al-dawla* del 1861 – testo costituzionale fondativo della statualità tunisina ottocentesca – che introdusse più stringenti norme di coscrizione ed esazione fiscale per i sudditi del Bey²⁷. Ne scaturì una rivolta armata che, nel 1864, indebolì Tunisi e vide molti esuli politici tunisini seguire in direzione contraria le stesse traiettorie di mobilità che portavano gli europei in Tunisia, per cercare rifugio a nord del Mediterraneo²⁸.

Poiché le autorità consolari europee si mostrarono spesso incapaci di esercitare un controllo e una protezione efficaci sulle persone da loro amministrate che raggiungevano, spesso irregolarmente, la Reggenza, nel 1858 “il governo del *makhzan* emanò una circolare con cui vietò lo sbarco a chiunque fosse arrivato sprovvisto di regolare passaporto, richiedendo anche la collaborazione degli agenti esteri per espellere i residenti privi di documenti validi”²⁹.

Ciò mostrava l'importanza attribuita al controllo delle mobilità in ingresso, anche visto il modo in cui il regime delle capitolazioni, sottraendo soggetti alla giurisdizione del Bey, ne condizionava l'esercizio di sovranità. Le riforme implementate autonomamente dal Bey per regolare le forme di sudditanza alle autorità della Reggenza nonché la gestione delle persone straniere,

²⁵ J. GANIAGE, *Les origines du protectorat français en Tunisie: (1861-1887)*, Parigi, 1959, p. 55.

²⁶ Cfr. A. LARGUÈCHE, *L'abolition de l'esclavage en Tunisie à travers les archives 1841-1846*, Tunisi, 1990; I. MONTANA, *The Abolition of Slavery in Ottoman Tunisia*, Gainesville, 2013.

²⁷ A. MARCH, *Islamic Constitutionalism Before Sovereignty: Two Defenses of the Tunisian Constitution of 1861*, in *American Journal of Islam and Society*, vol. 37, n. 1-2, 2020, pp. 1-40.

²⁸ E. CHIORRA, *Diplomazia e commercio al servizio del Bey di Tunisi. La rete di Giuseppe Raffo nel Mediterraneo centrale (1795-1862)*, Tesi di Dottorato in Studi Storici dal Medioevo all'età contemporanea, Università degli Studi di Teramo, 2025, pp. 316-321.

²⁹ *Ivi*, p. 320.

se per la prima volta riconobbero privilegi basati sull'appartenenza ad uno specifico gruppo nazionale, servirono anche a riaffermare la sovranità hussainide, senza per questo implicare un disconoscimento della sovranità di Istanbul sulla Tunisia, come sostenevano invece le autorità consolari europee.

Si trattò, infatti, di interventi perfettamente coerenti con l'ottomanità della reggenza che, non a caso, venne confermata dalla promulgazione della *Tabiyyet Nizamnamesi* (1869): la legge che definì lo status di suddito ottomano, riconoscendolo alle persone stabilmente residenti in tutti i territori dell'impero e legandolo al concetto di appartenenza nazionale. Le reazioni della Francia non si fecero attendere. Parigi si adoperò per allargare ad un numero crescente di sudditi del Bey la protezione di cui godevano, in quanto sudditi coloniali francesi, le persone algerine residenti in Tunisia. Sottrarre soggetti alla giurisdizione hussainide attraverso la concessione di privilegi extraterritoriali e immunità tribunalizie, infatti, aveva lo scopo ultimo di arginare l'influenza ottomana nella reggenza³⁰. Il Bey interpretò queste manovre come attacchi alla propria sovranità giurisdizionale e, negli anni Settanta, firmò un accordo con il console francese: le popolazioni algerine arrivate dopo il 1830 che non si fossero dichiarate alle autorità consolari entro due anni sarebbero rimaste sotto giurisdizione beilicale³¹.

Questi sviluppi rivelano come il Bey intervenne sulle norme per la naturalizzazione e lo status giuridico degli stranieri in Tunisia, al fine di proteggere i diritti fiscali, militari e politici dello Stato, limitando l'abuso delle protezioni consolari. Proprio in quell'epoca, e non prima, distinguere cittadini e stranieri divenne dirimente per delimitare l'ambito di applicazione della giurisdizione del Bey rispetto ai privilegi extraterritoriali garantiti dalle capitolazioni ai residenti stranieri e protetti europei. A tal fine venne anche introdotto un sistema di registrazione ufficiale, che costituì il primo tentativo di documentare la popolazione per distinguere cittadini, residenti stranieri e protetti³².

³⁰ F. BEN SLIMANE, *Entre deux empires. L'élaboration de la nationalité tunisienne*, in *Maghreb et Sciences Sociales*, 2012, pp. 107-117.

³¹ M.-D. LEWIS, *Divided Rule*, cit., p. 68.

³² J. GANIAGE, *Les origines du protectorat*, cit., pp. 35-38.

2.3. Controllare gli “stranieri” e istituzionalizzare le differenze all’epoca del protettorato

Nel maggio 1881, usando come pretesto incursioni di popolazioni seminomadi tunisine in quello che considerava territorio algerino, la Francia occupò militarmente la Tunisia e impose al Bey il Trattato del Bardo. Pur continuando a riconoscere formalmente la sovranità del Bey, il trattato poneva la politica estera, la sicurezza e le finanze tunisine sotto controllo francese, e inaugurava un sistema giuridico in cui le leggi francesi coesistevano con le norme tunisine, ingenerando conflitti e negoziazioni quotidiane tra le diverse autorità attive in Tunisia.

Il termine protettorato venne menzionato esplicitamente solo due anni più tardi, nelle Convenzioni della Marsa (1883) con cui Ahmad Bey si impegnò a introdurre tutte le riforme che le autorità francesi avrebbero ritenuto necessarie per adempiere al proprio ruolo di potenza “protettrice”. Proprio queste riforme vennero sfruttate dalla Potenza coloniale per consolidare la propria sovranità di fatto sulla Tunisia, annientando i residui margini di influenza ottomana, riducendo il più possibile la giurisdizione extraterritoriale concessa alle altre potenze europee e circoscrivendo la sfera di sovranità del Bey.

Nell’ambito di tale sforzo, l’approvazione di nuove norme che regolavano le modalità di ingresso al territorio e la protezione riconosciuta agli stranieri che intendevano stabilirsi in Tunisia giocò un ruolo fondamentale. Il Bey, infatti, considerava sudditi tutti coloro che non erano protetti europei, facendo emergere nella prassi amministrativa una distinzione stabile tra questi e gli europei a cui venivano riconosciuti privilegi extraterritoriali³³. Nel 1884, tuttavia, questi erano per il 95% di nazionalità diversa da quella francese³⁴. Per questo, una delle prime riforme sostanziali perseguite dalle autorità francesi per affermare il proprio controllo in Tunisia riguardò l’abolizione della giurisdizione consolare e la conseguente applicazione della giurisdizione francese a tutti i residenti che erano soggetti o protetti di altre potenze europee (1884). Il Controllo Civile di Tunisi, istituito nel gennaio del 1887, si adoperò per redigere, nelle sue varie declinazioni territoriali, registri, elenchi e pratiche relative alle persone straniere. Ma furono soprattutto le forme di protezione di cui godevano le comunità originarie della penisola italiana –

³³ A.-M. PLANEL, *Les ressortissants de la protection consulaire française en pays musulman*, in *Mélanges de la Casa de Velázquez. Nouvelle série*, n. 51, vol. 1, 2021, pp. 139–160.

³⁴ K. PERKINS, *A History of Modern Tunisia*, Cambridge, 2004, p. 48.

che costituivano la comunità straniera più numerosa nella reggenza – a preoccupare le autorità del protettorato. Per ottenere la loro acquiescenza rispetto allo scioglimento delle corti consolari, le autorità francesi avevano dovuto garantire a quelle italiane un trattamento particolarmente favorevole per i sudditi del regno e i loro protetti all'interno delle corti francesi. Tali previsioni condizionarono molto l'affermazione della giurisdizione extraterritoriale francese come prevalente rispetto a quella vantata da altre potenze europee con sudditi nel protettorato, rischiando di creare “uno stato dentro lo stato” coloniale³⁵. “Il pericolo italiano”, pertanto, spinse le autorità francesi a far pressione sul Bey per l'approvazione del decreto con cui, il 13 aprile 1898, venne introdotto l'obbligo “per ogni straniero che voglia stabilire la propria residenza [...] o esercitare un mestiere” in Tunisia di iscriversi entro 5 giorni nel registro d'immatricolazione, ed esibire l'estratto su richiesta³⁶.

La registrazione degli stranieri residenti servì anche a monitorare i frequenti ingressi e la presenza nella reggenza di musulmani, provenienti soprattutto da Marocco, Algeria e Tripolitania. Questi, salvo nel caso di algerini entrati in Tunisia dopo il 1881 e considerati, per questo, non ribelli ma sudditi coloniali francesi, vennero equiparati dall'autorità del protettorato agli altri sudditi del Bey, allo scopo di imporgli il pagamento della *majba* e assorbirli nella strutturazione gerarchica della società coloniale tunisina³⁷. La necessità di monitorarne ingressi e spostamenti, nonché di stabilirne lo status di stranieri protetti dal Bey, da altre potenze europee o dal potere ottomano, divenne particolarmente pressante soprattutto sul finire del decennio successivo.

Le interlocuzioni con l'Impero ottomano, nel 1910, portarono all'accordo per la delimitazione del confine con la vicina provincia di Tripoli e, successivamente, l'occupazione italiana di Tripolitania e Cirenaica (1911) trasformò il controllo delle storiche logiche di mobilità tra i territori dell'odierna Libia e Tunisia in una questione di importanza strategica sia nell'ambito della competizione coloniale che opponeva Francia e Italia sia per l'emergente movimento anticoloniale. Questo, fino alla fine della Prima guerra mondiale, fu patrocinato su scala trans-imperiale da Istanbul, spingendo Francia e Italia a cercare un coordinamento per contrastarne le attività

³⁵ G. MONTALBANO, *Les Italiens de Tunisie: La construction d'une communauté entre migrations, colonisations et colonialismes (1896-1918)*, Roma, 2023, cap. II.

³⁶ A. NOUREDDINE, *Les étrangers et la justice pénale française. Le cas de la 'criminalité sicilienne' (1888-11898)*, in *Correspondances: bulletin de l'IRMC*, n. 70, 2002, p. 7.

³⁷ M.-D. LEWIS, *Divided Rule*, cit. pp. 74-79.

attraverso le proprie frontiere coloniali. Fino al tramonto dell'Impero ottomano, infatti, le forze anticoloniali nordafricane usarono la Tunisia come centro di mobilitazione panislamica, sfruttando le ambiguità giuridiche del protettorato e il supporto di Istanbul al fine di organizzare comitati di emigrazione verso territori ottomani e rivendicare lo status di sudditi del sultano con lo scopo precipuo di contestare e contrastare l'affermazione della sovranità coloniale europea o, almeno, negoziarne i termini³⁸.

Il sistema di controllo introdotto con il decreto del 1898 sulla immatricolazione degli stranieri rimase sostanzialmente immutato per oltre quarant'anni, testimoniando la stabilità del dispositivo di sorveglianza messo a punto dalle autorità francesi. L'11 giugno 1940, il decreto sulla "carta d'identità per stranieri" sostituì l'estratto con una *carte d'identité d'étranger* di validità biennale, da ritirare alla partenza e restituire al rientro se rispettata la regolamentazione sui visti che, nel corso della Seconda guerra mondiale, fu nuovamente detagliata in senso restrittivo con l'*arrêté résidentiel* del 30 settembre 1943 (Titoli IV-V).

Questa stratificazione normativa trasformò un semplice registro di polizia in un sistema burocratico complesso, anticipando gli strumenti di controllo frontaliero dello Stato tunisino indipendente. Le norme sugli ingressi e le protezioni di cittadine e cittadini stranieri, non solo disciplinarono le mobilità, ma istituzionalizzarono le diseguaglianze coloniali, sancendo la distinzione tra nativi e migranti, cittadini e sudditi come cifra della statualità moderna³⁹. In quest'epoca, d'altra parte, gli imperi ottomano e francese miravano ad ampliare sovranità territoriale e giurisdizionale non solo attraverso le guerre ma anche sfruttando le proprie prerogative di protezione. Infatti, gli imperi funzionavano come "macchine da popolazione", il cui successo dipendeva dalla capacità di attrarre grandi masse di manodopera e favorirne l'insediamento entro i propri confini⁴⁰, più che dalla coazione ad espellere, che è invece caratteristica della statualità odierna.

Con l'affermazione del protettorato, tuttavia, la diffusione dell'ideologia della statualità "moderna" rese la mobilità un'anomalia e l'ancoraggio territoriale la norma, facendo del controllo dei confini uno degli strumenti cardine per istituzionalizzare le diseguaglianze. Le popolazioni colonizzate furono

³⁸ C. PAGANO, *La politica berbera nella Libia colonial. Identità, reti e conflitti (1835-1924)*, Roma, 2025.

³⁹ M. MAMDANI, *Citizen and Subject*, cit.; ID., *Neither Settler nor Native*, cit.

⁴⁰ J. SCOTT, *Against the Grain: A Deep History of the Earliest States*, New Haven, 2017, cap. V.

confinare nella subalternità razziale come “native”, mentre i migranti – al contrario di cittadini e cittadine della metropoli coloniale – divennero “minoranze permanenti”, percepite come estranee e rischiose⁴¹.

Nonostante i rapporti di forza diseguali, musulmani, ebrei e cristiani – europei e non – negoziarono diritti e doveri con le diverse istituzioni attive nel protettorato o e ricorsero a migrazione ed esilio per cercare tutela presso potenze alternative a quella francese. Queste dinamiche favorirono mobilitazioni anticoloniali trans-imperiali ma anche la nascita del nazionalismo tunisino all'insegna del quale, nel 1956, il paese ottenne l'indipendenza.

3. Il nesso tra migrazioni e costruzione della “tunisinità” da Bourguiba a Ben ‘Ali

3.1 Mobilità e protezione internazionale dopo l'indipendenza tunisina

Fin dalla nascita del movimento dei Giovani Tunisini (1907) e attraverso le metamorfosi negli anni Venti (quando nacque il Partito della costituzione, *Hizb al-Dustūr*) e Trenta (quando fu fondato il Neo-Dustūr), la traiettoria delle forze anticoloniali tunisine si espresse in reti diasporiche transnazionali che, dopo la dissoluzione dell'Impero ottomano, furono strategiche per l'affermazione dei movimenti nazionalisti arabi.

Tuttavia, le rivendicazioni independentiste vennero portate avanti all'insegna di una statualità nazionale emersa in tensione dialettica con il potere coloniale, che aveva fatto della territorialità “una strategia spaziale atta a condizionare, influenzare o controllare persone e risorse attraverso il controllo di un'area”, regolando ingressi e uscite a scopi classificatori e ascrittivi di appartenenza ed alterità⁴². A partire dal 1956, l'affermazione della sovranità indipendente assunse così una dimensione territoriale cruciale, all'interno della quale la Tunisia emerse come uno “stato migratorio post-coloniale”⁴³: ancora una volta, infatti, la gestione delle mobilità e forme di protezione per non-cittadini non fu mero aspetto tecnico ma mezzo per performare sovranità.

⁴¹ Cfr. M. MAMDANI, *Neither Settler nor Native*, cit.; N. SHARMA, *Home Rule*, cit.; A. L. STOLER, *Interior Frontiers*, cit.

⁴² R. SACK, *Human Territoriality: Its Theory and History*, Cambridge, 1986, pp. 21-34.

⁴³ K. SADIQ, KAMAL, G. TSOURAPAS, *The Postcolonial Migration State*, in *European Journal of International Relations*, vol. 27, n. 3, pp. 884-912.

tà⁴⁴. Ciò emerse con forza sia nella riformulazione della relazione con l'ex potenza coloniale e le comunità di origine europea che risiedevano nel protettorato, sia nella gestione delle mobilità provenienti dal resto del continente africano.

Nel primo caso, la “tunificazione” delle strutture amministrative ed economiche ereditate dal protettorato passò anche per la nazionalizzazione delle terre possedute da stranieri che, a partire dal 12 maggio 1964, furono trasferite a cittadini tunisini e cooperative agricole statali, disincentivando la permanenza delle comunità europee espropriate⁴⁵. Nel secondo caso, l'affermazione dell'indipendenza sovrana tunisina si espresse anche attraverso la gestione delle migrazioni forzate⁴⁶.

Mentre i movimenti transfrontalieri di beni e persone continuarono ininterrotti nella Tunisia indipendente, dove furono tollerati anche nell'informalità per sopperire alle carenze strutturali dell'intervento statale nelle zone di confine⁴⁷, la gestione dei flussi di persone rifugiate assunse un ruolo strategico nella “complessa (ri)configurazione della sovranità post-coloniale”⁴⁸.

La Convenzione di Ginevra del 1951 era stata approvata quando nessuno degli odierni stati nordafricani godeva di piena indipendenza, e si applicò ai possedimenti coloniali nordafricani perché la Francia l'aveva sottoscritta anche per tutti i territori delle cui relazioni internazionali era responsabile.

Quando, nel 1956, la Tunisia ottenne l'indipendenza, richiederne l'atti-

⁴⁴ Cfr. L. E. ABDELAATY, *Discrimination and delegation: Explaining state responses to refugees*, Oxford, 2021; B. MANBY, *Citizenship in Africa. The law of belonging*, Oxford, 2018.

⁴⁵ MELFA e BOND, *Securitization and foreignness*, cit., pp. 36-37

⁴⁶ Cfr. F. B. ADAMSON, G. TSOURAPAS, *The migration state in the global South: Nationalizing, developmental, and neoliberal models of migration management*, in *The International Migration Review*, vol. 54, n. 3, 2020, pp. 853–882; L. MÜLLER-FUNK, K. NATTER, *Forced Migration Governance in Tunisia: Balancing Risks and Assets for State-Making during Independence and Democratization*, in *Mediterranean Politics*, vol. 29, n. 5, 2024, pp. 617–41.

⁴⁷ Cfr. T. DHIF ALLAH, BEN GARDANE (Tunisie): *Une Ville Frontalière Vulnérable*, in *Revue Espace Géographique et Société Marocaine*, n. 47–48, 2021, pp. 159–69; R. DIAB, T. GHODBANI, *L'activité des réseaux d'échanges commerciaux informels transfrontaliers algéro-tunisiens*, in *Bulletin de la Société Géographique de Liège*, 2024, pp. 117–137; A. DORON, *De la marge au monde: la structuration mouvementée d'une place marchande transnationale à Ben Gardane (Tunisie)*, in *Les Cahiers d'EMAM. Études sur le Monde Arabe et la Méditerranée*, n. 26, 2015.

⁴⁸ M. RAHAL, B.T. WHITE, *UNHCR and the Algerian war of independence: Post-colonial sovereignty and the globalisation of the international refugee regime, 1954-63*, in *Journal of Global History*, vol. 17, n. 2, 2022, pp. 331–352.

vazione anche in Tunisia servì al nuovo presidente, Habib Bourguiba, per affermarsi nel consesso internazionale ed esercitare prerogative sovrane sul piano domestico. Fu la guerra di indipendenza algerina (1954-1962) a offrirgli l'occasione per testare questo approccio: la richiesta del Presidente tunisino di applicare gli strumenti previsti dalla Convenzione alle persone in fuga dal conflitto portò infatti al riconoscimento di 200.000 algerini come rifugiati *prima facie*, innescando una progressiva "globalizzazione del regime dei rifugiati [...] ben al di là di quanto previsto dalle ex potenze coloniali"⁴⁹, che l'avevano inizialmente concepito per le vittime europee dei conflitti pre-1951.

Tra il 1957 e il 1962, Bourguiba poté imporre le proprie condizioni all'intervento di UNHCR e del Comitato Internazionale della Croce Rossa a sostegno dei rifugiati algerini⁵⁰. Questo gli consentì di sostenere i movimenti di liberazione regionale senza compromettere i canali di interlocuzione con il Nord Globale mentre rafforzava la propria leadership interna tramite la marginalizzazione di quei rivali politici, in primo luogo Salah Bin Youssef, che ritenevano l'indipendenza regionale unitaria una priorità superiore rispetto all'affermazione dell'indipendenza tunisina⁵¹.

3.2 *La costruzione della "tunisinità": esclusioni e inclusioni selettive*

Fin dall'ottenimento dell'indipendenza, Bourguiba si adoperò anche per definire un'identità nazionale omogenea, basata sull'invisibilizzazione delle divergenze politiche all'interno del *Neo-Dustūr*. La pluralità di espressioni culturali e religiose che caratterizzava il paese anche in epoca coloniale, come portato delle intense mobilità dei secoli precedenti, venne considerata rischiosa per l'affermazione unitaria della nazione indipendente, e fu pertanto diluita nel contenitore retorico della Tunisia come "mosaico mediterraneo"⁵². L'annientamento delle voci dissidenti o devianti da questo immaginario e la loro cancellazione dalla storia ufficiale del paese, contribuì alla (ri)pro-

⁴⁹ *Ivi*, p. 332.

⁵⁰ Cfr. F. PERRET, F. BUGNION, *Between insurgents and government: The international committee of the red cross's action in the Algerian war (1954-1962)*, in *International Review of the Red Cross*, vol. 93, n. 883, 2011, pp. 707-742; M. RAHAL, B.T. WHITE, *UNHCR and the Algerian war of independence*, cit.

⁵¹ L. MÜLLER-FUNK, K. NATTER, *Forced Migration Governance*, cit., p. 619.

⁵² H. KAZDAGHLI, *La « Mosaïque » Tunisie dans le champ de la Recherche*, in H. KHAZDAGHLI e A. LARGUÉCHE (a cura di), *Les Communautés Méditerranéennes de Tunisie. Actes en hommage au Doyen Mohamed Hédi Chérif*, Tunisi, 2006.

duzione di una “tunisinità” fondata sulla cultura islamica moderata, erede di una storia di coesistenza interreligiosa, e inserita in una cornice statale laica, che ne giustificava l’arabicità ma la ancorava alla dimensione mediterranea, presentandola come più prossima all’Europa che al resto dell’Africa⁵³.

Da questa narrazione, rimasta in voga anche dopo il 2011⁵⁴, vennero esclusi cittadine e cittadini che non si identificavano come arabi⁵⁵, anche con l’intento di mantenere i legami con il fronte panarabo attivo su scala macro-regionale, mentre costruire un’identità arabo-mediterranea per la Tunisia serviva ad affermarne la “bianchezza”. Un processo, questo, che venne perseguito rimuovendo dal discorso ufficiale il contributo di cittadine e cittadini razzializzati, la cui esistenza venne menzionata dalla storia ufficiale solo per affermare il primato tunisino nell’abolizione di tratta e schiavitù⁵⁶. Presentato come primato di civiltà, infatti, l’abolizionismo venne mobilitato insieme al cosmopolitismo precoloniale per enfatizzare la prossimità con la sponda Nord e giustificare l’atteggiamento dialogante verso ex potenza coloniale e stati europei.

In questo quadro, sia legiferare sulla regolazione delle mobilità e la protezione degli stranieri rifugiati che astenersi dal farlo fornì alle autorità tunisine utili strumenti di contrattazione internazionale e di gestione delle differenze nel teatro domestico.

La Costituzione del 1959 proibì l’extradizione per ragioni politiche (art. 17), ma non venne introdotta nessuna legislazione nazionale in materia di rifugiati e richiedenti asilo. Dopo gli accordi di Evian (marzo 1962), il governo chiese subito a UNHCR di rimpatriare rifugiate e rifugiati algerini e lasciare il paese. Solo nei primi anni Novanta il regime di Ben ’Alī riammise l’Alto Commissariato Onu per i rifugiati in Tunisia, ma si assicurò che le sue attivi-

⁵³ Cfr. D. ABASSI, *Les représentations de l’Afrique dans les manuels scolaires post-coloniaux en Tunisie*, in POUESSEL S. (a cura di), *Noirs au Maghreb. Enjeux identitaires*, Paris / Tunis, Karthala / IRMC, 2012, pp. 147–155; R. MEZRIOUI, *État et construction identitaire de la « tunisianité »: entre norme et clivages, des altérités niées*, in *Sociologie. Les Enjeux de l’information et de la communication*, vol. 222, n. 2, 2021, pp. 67–86.

⁵⁴ F. HELAL, *The Discursive Construction of ‘Tunisianité’ (2011 – 2017)*, in *Discourse & Communication*, vol. 13, n. 4, 2019, pp. 415–36.

⁵⁵ S. POUESSEL, *La revendication amazighe en Tunisie: la tunisianité au défi de la transition politique*, in M. TILMATINE, T. DESRUES (a cura di), *Les revendications amazighe dans la tourmente des « printemps arabes »: Trajectoires historiques et évolutions récentes des mouvements identitaires en Afrique du Nord*, Parigi, 2017, pp. 215–232.

⁵⁶ I. MRAD DALI, *Minorités noires et esclavage au XIXe siècle dans l’historiographie du Maghreb*, in *NAQD*, vol. 3, n. 2, 2014, pp. 147–172; M. OUALDI, *A Slave Between Empires: A Transimperial History of North Africa*, New York, 2020.

tà restassero limitate alla capitale, dove le operazioni di UNHCR vennero costantemente supervisionate affiancandogli la Mezzaluna Rossa⁵⁷.

L'intento delle autorità rimase, infatti, quello di evitare di attrarre rifugiati, ritenuti insostenibili per un paese che dagli anni Novanta aveva dovuto ridurre drasticamente il welfare e da dove cittadini e cittadine emigravano verso Europa, Libia e Algeria per sopperire a un mercato del lavoro incapace di assorbirne l'offerta. L'Europa del dopoguerra aveva bisogno di manodopera per la ricostruzione, e le interazioni con i partner europei, almeno fino agli anni Novanta, non riguardarono un restringimento delle mobilità, tanto da consentire alla Tunisia indipendente di basare le proprie strategie di sviluppo anche sulle rimesse dei tunisini residenti all'estero. Similmente, la manodopera tunisina era richiesta nelle vicine Algeria e Libia, e aveva ingenerato imponenti flussi migratori, formali o informali, verso questi paesi.

Nel 1968 venne approvata la prima legge sugli stranieri⁵⁸, seguita nel 1975 da quella su passaporti e documenti di viaggio⁵⁹. In questo frangente, l'interesse delle autorità tunisine fu quello di attrarre capitale, studenti e personale qualificato dal resto del continente, facilitandone gli ingressi nel territorio ma tutelando, al contempo, lavoratori e lavoratrici tunisine⁶⁰. L'unica legislazione restrittiva riguardò, quindi, il codice del lavoro del 1966⁶¹, che ancora oggi, nonostante le modifiche introdotte nel maggio 2025 con la legge n° 2025-09⁶², permette di assumere stranieri solo se non esistono competenze equivalenti in Tunisia (artt. 258-269).

L'introduzione di emendamenti che criminalizzarono l'immigrazione e

⁵⁷ V. PLANES-BOISSAC, *Asylum and Migration in the Maghreb – Country Fact Sheet: Tunisia*, Euro-Mediterranean Human Rights Network, 2012, https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2012/12/EMHRN-Factsheet-Tunisia_EN_15JAN2013_WEB.pdf (ultimo accesso 16/09/2025).

⁵⁸ *Loi n° 68-7 du 8 mars 1968, relative à la condition des étrangers en Tunisie*, <https://tinyurl.com/36dsm5j4> (ultimo accesso 16/09/2025).

⁵⁹ *Loi n° 1975-40 du 1975, relative aux passeports et aux documents de voyage*, <https://tinyurl.com/mr42vxea> (ultimo accesso 16/09/2025).

⁶⁰ S. POUESSEL, *Racisme et cosmopolitisme au Maghreb: implantation à Tunis de la Banque africaine de développement et le renouveau de la perception de l'autre*, in *Maghreb et sciences Sociales*, 2013a, pp. 167–185, EAD., *L'islam au Nord. Jeux de frontières Afrique / Maghreb à partir des étudiants subsahariens en filière arabisante et islamique à Tunis*, in *Cahiers d'Études Africaines*, n. 211, vol. 3, 2013b, pp. 571–594.

⁶¹ *Loi n° 66-27 du 30 avril 1966, portant promulgation du code du travail*, <https://tinyurl.com/ysrvt8zp> (ultimo accesso 16/09/2025).

⁶² *Qanūn 'addad 9 li-sana 2025 mu'arrikb fi 21 māy 2025 yata'llaq bi-tanzīm 'uqūd al-shughul wa mana' al-munāwala*, <https://tinyurl.com/3axt2uwf> (ultimo accesso 16/09/2025).

l'emigrazione irregolare avvenne solo dopo l'entrata in vigore dell'accordo Schengen, nel quadro del Processo di Barcellona (1995-2008) e delle Politiche Europee di Vicinato (dal 2004), con tappe fondamentali nel novembre 1998 (legge n° 1998-77), febbraio 2004 (legge n° 2004) e febbraio 2008 (legge n° 13). Queste leggi introdussero i reati di immigrazione ed emigrazione clandestina, nonché quello di favoreggiamento di tali reati, che furono perseguiti con sanzioni penali e pecuniarie sempre più importanti, inaugurando un approccio marcatamente securitario⁶³. Ciononostante, l'effettiva implementazione di queste norme è rimasta a lungo episodica e strumentale alle interlocuzioni con i partner europei⁶⁴.

Parallelamente, i processi di integrazione continentale e quelli che, nel 1989, portarono all'Unione del Maghreb Arabo⁶⁵ hanno visto una liberalizzazione degli ingressi africani. Nel 1981, infatti, erano stati conclusi accordi bilaterali di cooperazione tecnica e universitaria con Mali, Senegal e Costa d'Avorio, e dal 1989 tutte le cittadine e i cittadini maghrebini avevano potuto accedere alla Tunisia senza visto⁶⁶. Nello stesso anno, il paese aderì alla Convenzione adottata nel 1969 dall'Unione Africana per la regolazione di specifici aspetti delle problematiche dei rifugiati in Africa⁶⁷.

A partire dal 2003, con l'individuazione di Tunisi come sede della Banca Africana per lo Sviluppo, importanti flussi di mobilità dal resto del continente hanno riguardato anche funzionari altamente qualificati e le loro famiglie⁶⁸.

Il soggiorno (anche irregolare) di persone straniere dal resto del continente è stato largamente tollerato, sia in considerazione dei lunghi tempi necessari alla valutazione della documentazione richiesta per il rilascio di un permesso di residenza, sia in virtù dei numerosi accordi bilaterali che con-

⁶³ M. BEN JEMIA, *La répression des migrations clandestines en Tunisie*, in BEN SAÂD, A. (a cura di), *Le Maghreb à l'épreuve des migrations Subsahariennes*, Tunisi, 2009, pp. 267–278.

⁶⁴ R. BEN KHALIFA, *L'émigration irrégulière en Tunisie*, cit., p. 184.

⁶⁵ N. MEJDOUB, *L'Edification du Maghreb*, in *Il Politico*, XIV n. 2, 1989, pp. 331–39.

⁶⁶ S. MAZZELLA (a cura di), *La mondialisation étudiante: le Maghreb entre Nord et Sud*, Tunisi, 2009.

⁶⁷ OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, 10.09.1969 <https://au.int/en/treaties/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa> (ultimo accesso 29.09.2025)

⁶⁸ H. BOUBAKRI, S. MAZZELLA, *La Tunisie entre transit et immigration: politiques migratoires et conditions d'accueil des migrants africains à Tunis*, in *Autrepart*, vol. 36, n. 4, 2005, pp. 154-159.

sentono a molte nazionalità del continente di soggiornare legalmente in Tunisia per un periodo di tre mesi⁶⁹.

Ne è derivata una situazione che non ha disincentivato l'immigrazione ma ha favorito l'informalità delle persone straniere, sia sul piano lavorativo che su quello della residenza. Intanto, visto il parallelo affermarsi di un regime euro-mediterraneo delle migrazioni che criminalizza l'irregolarità, ciò ha finito per accrescere il numero di persone migranti vulnerabilizzate dalla politica tunisina che, nel frattempo, si è rifiutata di strutturare il sistema nazionale d'asilo⁷⁰.

Intanto, l'affermazione del regime dei visti in Europa, seguita all'entrata in vigore dell'accordo Schengen, ha reso la mobilità irregolare trans-mediterranea un'opzione pressoché obbligata anche per un numero crescente di cittadini e cittadine tunisini.

Nonostante le pressioni europee per un approccio più securitario al controllo dei confini, le autorità tunisine hanno a lungo mantenuto un controllo esclusivo sulle proprie politiche migratorie. Se il tema è rimasto sottratto al dibattito pubblico tunisino⁷¹, il governo ha approfittato della sua politicizzazione nell'opinione pubblica europea per mobilitarlo strategicamente sul piano diplomatico e negoziare con l'UE quel sostegno tecnico, finanziario e politico⁷² che si è rivelato funzionale anche al rafforzamento delle capacità repressive e di sorveglianza del regime di Ben 'Alī⁷³.

4. *(Im)mobilità e tensioni identitarie nella Tunisia post-2011*

4.1 *Libertà di parola e movimento?*

Se durante i regimi di Ben 'Alī e Bourguiba i temi della migrazione e

⁶⁹ Si veda, a tal proposito, la sezione *Visas et conditions d'entrée en Tunisie* del sito https://www.aeroportdetunis.com/visa_tunisie.php (ultimo accesso 29.09.2025).

⁷⁰ B. ESSID, E. CALESSENS, *L'Accès au Travail des Migrants en Tunisie. Du cadre juridique à la pratique*, Tunisie Terre d'Asile, Tunisi, 2020, https://www.terre-asile-tunisie.org/images/Lacc%C3%A8s_au_travail_des_migrants_en_Tunisie_-_Terre_dAsile_Tunisie.pdf (ultimo accesso 29.09.2025).

⁷¹ C. CASSARINI, *L'immigration subsaharienne en Tunisie*, cit.

⁷² J. P. CASSARINO, *Beyond the Criminalisation of Migration: A Non-Western Perspective*, in *International Journal of Migration and Border Studies*, vol. 4, n. 4, 2018, pp. 397–411.

⁷³ V. GEISSER, *Tunisie, des migrants subsahariens toujours exclus du rêve démocratique*, in *Migrations Société*, vol. 177, n. 3, 2019, pp. 3–18.

dell'asilo erano stati sottratti al dibattito pubblico, dal 2011 la riflessione sulla necessità di riformare le leggi d'accesso al territorio e introdurre un sistema nazionale d'asilo è diventata teatro di politiche di contestazione sul piano domestico e internazionale: l'UE ha cercato di gestire “dall'esterno” l'evoluzione di questo processo, mentre le istituzioni e forze sociali tunisine, “piuttosto che prender[n]e in prestito le politiche, hanno messo in discussione i tentativi europei” di orientare il potenziale cambiamento in atto⁷⁴.

Articolandosi in un assetto istituzionale post-regime, dove cittadini e cittadine hanno ricercato un protagonismo inedito nella determinazione delle politiche statali, il dibattito sul trattamento delle persone migranti e sulla protezione delle persone rifugiate si è intersecato con rivendicazioni spesso ambigue di piena cittadinanza.

Da un lato, parte della società civile ha chiesto alle nuove forze politiche in campo di garantire i diritti fondamentali sia di cittadini e cittadine che delle persone migranti, contrastando i tentativi europei di orientare le riforme necessarie alla triade sviluppo-sicurezza-migrazione⁷⁵. Dall'altro lato, però, una fetta importante dell'elettorato ha sentito la supposta omogeneità identitaria del paese minacciata, tanto dalla presenza di immigrati e rifugiati quanto dalle richieste di riconoscimento sollevate da cittadini e cittadine razzializzati⁷⁶ o che rivendicano appartenenze eccentriche rispetto a una “tunisinità di stato” declinata al singolare⁷⁷. Tutti questi attori politici, infatti, hanno occupato lo spazio pubblico aperto dalla rivoluzione interpretando il cambiamento avviato dal crollo del regime come un'inedita occasione per destabilizzare le narrative ufficiali sulla “tunisinità” e rivendicare la propria esistenza nel paese, chiedendo maggiori diritti ed eguaglianza.

⁷⁴ T. FAKHOURY, *The External Dimension of EU Migration Policy as Region-Building? Refugee Cooperation as Contentious Politics*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 48, n. 12, 2022, pp. 2908–26.

⁷⁵ E. ROMAN, *Eu's Migration Policies in the Eyes of “Partner” Countries' Civil Society Actors: The Case of Tunisia*, in *Global Affairs*, vol. 5, n. 3, 2019, pp. 203–219.

⁷⁶ Cfr. M. ABDELHAMID, A. KRÉFA, *Révolution et contestation des hiérarchies raciales (Tunisie): Entretien avec Maha Abdelhamid réalisé par Abir Kréfa, automne 2020*, in S. BARRIÈRES, LE RENARD S. (a cura di), *Le genre en révolution: Maghreb et Moyen-Orient*, 2010-2020, Lione, 2023, pp. 183–192; M. SCAGLIONI, «I Wish I Did Not Understand Arabic! ». *Living as a Black Migrant in Contemporary Tunisia*, in *Shadows of Slavery in West Africa and Beyond. A Historical Anthropology*, 2017, pp. 1–22.

⁷⁷ Cfr. F. HELAL, *The Discursive Construction*, cit.; S. POUESSEL (a cura di), *Noirs au Maghreb. Enjeux identitaires, Parigi e Tunisi*, 2012; S. ZEMNI, *From Revolution to Tunisianité: Who Is the Tunisian People? Creating Hegemony through Compromise*, in *Middle East Law and Governance*, vol. 8, n. 2–3, pp. 131–50.

L'opinione pubblica tunisina si è così divisa sul tema dell'immigrazione, mentre si è registrata una assoluta convergenza sulla necessità di negoziare maggiori diritti e migliori condizioni per gli emigrati tunisini in Europa. La partecipazione della società civile tunisina ai processi sollecitati dall'UE nell'ambito del "Dialogo sulla migrazione, la mobilità e la sicurezza", infatti, ha avuto come condizione costante la conclusione di "Mobility Partnerships" favorevoli⁷⁸. Una postura che è stata tendenzialmente fatta propria da maggioranze e opposizioni tunisine, impegnate dall'ottobre del 2015 a negoziare con l'UE anche le condizioni dell'ALECA: un accordo di libero scambio "completo e approfondito" finalizzato a integrare progressivamente l'economia tunisina nel mercato unico europeo, ma i cui costi di adeguamento rischiano di essere ingenti sia per la sovranità normativa che per l'economia tunisina, col rischio concreto di ingenerare un aumento dell'emigrazione interna (dalle campagne alle città) e internazionale (soprattutto verso l'Europa)⁷⁹.

D'altra parte, la capacità di negoziare maggiori tutele e opportunità per le persone migranti tunisine ha rappresentato una prova cruciale di credibilità per le forze di governo del periodo post-2011. Ciò perché il diritto alla mobilità internazionale era stato uno dei principi fondamentali rivendicati dalle masse popolari in rivolta contro il regime di Ben 'Alī, nella prospettiva di una distribuzione più equa di libertà e dignità, parole d'ordine della rivoluzione, non solo sul piano nazionale ma anche su quello internazionale⁸⁰. Non a caso, fin dalle prime settimane del 2011 fu registrato un incremento significativo degli attraversamenti del Mediterraneo dalle coste tunisine⁸¹ in parallelo con il ritorno in Tunisia di oppositori del regime in esilio, come Moncef Marzouki, Presidente della Tunisia tra il 2011 e il 2014, e Rachid Ghannouchi, leader del partito islamista *al-Nahda*. A cittadine e cittadini tunisini residenti all'estero è stato riconosciuto un ruolo importante nelle isti-

⁷⁸ F. PASTORE, E. ROMAN, *Framing Migration in the Southern Mediterranean: How Do Civil Society Actors Evaluate Eu Migration Policies? The Case of Tunisia*, in *Comparative Migration Studies*, vol. 8, n. 2, 2020, p. 7.

⁷⁹ B. TRÖSTER, BERNHARD, R. VON ARNIM, W. RAZA, J. CHANDOUL, C. BEN ROUINE, *Non-Tariff Measures and Regulatory Alignment in a North-South Context: Assessing Compliance Costs for Tunisian Agriculture under the EU-Tunisia Free Trade Agreement (ALECA)*, in *Journal of Globalization and Development*, vol. 14, n. 1, 2023, pp. 51 – 85.

⁸⁰ Cfr. C. GIUSA, « *On a fait la révolution pour être libres. Libres de partir* »: *Les départs des barragas de la Tunisie en révolution*, in *Mouvements*, n. 93, 2018, pp. 99–106; G. GARELLI, M. TAZZIOLI, *Tunisia as a Revolutionized Space of Migration*, New York, 2017.

⁸¹ H. BOUBAKRI, *Migration et asile*, cit.

tuzioni post-regime, assegnandogli 18 seggi alle elezioni per l'Assemblea Nazionale e istituendo un Segretariato di Stato per la migrazione e un Osservatorio Nazionale per la Migrazione⁸².

Inizialmente, anche riconoscere protezione alle persone in fuga dai conflitti nella vicina Libia e in Siria è stato interpretato come un dovere della Tunisia post-regime⁸³. Tuttavia, la carenza di risorse per far fronte all'assistenza di rifugiati e rifugiate giunti al lungo il confine libico-tunisino nelle settimane seguite all'esplosione della rivolta contro il regime di Gheddafi (1.500.000 persone stimate solo tra febbraio e marzo del 2011) ha aperto la strada all'intervento massiccio di organizzazioni umanitarie come UNHCR o IOM. Queste, insieme a ONG internazionali finanziate dagli strumenti di protezione civile e vicinato europei, dai dispositivi di cooperazione dei singoli stati membri dell'UE e, dal 2015, dall'Emergency Trust Fund for Africa, hanno cooptato le organizzazioni della società civile tunisina nella costruzione di un sistema di primissima accoglienza, valutazione dello status giuridico ed eventuali rimpatri volontari, ispirato a logiche di filtraggio e deterrenza molto simili a quelle che hanno guidato l'implementazione dell'approccio hotspot in Grecia e Italia⁸⁴. È presto emerso come, pur mobilitando la retorica del diritto umanitario internazionale, e a dispetto delle intenzioni delle ONG e associazioni tunisine che vi hanno contribuito, questo sistema abbia finito per orientarsi alle priorità politiche europee⁸⁵.

Una volta realizzato che l'afflusso di migranti e richiedenti asilo in Tunisia non era congiunturale ma dovuto alla ristrutturazione delle traiettorie di mobilità mediterranea ingenerata da politiche europee di vicinato sempre più improntate alla chiusura ermetica dei confini nordafricani, le forze sociali tu-

⁸² K. NATTER, *Tunisia's Migration Politics throughout the 2011 Revolution: Revisiting the Democratisation – Migrant Rights Nexus*, in *Third World Quarterly*, vol. 43, n. 7, 2022, p. 1557.

⁸³ H. Boubakri, S. Potot, *De l'élan citoyen à la mise en place d'une politique migratoire en Tunisie: l'accueil des réfugiés de Libye en 2011*, in *Migrations et Sociétés* (CIEMI), vol. 143, n. 5, 2012, pp. 121–138.

⁸⁴ FTDES e Migreurop, *Politiques du non-accueil en Tunisie. Des acteurs humanitaires au service des politiques sécuritaires européennes. Rapport conjoint de mission*, 2020, https://www.gisti.org/IMG/pdf/hc_2020_migreurop-ftdes_rapport-tunisie.pdf (ultimo accesso 30. 09. 2025).

⁸⁵ Cfr. P. CUTTITTA, *Non-Governmental / Civil Society Organisations and the European Union-Externalisation of Migration Management in Tunisia and Egypt*, in *Population, Space and Place*, 26, n. 7, 2020, pp. 1–13; S. DINI, C. GIUSA, *Externalising Migration Governance Through Civil Society: Tunisia as a Case Study*, Cham, 2020; C. PAGANO, *Inhabiting Humanitarian Borderscapes: Claiming Rights and Organizing Dissent in Post-2011 Southeastern Tunisia*, in *Journal of Eastern African Studies*, vol. 18, n. 1, 2024, pp. 36–57.

nisine mobilitate per il diritto alla libera circolazione hanno fatto pressione sia sugli interlocutori europei che sulle istituzioni tunisine. Dai primi hanno rivendicato politiche migratorie più eque⁸⁶, alle seconde hanno chiesto di adoperarsi per la riforma delle norme di accesso e permanenza nel territorio di persone straniere e l'introduzione di una normativa nazionale sull'asilo⁸⁷. Tuttavia, il fatto che le stesse riforme venissero richieste dalle istituzioni europee impegnate nell'esternalizzazione dei confini ha esposto queste forze all'accusa di essere antipatriottiche, teste di ponte degli interessi europei in Tunisia, neutralizzandone il messaggio di eguaglianza e pluralizzazione del tessuto sociale all'insegna della libertà di movimento.

Dinnanzi a questa divergenza di orientamenti interni alla società civile e alla necessità di far fronte alle strategie europee per l'esternalizzazione del controllo dei confini, le autorità governative succedutesi al potere dal 2011 hanno deciso di non inserire tra le proprie priorità politiche le riforme sul diritto di immigrazione e asilo, rimandandole a data da definirsi⁸⁸.

4.2 Divergenze strategiche: tra politica continentale e politica mediterranea

Il fatto che singoli ministeri abbiano adottato approcci differenti alla presenza di persone straniere in Tunisia ha dimostrato la natura strategica delle successive scelte di riposizionamento delle istituzioni post-2011 in materia di immigrazione. Da una parte, nel 2014, il Ministero degli Affari Esteri ha concluso accordi bilaterali con venti nuovi paesi, in maggioranza africani, esentandone cittadine e cittadini dal visto di ingresso e garantendo loro la permanenza legale in Tunisia per i primi novanta giorni dall'arrivo nel paese⁸⁹. Queste misure hanno coinvolto anche i Ministeri degli Affari Sociali, dell'Economia e dell'Istruzione, che si sono adoperati per attrarre ancora più investitori e studenti africani, anche nell'ottica riconnettere la Tunisia al resto del continente, in conformità con gli impegni presi nell'ambito dell'accordo

⁸⁶ F. PASTORE, E. ROMAN, *Framing Migration*, cit.

⁸⁷ M. Ben Jemia, e S. BEN ACHOUR, 2014, *Playdoier pour une réforme des lois relatives aux migrants, aux étrangères et à la nationalité en Tunisie*, Sousse, 2014.

⁸⁸ Cfr. J. P. CASSARINO, *Channelled policy transfers: EU-Tunisia interactions on migration matters*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 16, n. 1, 2014, pp. 97–123; M. LIMAM, *Regards Croisés au Prisme des Droits des Migrants*, in *Les cahiers du FTDES - Cahier Migration*, n. 1, 2019, 3–25.

⁸⁹ Tunis Afrique Press, *Tunisia: Nationals From 20 Countries Exempt from Visa to Tunisia*, 28.11.2014,

<https://allafrica.com/stories/201411300042.html> (ultimo accesso 25.09.2025).

per la creazione di un Area continentale africana di libero commercio (2018)⁹⁰.

D'altra parte, però, tale orientamento è stato contraddetto dalla postura sempre più violenta e repressiva dei Ministeri dell'Interno e della Difesa. Entrambi, già dal 2012, avevano utilizzato gli ingenti fondi ottenuti dalla cooperazione europea per potenziare il sistema di pattugliamento delle proprie coste e militarizzare il confine con la Libia, ed erano stati coinvolti in imponenti programmi per il controllo integrato delle frontiere gestiti da ICMPD in tutto il cosiddetto "vicinato"⁹¹. Queste iniziative hanno concorso a rafforzare in maniera preoccupante lo stesso apparato repressivo di stato che la rivoluzione aveva voluto rovesciare. Ciononostante, sono state perseguite con sempre maggior vigore, capitalizzando sul clima di insicurezza diffusi tra cittadini e cittadine a seguito degli attentati del 2013 ai danni di personaggi di spicco della sinistra tunisina, come Mohamed Brāhmī e Shukrī Bel'aīd, e dopo il tentativo insurrezionale promosso nel 2016 nella città frontaliere di Ben Guardane da militanti di Da'esh addestratisi in Libia. In questo clima, le autorità di frontiera e le forze di polizia hanno spesso disatteso gli accordi bilaterali sull'esenzione dai visti per molti cittadini e cittadine del resto del continente, trattandone gli ingressi e la permanenza nel paese come irregolari anche laddove non lo erano⁹².

Molte delle norme introdotte nell'ottica di tutelare le condizioni di permanenza e ingresso delle persone straniere in Tunisia si sono così rivelate meramente cosmetiche, disapplicate nella prassi o persino cooptate nel dispositivo di securitizzazione dei confini, concretizzando quello che Norman ha definito come un regime di "accoglienza riluttante"⁹³. È stato questo il caso della legge organica per il contrasto alla tratta di esseri umani⁹⁴, che ha fi-

⁹⁰ *Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area*, 21.03.2018, https://au.int/sites/default/files/treaties/36437-treaty-consolidated_text_on_cfta_-_en.pdf (ultimo accesso 25.09.2025).

⁹¹ Come è possibile evincere dal sito dell'International Center for Migration and Policy Development, sono ben 8 i progetti di gestione integrata delle frontiere a livello macro-regionale in cui la Tunisia è o è stata coinvolta nell'ambito del programma "Border Management and Security", <https://www.icmpd.org/our-work/projects?topic=44958&countries%5B%5D=45294&state=> (ultimo accesso 27.09.2025).

⁹² K. NATTER, *Tunisia's Migration*, cit., p. 1561-62.

⁹³ K. NORMAN, *Reluctant reception. refugees, migration, and governance in the Middle East and North Africa*, Cambridge, 2021.

⁹⁴ *Loi organique n° 2016-61 du 3 août 2016, relative à la prévention et la lutte contre la traite des personnes*, <https://legislation-securite.tn/latest-laws/loi-organique-n-2016-61-du-3-aout-2016-relative-a-la-prevention-et-la-lutte-contre-la-traite-des-personnes/> (ultimo accesso

nito per concorrere alla criminalizzazione delle migrazioni irregolari. Analogamente, la promulgazione nel 2018 della prima legge contro le discriminazioni razziali⁹⁵ è stata accolta con critiche da parte delle stesse attiviste e attivisti tunisini razzializzati e persone migranti che si erano mobilitate per chiederne l'adozione. Esclusi dal processo di redazione della legge, questi hanno denunciato il concreto rischio che la norma fosse disapplicata nella prassi, rivelandosi inefficace a tutelare le persone, migranti e non, vittime di discriminazione razziale nel paese⁹⁶.

Se gli accordi bilaterali conclusi tra 2014 e 2018 dal governo tunisino e una serie di governi africani avevano facilitato la mobilità infracontinentale⁹⁷, l'apparato burocratico per la regolarizzazione del soggiorno e della permanenza di queste persone è stato tutt'altro che potenziato⁹⁸, condannandole a una rapida discesa nell'illegalità. Ciò ha finito per accrescerne la vulnerabilità in un paese che ha discorsivamente escluso e quindi espulso dalla propria narrativa identitaria di "mosaico cosmopolita" la storica presenza di persone provenienti dal resto del continente africano⁹⁹.

Se le politiche migratorie hanno continuato a rivestire un ruolo centrale nella riconfigurazione delle rivendicazioni di sovranità sul piano domestico e internazionale, "il nucleo centrale del regime tunisino dell'immigrazione" ca-

27.09.2025).

⁹⁵ *Loi organique n° 2018-50 du 23 octobre 2018, relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, <https://legislation-securite.tn/latest-laws/loi-organique-n-2018-50-du-23-octobre-2018-relative-a-lelimination-de-toutes-les-formes-de-discrimination-raciale/> (ultimo accesso 27.09.2025).

⁹⁶ M. ABDELHAMID, A. KRÉFA, *Révolution et contestation des hiérarchies raciales (Tunisie): Entretien avec Maha Abdelhamid réalisé par Abir Kréfa, automne 2020*, in S. BARRIÈRES, LE RENARD S. (a cura di), *Le genre en révolution: Maghreb et Moyen-Orient, 2010-2020*, Lione, 2023, pp. 183–192.

⁹⁷ Ad oggi sono esenti da visto cittadine e cittadini di tutti i paesi del Maghreb nonché quelli provenienti da Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Capo Verde, Isole Comore, Costa d'Avorio, Guinea Equatoriale, Gabon, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Mali, Mauritius, Namibia, Niger, Seychelles, Senegal, Sudafrica, Repubblica Democratica del Congo, Repubblica Centrafricana e Zimbabwe.

⁹⁸ Z. BEN JANNET, H. ARAISSIA, Y. AKRIMI, M. TEBINI, K. TABBABI, O. HAMDI, *Migrants Subsahariens en Tunisie PROFILS, Vecu et Derives des Politiques Migratoires. Enquête de Terrain – 2024*, FTDES ed ECOMUS, Tunisi, 2025, <https://ftdes.net/wp-content/uploads/2025/08/ETUDE-MIGRANTS-SUBSAHARIENS-EN-TUNISIE.pdf> (Ultimo accesso 26.09.2025).

⁹⁹ M. OUALDI, *Commémorer l'abolition de l'esclavage en Tunisie. Les droits des citoyens noirs et l'histoire des esclaves d'origines européennes*, in *Esclavages & Post-esclavages*, n. 4, 2021, pp. 1–18.

ratterizzato da “un approccio securitario e norme restrittive di ingresso e permanenza, è rimasto intatto”¹⁰⁰. Nel post-2011, alla liberazione della parola non è affatto corrisposta l’auspicata liberazione delle mobilità e, anzi, il tema del controllo di confini e migrazioni, soprattutto dal 2021 in poi, è stato mobilitato dalle autorità governative per riottenere il controllo della parola e dello spazio pubblico, nell’ambito della riaffermazione di un regime autoritario che si sta realizzando con il beneplacito dei partner europei.

4.3 *L'imperativo di respingere*

Se le politiche (non) adottate in materia di immigrazione e asilo avevano contribuito a rafforzare la sovranità delle autorità elette nel decennio post-2011, esse hanno assunto un significato diverso nella fase inaugurata da Kā'is Sa'īd dopo il 25 luglio 2021. Eletto nell’ottobre 2019, il Presidente ha imposto una svolta iper-presidenzialista con la sospensione e successivo scioglimento del Parlamento (marzo 2022), il governo per decreto e la modifica radicale del testo costituzione approvato nel 2014, ratificata dal referendum del 25 luglio 2022¹⁰¹. Questa deriva autoritaria è stata giustificata da un discorso populista che attribuiva alla corruzione delle élite post-rivoluzionarie la crisi economica, nutrendosi di teorie cospirazioniste sulle responsabilità “straniere” nella destabilizzazione del paese.

Facendo leva sulla crescente insoddisfazione per il peggioramento delle condizioni di vita nel paese, la presidenza ha consolidato la tendenza ad attribuire la crisi a complotti internazionali orditi da persone migranti e rifugiate o dalle organizzazioni tunisine che le sostengono, i cui aderenti si sono spesso opposti alla svolta iperpresidenzialista di Sa'īd e, per questo, sono stati espulsi discorsivamente dalla comunità nazionale, con l’accusa di rispondere ad agende straniere.

Capitalizzando il clima di ostilità identitaria e xenofoba diffuso sui social media da formazioni estremiste come il Partito Nazionalista Tunisino, nel suo discorso del 21 febbraio 2023 al Consiglio di Sicurezza nazionale, il Presidente ha sollecitato misure urgenti contro “orde” di migranti irregolari responsabili di “violenza e crimini”, frutto di un “progetto criminale” per

¹⁰⁰ K. NATTER, *Tunisia's Migration*, cit., p. 1558.

¹⁰¹ Freedom House, *Tunisia: Saied's Draft Constitution Is an Assault on Checks and Balances, Political Pluralism*, https://freedomhouse.org/article/tunisia-saieds-draft-constitution-assault-checks-and-balances-political-pluralism?utm_source=chatgpt.com (ultimo accesso 25.09.2025).

“modificare la composizione demografica” del paese¹⁰². Le sue parole hanno legittimato campagne di violenza xenofoba condotte da privati e forze di sicurezza, moltiplicando arresti basati su profilazioni razziali¹⁰³.

Questo clima ha generato una domanda maggiore di migrazione irregolare, poiché ha spinto anche le persone migranti, rifugiate e richiedenti asilo che avevano deciso di stabilirsi in Tunisia, e occupavano importanti fette del mercato informale del lavoro e della casa, a cercare di raggiungere l'Europa attraversando il Mediterraneo, in cerca di protezione. Non a caso, nei primi mesi del 2023 il Ministero dell'Interno italiano registrava ben 15.000 nuovi arrivi della Tunisia, di cui solo 2000 tunisini, spingendo la Presidente Meloni a calendarizzare un numero inedito di visite a Tunisi con l'intento di ottenere la cooperazione necessaria a fermare i flussi¹⁰⁴.

Da giugno 2023, la repressione governativa si è quindi tradotta in rastrellamenti e deportazioni di persone migranti da alcune città costiere, come Sfax e Zarzis, verso i confini con Libia e Algeria, con espulsioni collettive sistematiche. Queste pratiche hanno aggravato la vulnerabilità di migranti e rifugiati, alimentando i circuiti della tratta in Libia e provocando un numero imprecisato di vittime¹⁰⁵.

Le reazioni internazionali non si sono fatte attendere: l'Unione Africana ha condannato il discorso presidenziale come razzista¹⁰⁶, diversi Stati africani (Guinea, Mali, Burkina Faso, Costa d'Avorio) hanno richiamato i propri ambasciatori e organizzato evacuazioni¹⁰⁷ e l'Onu ha richiamato la Tunisia al

¹⁰² Z. BEN JANNET ET AL., *Migrants Subsahariens en...*, cit., pp. 22-26

¹⁰³ V. GEISSER, *Tunisie « la chasse aux migrants subsahariens est ouverte »: Comment la pionnière de la démocratie dans le monde arabe est devenue le théâtre d'un racisme d'État*, in *Migrations Société*, vol. 191, n. 1, 2023, pp. 7–20.

¹⁰⁴ L. MARTINELLI, *Meloni quarta volta in Tunisia per i migranti. Ma da Saied è ancora ricatto: più soldi o aumentano le partenze*, “La Repubblica”, 16.04.2023, https://www.repubblica.it/esteri/2024/04/16/news/meloni_tunisia_saied_migranti-422544731/ (Ultimo accesso 26.09.2025).

¹⁰⁵ RR [X], *State Trafficking. Expulsion and Sale of Migrants from Tunisia to Libya. 30 Testimonies from an External EU Border – June 2023-November 2024*, 2024, https://statetrafficking.net/StateTrafficking_EN_21012025_light.pdf (ultimo accesso 27. 09. 2025).

¹⁰⁶ Unione Africana, *Le Président de la Commission de l'Union Africaine condamne fermement les déclarations raciales sur des compatriotes Africains en Tunisie*, 23.02.2023, https://au.int/sites/default/files/pressreleases/42632-pr-declarations_raciales_sur_des_compatriotes_Africains_en_Tunisie.pdf (ultimo accesso 25.09.2025).

¹⁰⁷ Franzisca Zanker, *Tunisie : les retombées considérables des propos offensants du prési-*

rispetto dei diritti delle persone migranti¹⁰⁸.

La Commissione Europea, al contrario, proprio in questo frangente ha portato a termine i negoziati che, il 16 luglio 2023, si sono conclusi con la firma di un Memorandum d’Intesa per un partenariato strategico e globale¹⁰⁹.

Questi negoziati erano stati avviati nell’ambito di due dinamiche convergenti: la crisi economica che spingeva sempre più tunisini a partire irregolarmente per l’Europa e l’apparente drastica riduzione della partenza lungo la cosiddetta “rotta libica”, con conseguente spostamento in Tunisia delle persone interessate a raggiungere la sponda Nord del Mediterraneo. La diplomazia europea – con ruolo di primo piano dell’Italia – ha quindi tentato di sfruttare la crisi finanziaria per ottenere dalla Tunisia l’introduzione di ulteriori misure di contrasto all’immigrazione irregolare, compatibili col Nuovo Patto Europeo sulle Migrazioni (adottato nel maggio 2024), che attribuisce un ruolo cruciale alla cooperazione con paesi terzi per rimpatri e riammissioni¹¹⁰. In cambio, il MoU ha destinato 150 milioni al controllo delle frontiere, intercettazioni in mare e contrasto delle cause delle migrazioni, oltre a 150 milioni di sostegno immediato al bilancio tunisino e 900 milioni di assistenza macrofinanziaria condizionata alla conclusione di un accordo con l’FMI¹¹¹.

Finché non sono cominciati i trasferimenti del denaro promesso, tuttavia, la politica migratoria implementata dal governo tunisino non ha è intervenu-

dent contre les migrants noirs, “The Conversation”, 23.03.2023, <https://theconversation.com/tunisie-les-retombees-considerables-des-propos-offensants-du-president-contre-les-migrants-noirs-202410> (Ultimo accesso 26.09.2025).

¹⁰⁸ *Les experts de l’ONU exhortent la Tunisie à agir rapidement pour faire respecter les droits des migrants*, 18.07.2023, <https://www.ohchr.org/fr/press-releases/2023/07/un-experts-urge-tunisia-act-swiftly-uphold-migrants-rights> (Ultimo accesso 26.09.2025).

¹⁰⁹ *Mémorandum d’entente sur un partenariat stratégique et global entre l’Union européenne et la Tunisie*, 16.07.2023, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/875688/M%C3%A9morandum%20d’entente.pdf> (Ultimo accesso 26.09.2025).

¹¹⁰ *Patto sulla migrazione e l’asilo. Un sistema comune dell’UE per gestire la migrazione*, 21.05.2024,

https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_it (Ultimo accesso 26.09.2025).

¹¹¹ *EU-Tunisia Memorandum of Understanding*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751467/EPRS_ATA\(2023\)751467_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751467/EPRS_ATA(2023)751467_EN.pdf) (Ultimo accesso 26.09.2025).

ta per frenare le partenze, che ad agosto hanno fatto registrare un record¹¹². Intanto, fino all'inizio del 2025 sono aumentati i rimpatri forzati di cittadini e cittadine tunisini dall'Europa¹¹³ e, man mano che venivano trasferiti i fondi, si sono moltiplicate le intercettazioni in mare, spesso violentissime, promosse dalla Guardia Costiera tunisina¹¹⁴ che, a giugno del 2024, ha notificato all'IMO la propria SAR¹¹⁵.

Le violenze e le espulsioni nel deserto di migranti arrestati o intercettati in mare, da allora, non si sono mai arrestate e, intanto, sono state progressivamente azzerate le loro possibilità di ottenere protezione e asilo in Tunisia. Dal giugno 2024, UNHCR ha infatti sospeso le attività di registrazione delle domande di protezione a seguito dell'arresto di Mustapha Djemali, fondatore del Consiglio Tunisino per i Rifugiati, accusato di aver facilitato l'ingresso clandestino di persone migranti e rifugiate, nel quadro di una campagna avviata dalla presidenza contro figure di spicco dell'attivismo per i diritti umani¹¹⁶.

Il governo tunisino, dunque, non ha soltanto mobilitato il tema migratorio come leva negoziale con l'UE. Il trattamento di stranieri e richiedenti protezione è stato utilizzato per consolidare la legittimazione di Sa'ïd sul fronte interno, iscrivendosi in una deriva autoritaria che ha perseguito la repressione del dissenso anche attraverso la criminalizzazione di attori solidali con i migranti, nonché di chi offriva loro impiego o alloggio. Nelle interlocu-

¹¹² Nova.news, *Migranti: boom di 30 mila arrivi dalla Tunisia in un mese, rallenta la rotta dalla Libia*, 15.09.2023, <https://www.agenzianova.com/news/migranti-boom-di-30-mila-arrivi-dalla-tunisia-in-un-mese-rallenta-la-rotta-dalla-libia/#:~:text=arrivi%20dei%20migranti%20in%20Italia%20via%20mare,sono%20arrivate%20sulle%20coste%20italiane%20partendo%20dalle> (Ultimo accesso 26.09.2025).

¹¹³ DirectInfo, *Rapatriement forcé des Tunisiens: des chiffres en hausse et des pratiques contestées*, 25.04.2025, <https://directinfo.webmanagercenter.com/2025/04/10/rapatriement-force-des-tunisiens-des-chiffres-en-hausse-et-des-pratiques-contestees/> (Ultimo accesso 26.09.2025).

¹¹⁴ FTDES, *Ibsā'iyāt: al-mubājirūn alladbīna tummi i'tirādubum 'alā al-sawābil al-tūnisiyya*, 11.09.2024, <https://ftdes.net/ar/statistiques-les-migrants-interceptes-sur-les-cotes-tunisiennes/> (Ultimo accesso 26.09.2025).

¹¹⁵ Nova.news, *Migrants: Tunisia formalizes its SAR area and strengthens the Meloni-Saied axis*, 20.06.2024, <https://www.agenzianova.com/en/news/migrants-Tunisia-formalizes-its-SAR-area-and-strengthens-the-Saied-melons-axis/> (Ultimo accesso 26.09.2025).

¹¹⁶ Human Rights Watch, *"All Conspirators". How Tunisia Uses Arbitrary Detention to Crush Dissent*, 14.04.2025, <https://www.hrw.org/report/2025/04/16/all-conspirators/how-tunisia-uses-arbitrary-detention-crush-dissent> (Ultimo accesso 26.09.2025).

zioni con l'UE, inoltre, le autorità tunisine non si sono appiattite sulle richieste dei propri interlocutori e si sono ripetutamente rifiutate di diventare un luogo di concentramento delle persone migranti irregolari, siano esse in arrivo dal resto del continente o potenzialmente riammesse dai paesi europei partner dopo aver raggiunto la sponda nord del Mediterraneo dalla Tunisia.

Attraverso specifiche politiche di controllo della migrazione, Kā'is Sa'īd ha rivendicato la propria sovranità sintonizzandosi sull'imperativo di respingere, restringere le possibilità di accesso alla protezione per richiedenti asilo e criminalizzare la solidarietà, proprio anche dei paesi della sponda nord del Mediterraneo. Questa svolta ha paradossalmente finito per rendere la Tunisia un paese estremamente pericoloso per persone migranti ma anche per cittadine e cittadini che non condividono le politiche di governo, fornendo ulteriori incentivi alla migrazione irregolare.

5. Conclusioni

L'analisi storica del caso tunisino consente di leggere criticamente l'attuale paradigma dell'esternalizzazione, non come una novità radicale, bensì come una riconfigurazione recente di logiche sedimentate nel tempo, in cui la protezione dei rifugiati e il controllo delle migrazioni si sono rivelati dispositivi strategici della sovranità nello spazio mediterraneo.

Ciò che appare nuovo non è dunque il nesso tra gestione delle mobilità e affermazione della sovranità, ma il modo in cui esso si è progressivamente tradotto da una logica di inclusione differenziale – che subordinava e gerarchizzava le presenze migranti pur rendendole parte del tessuto economico e sociale – a una violenta pulsione espulsiva. Questa non mira più a gestire le differenze entro confini statali e attraverso dinamiche transnazionali, bensì a escludere e respingere, trasformando lo spazio euromediterraneo in un luogo di insicurezza. E ciò non come portato delle migrazioni irregolari bensì come risultato di forme di esercizio di sovranità che, sempre più, si esprimono attraverso la loro repressione violenta.

Se, da un lato, l'esternalizzazione delle frontiere non può essere compresa senza considerare la co-produzione storica di regimi di (im)mobilità e protezione da parte di attori sia europei che nordafricani, dall'altro, la recente radicalizzazione delle politiche di esclusione rivela il delinearsi di uno spazio mediterraneo in cui la sovranità si afferma soprattutto come il potere di negare protezione e diritti, rendendo sempre più precarie le condizioni di vita di chi vi transita o vi risiede.

PARTE II
PROFILI AMMINISTRATIVI

STRUMENTI GIURIDICI
PER LA DELOCALIZZAZIONE DELL'ASILO.
REINSEDIAMENTO, VISTI E CORRIDOI *AD HOC*,
A PARTIRE DAL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO

Nicolò Acquarelli

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli strumenti giuridici per la delocalizzazione dell'asilo in prospettiva diacronica. – 3. Le procedure di reinsediamento dopo il reg. (UE) 2024/1350: dietro la natura cogente della fonte, una disciplina facoltativa per gli Stati membri e non priva di (ulteriori) criticità. – 4. I nodi dei corridoi umanitari. – 5. Considerazioni conclusive: una disciplina sui visti umanitari europei per far fronte alle criticità degli strumenti di delocalizzazione dell'asilo?

1. *Premessa*

È noto che la maggior parte degli individui titolari della protezione internazionale ha accesso al territorio europeo in modo irregolare, percorrendo rotte impervie o in mano a trafficanti di esseri umani.

Nel dettaglio, le stime formulate dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo (Commissione Libe) nel 2018 avevano messo in evidenza come più del 90% degli individui beneficiari della protezione internazionale avesse raggiunto l'Unione con mezzi irregolari¹: è questo un dato senza dubbio condizionato dalla “crisi dei rifugiati” che ha interessato l'UE nel 2015 ma al contempo rivelatore della necessità di un salto di qualità nella gestione delle migrazioni, funzionale a garantire il loro svolgimento in modo ordinato, sicuro e legale.

A distanza di più di un lustro dal suddetto *report* della Commissione Libe, in un torno di tempo contrassegnato da nuove e drammatiche crisi umanitarie – legate alla ripresa del potere del regime talebano in Afghanistan, al conflitto russo-ucraino e, da ultimo, a quello israelo-palestinese – il tentativo di cambiare passo nelle politiche migratorie si è come noto sublimato a livel-

¹ I dati, richiamati anche da C. SICCARDI, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2022, 75, sono pubblicati nel sito della Commissione al seguente indirizzo: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/628308/EPRS_ATA\(2018\)628308_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/628308/EPRS_ATA(2018)628308_IT.pdf).

lo europeo nell'adozione di un pacchetto di misure normative ("nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo", di seguito anche "il nuovo Patto" o "il Patto"), presentato dalla Commissione europea a settembre 2020² e successivamente adottato nel maggio del 2024³. Il fondamento del Patto risiede, del resto, non solo e non tanto nella necessità di fronteggiare situazioni di crisi emergenziale migratoria, ormai diventata la "nuova normalità"⁴, quanto piuttosto «nella consapevolezza della cronica inadeguatezza (se non forse, più opportunamente, del fallimento), della politica sviluppata dall'Unione negli ultimi anni, in relazione sia alla protezione internazionale sia alla migrazione»⁵.

Per farvi fronte, il nuovo Patto, almeno stando agli enunciati, ha inteso rafforzare la dimensione esterna delle politiche migratorie, tenendo insieme l'obiettivo di ridurre le rotte insicure e irregolari con quello di promuovere percorsi legali e sostenibili per quanti necessitano protezione⁶.

La Raccomandazione della Commissione europea sulle vie di accesso legali al territorio UE per le persone bisognose di protezione internazionale⁷, coeva alla suddetta Comunicazione di presentazione del nuovo Patto, conferma ulteriormente la necessità di affiancare alla repressione degli approdi irregolari l'apertura di canali di ingresso legali⁸, a lungo caldeggiata anche sul

² Comunicazione della Commissione del 23 settembre 2020, COM(2020) 609 final, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*.

³ Sono dieci – nove regolamenti e una direttiva – i provvedimenti approvati dal Parlamento europeo il 14 maggio 2024 che innovano la disciplina in materia di *screening*, di rilevamento dei dati biometrici, di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, di gestione dell'asilo e della migrazione, di situazioni di crisi e forza maggiore. Per un commento al nuovo Patto v., tra gli altri, C. PANZERA, *Considerazioni sparse intorno al Nuovo Patto UE su migrazioni e asilo*, in *AIC*, n. 4/2024, e F. SPITALERI, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti*, in *Eurojus*, n. 1/2025, 255-277.

⁴ Cfr. M.C. CARTA, *La dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea. Nuovo Patto: sempre più verso gli accordi e i "non-accordi" di esternalizzazione dei controlli e delle responsabilità*, in *Quaderni AISDUE*, n. 4/2024, 2.

⁵ Ivi, 2-3.

⁶ Comunicazione della Commissione del 23 settembre 2020, COM(2020) 609 final, cit., p. 2.

⁷ Raccomandazione (UE) 2020/1364 del 23 settembre 2020, *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*. Per un esame dei suoi contenuti v. 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, 10 dicembre 2020, 97-118, spec. 103 ss.

⁸ Sulle vie di accesso legale all'Unione europea v., nell'ambito di un'ampia bibliografia che taglia trasversalmente i settori scientifici, i lavori di: F.L. GATTA, *Vie di accesso legale alla*

piano internazionale dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite⁹ ed enfaticamente definita dalla Commissione un "dovere morale" dell'Unione, per mostrare solidarietà sia verso coloro che necessitano della protezione internazionale, sia verso i paesi terzi che ne ospitano un elevato numero¹⁰.

L'attenzione viene riposta, in particolare, sullo strumento del *reinsediamento*, quale mezzo ormai collaudato¹¹ per garantire tutela a coloro che sono titolati alla protezione internazionale e che «contribuisce a salvare vite umane, a ridurre la migrazione irregolare e a contrastare il modello di profitto delle reti di trafficanti»¹². Allo stesso tempo, però, la Commissione raccomanda pure di implementare i programmi di sponsorizzazione realizzati tramite la *partnership* tra autorità statali e società civile, facendo leva in particolare sull'esperienza, già sperimentata da alcuni Stati membri, dei *corridoi umanitari*¹³.

protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2018, 1-41; S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2020, 57-78; L. LOBEUF, *Legal pathways to protection: towards a common and comprehensive approach?*, in *eumigrationlawblog.eu*, 3 dicembre 2020; M. BORRACCETTI, *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, cit.; C. SICCARDI, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti la protezione in Europa*, cit. Con particolare riferimento alle novità introdotte in materia dal nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è possibile rinviare ai lavori di: G. CRISTIANO, *Canali legali di accesso all'Unione europea nell'area del Mediterraneo: questioni aperte e sviluppi recenti*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3/2024, 1-35; A. PITRONE, *Le vie legali di ingresso nell'Unione europea: principali novità e prospettive*, in *Quaderni AISDUE*, n. 4/2024, 1-16; A. DEL GUERCIO, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea: luci e ombre del nuovo quadro in materia di reinsediamento e ammissione umanitaria*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2025, 1-29.

⁹ Prima con la dichiarazione di New York sui migranti e i rifugiati ("*New York Declaration for Refugees and Migrants*") adottata il 13 settembre 2016, poi con i due "*Global Compact*" del 2018 ("*Global Compact on Refugees*" e il "*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*") entrambi adottati a Marrakech il 17 e il 19 dicembre 2018).

¹⁰ Cfr. considerando n. 1 e n. 2, Raccomandazione (UE) 2020/1364, cit.

¹¹ Come vedremo *infra* § 2, l'Unione europea, già prima del reg. (UE) 2024/1350, aveva sperimentato iniziative di *resettlement* tramite programmi *ad hoc* attivati nel 2015 e nel 2017.

¹² Considerando n. 4, Raccomandazione (UE) 2020/1364, cit.

¹³ Cfr. considerando n. 28, Raccomandazione (UE) 2020/1364, cit. Sui corridoi umanitari, oltre a quanto si dirà *infra* § 4, v.: F. ORSO, *L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia. Opportunità e problemi*, in G. CASSOLA, G. DEL TURCO, F. PASSARINI, M. SAVINO, M. TUOZZO (a cura di), *Annuario ADiM 2023. Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione*, Napoli, 2024, 369-386; e pubblicato anche in questo Volume; R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari. Una risposta a una crisi planetaria*, Cinisello Balsamo, 2023; P. NASO, *I corridoi umanitari, una risposta costruttiva alle migrazioni*, in *Aggiornamenti Sociali*, n. 12/2019, pp. 829-838; P.

Non sono invece presenti, né all'interno della raccomandazione né nei regolamenti che danno corpo al nuovo Patto, riferimenti alla creazione di canali di accesso sicuro sfruttando i *visti di breve durata con validità territoriale limitata*, i quali possono essere rilasciati ma solo eccezionalmente – come previsto dall'art. 25 del Regolamento (CE) n. 810/2009 (Codice visti) – anche per *finalità umanitarie*. Una lacuna che non sorprende se si guarda, da un lato, alla giurisprudenza della CGUE che esclude l'obbligo per gli Stati dell'Unione di rilasciare visti umanitari a chi intenda presentare domanda d'asilo¹⁴ e, dall'altro, alla difficoltà politica di coagulare il consenso su una misura – la creazione di un canale di accesso legale all'UE tramite visti umanitari – che avrebbe potuto far sorgere, se adottata, il diritto per i rifugiati di accedere al sistema europeo comune di asilo (CEAS).

Resettlement, corridoi e visti umanitari, pur nella loro eterogeneità, presentano una “affinità funzionale”, in quanto tutti e tre permettono di *valutare in area extra-UE il possesso dei requisiti per accedere alla protezione internazionale*.

Consentendo di processare le richieste d'asilo nei paesi da cui provengono gli interessati, gli strumenti richiamati offrono – lo abbiamo già anticipato

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 *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2017, 1-31; 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, 75-89.

¹⁴ Non rientrando le domande di visto a validità territoriale limitata per motivi umanitari nell'ambito del diritto europeo (del Codice visti). Si allude alla nota pronuncia della CGUE (Grande Sezione), sentenza del 7 marzo 2017, *X e X c. Belgio*, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, la quale ha innescato una serie di commenti, vieppiù negativi, all'interno della dottrina, impegnata soprattutto nel denunciare l'impostazione eccessivamente formalistica della sentenza (v., per tutti, 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 *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2020, 239-262). A distanza di due anni è poi intervenuta, confermando gli approdi raggiunti dalla CGUE, la pronuncia della Corte Edu (Grande Camera), sentenza del 5 maggio 2020, *M.N. e altri contro Belgio*, ric. n. 3599/18, che ha escluso la propria giurisdizione sul ricorso proposto da una famiglia siriana residente a Beirut avverso il diniego di rilasciare il visto con validità territoriale limitata opposto dall'ambasciata belga a cui i primi si erano rivolti. Secondo la Corte Edu, infatti, affermare la propria giurisdizione avrebbe implicato «un'applicazione quasi universale della Convenzione sulla base delle scelte unilaterali di qualsiasi individuo, indipendentemente dal luogo in cui si trova, e quindi a creare un obbligo illimitato per gli Stati contraenti di consentire l'ingresso di un individuo che potrebbe essere a rischio di maltrattamenti contrari alla Convenzione al di fuori della loro giurisdizione» (così *M.N. e altri contro Belgio*, cit., punto 123).

– mezzi di mobilità sicura e legale verso il territorio dell'Unione che fungono da ideale completamento della politica di contenimento degli ingressi irregolari¹⁵ e creano un canale privilegiato (perché reso più celere dagli accertamenti extraterritoriali) per ottenere la protezione internazionale. Al contempo, dal momento che lo *screening* preventivamente compiuto nello Stato di provenienza rende probabile (o, financo, una mera formalità), in caso di esito positivo, il successivo accoglimento della domanda di protezione, sarebbe possibile in qualche misura garantire anche una riduzione degli oneri incombenti sui sistemi di asilo degli Stati membri dell'Unione¹⁶.

A tali obiettivi si accompagnano, però, non poche criticità, anzitutto sul piano delle garanzie del *due process*, dal momento che le suddette procedure selettive sono svolte da operatori privati o dall'UNHCR fuori dal territorio dell'Unione. L'incertezza del quadro delle garanzie procedurali si ricollega poi, più a monte, al controverso esercizio extraterritoriale del diritto di asilo. Se, infatti, «da un lato, le norme UE (l'art. 18 della Carta dei diritti UE e l'art. 3, parr. 1 e 2, dir. 32/2013) riconoscono il diritto alla protezione esclusivamente ai richiedenti asilo già *sul* territorio [...] dall'altro, in ordinamenti come quello italiano, le norme costituzionali – come l'art. 10, comma 3 – presentano un'aspirazione protettiva che sembra proiettarsi *oltre* il territorio»¹⁷.

Dopo aver offerto una rapida panoramica storica sulle procedure funzionali alla delocalizzazione dell'asilo (§ 2), nelle prossime pagine ci soffermeremo in modo più approfondito sul reinsediamento (§ 3) e sui corridoi umanitari (§ 4), a partire dalle novità introdotte dal nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, da quanto lo stesso disciplina (un quadro comune europeo per il *resettlement*), incentiva (la creazione di corridoi umanitari), omette (un intervento sui visti umanitari).

Delineato il quadro regolatorio di riferimento, con le sue potenzialità e gli elementi di criticità in parte già accennati, si offrirà una riflessione conclusiva (§ 5) che tenti di dare una risposta riguardo al se gli strumenti esaminati, per come allo stato previsti, siano in grado di soddisfare gli obiettivi che

¹⁵ Come evidenziato da M. SAVINO, *Quali canali regolari di ingresso per i rifugiati? Dall'esternalizzazione dei confini al reinsediamento*, relazione tenuta nell'ambito del convegno "Le nuove frontiere dell'immigrazione. Verso percorsi di legalità, inclusione e sicurezza" del 16 giugno 2018. Il testo è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.areadg.it/docs/le-nuove-dell-immigrazione-intervento-savino.pdf>.

¹⁶ Cfr. S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, cit., 76.

¹⁷ Così M. TUOZZO, *Corridoi umanitari: chiaroscuri del processo selettivo e della garanzia dei diritti*, in *ADiM Blog*, febbraio 2024, 8, e pubblicato anche in questo Volume.

l'accesso all'asilo da paesi terzi si pone – creare canali di mobilità sicura verso l'Unione che integrino le politiche di contrasto alle rotte insicure e irregolari; costituire un percorso preferenziale per l'ottenimento della protezione internazionale che riduca la pressione sui sistemi di asilo nazionali – e quale apporto possa fornire in tal senso la “messa a sistema” di un regime dei visti umanitari europei.

2. *Gli strumenti giuridici per la delocalizzazione dell'asilo in prospettiva diacronica*

L'attenzione manifestata dall'Unione verso la delocalizzazione delle procedure di riconoscimento dell'asilo affonda nei primi anni 2000, sulla scia delle Conclusioni di Tampere del 1999 che avevano individuato, fra i pilastri fondamentali della politica europea in materia di migrazione e asilo, anche la gestione ordinata dei flussi migratori tramite un approccio sinergico fra il contrasto dell'immigrazione irregolare e la creazione di percorsi legali d'ingresso nel territorio europeo¹⁸.

Fu, in particolare, la Commissione ad avanzare la proposta di istituire *Protected Entry Procedures (PEPs)*¹⁹, misure che consentissero ai richiedenti asilo di presentare la domanda per ottenere la protezione internazionale direttamente presso le sedi diplomatiche all'estero, ricevendo, nel caso di esito positivo, un visto di ingresso da uno Stato membro pur trovandosi fuori dal territorio dello stesso.

L'opposizione degli Stati in sede di Consiglio, giustificata dai costi ingenti per elaborare “da remoto” e rapidamente le domande di protezione internazionale ma, soprattutto, dalla riluttanza verso l'ingerenza europea nelle politiche di asilo²⁰, segnò l'arenarsi della proposta, sicché l'attenzione fu sposta-

¹⁸ Sul programma delineato a Tampere e il grado del suo concreto invero nell'epoca attuale v. M. SAVINO, *La chimera di Tampere*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2020, 3-14.

¹⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione europea del 22 novembre 2000, COM(2000) 755 final, *Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum*.

²⁰ 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, 7. V., sul punto, anche M. SAVINO, *Refashioning resettlement: from border externalization to legal pathways for asylum*, in S. CARRERA, A.P.L. DEN HERTOOG, M. PANIZZON, D. KOSTAKOPOULOU (eds), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Leiden, 2019, 81-104.

ta sulla creazione di un programma di *resettlement* a livello europeo²¹ che si affiancasse a quelli già avviati dagli Stati membri su impulso e coordinamento dell'UNHCR²².

Di là dalle dichiarazioni di intenti, ripetute anche negli anni successivi²³, l'apertura di canali di ingresso legali non si è, però, tradotta per lungo tempo in iniziative concrete a livello europeo, se si escludono i finanziamenti a favore degli Stati impegnati in programmi di reinsediamento e di ammissione umanitaria, erogati già dal 2007 e, a partire dal 2014, sfruttando il neoistituito Fondo asilo, immigrazione e integrazione (FAMI)²⁴.

Solo con l'Agenda europea sull'immigrazione del 2015 l'Unione intervenne in modo attivo nell'apertura di «vie di accesso legali all'UE (attraverso efficienti sistemi di asilo e dei visti)» in risposta «alla tragedia umana che si consuma in tutto il Mediterraneo»²⁵.

In consonanza con gli intenti manifestati a seguito di Tampere, il mezzo individuato fu proprio il reinsediamento, lasciando spazio agli Stati membri riguardo all'attivazione di «altri canali leciti di cui possono disporre le persone bisognose di protezione internazionale, compresi il patrocinio di soggetti privati o non governativi e i permessi per motivi umanitari e le clausole

²¹ V. la Comunicazione della Commissione europea del 4 giugno 2004, COM(2004) 410 final, *relativa all'ingresso gestito nell'Unione europea delle persone bisognose di protezione internazionale e al rafforzamento della capacità di protezione nelle regioni di origine* "Migliorare l'accesso a soluzioni durature", § 22 ss.

²² Che, con l'adozione dell'*Agenda for Protection* nel 2002, aveva enfatizzato quanto lo strumento del reinsediamento fosse vitale per offrire una protezione stabile e duratura ai rifugiati e condividere, in un'ottica di solidarietà internazionale, gli oneri della loro gestione fra gli Stati. V., sul punto, M. BORRACCETTI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, cit., 61.

²³ Si v., per esempio, la valorizzazione della dimensione esterna della politica migratoria quale strumento per gestire in modo più efficace il fenomeno migratorio nel 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. Oppure al Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del Consiglio dell'Unione europea, del 24 settembre 2008, ove l'implementazione delle vie legali veniva ritenuta funzionale sia alla persona del migrante, sia agli interessi del paese ospitante, come risposta alle esigenze del mercato del lavoro.

²⁴ Regolamento (UE) n. 2014/516 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.

²⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Agenda europea sulla migrazione*, COM(2015) 240 final del 13 maggio 2015, p. 4.

inerenti al ricongiungimento familiare»²⁶. Furono, dunque, avviati programmi *ad hoc* di reinsediamento e di ammissione umanitaria²⁷, in assenza però di un quadro giuridico organico e vincolante che ne segnasse una stabile messa a terra. La proposta di istituire con regolamento un quadro comune europeo per il reinsediamento, presentata dalla Commissione nel 2016²⁸ e sulla quale Consiglio e Parlamento europeo avevano raggiunto un accordo politico nel 2018, non aveva infatti ottenuto il sostegno delle delegazioni statali nel COREPER, sicché ne era stata rinviata l'adozione.

A fronte di un simile vuoto normativo sono stati, quindi, i singoli Stati membri, tramite iniziative autonome e disomogenee, a introdurre vie legali di accesso, spesso sulla spinta propulsiva di enti privati, come accaduto in Italia con l'esperienza dei corridoi umanitari, attivati a partire dal 2015, grazie all'impulso del mondo dell'associazionismo laico e soprattutto religioso e al loro ruolo centrale nella materiale attuazione dei corridoi.

Con il nuovo Patto il quadro, almeno all'apparenza, muta e la discrasia fra gli obblighi che l'ordinamento europeo fa gravare sugli Stati membri una volta che i richiedenti asilo entrano sul proprio territorio e l'assenza di regole che definiscano modalità di accesso legale al CEAS²⁹ sembra parzialmente comporsi. Il reg. (UE) 2024/1350, uno dei tasselli del Patto, figlio della ripresa e della conclusione dei negoziati sulla suddetta proposta di regolamento del 2016³⁰, offre infatti, per la prima volta, una disciplina compiuta delle procedure di reinsediamento e di ammissione umanitaria, peraltro applicabi-

²⁶ Ivi, p. 6.

²⁷ Reinsediando, con un primo programma attivato nel 2015 (cfr. Raccomandazione 2015/3560 della Commissione dell'8 giugno 2015 *relativa a un programma di reinsediamento europeo*), persone bisognose di protezione internazionale dal Medio Oriente, dal Corno d'Africa e dal Nord Africa. Nel 2017 è stato, poi, promosso dalla Commissione un secondo programma (cfr. Raccomandazione 2017/6504 della Commissione del 3 ottobre 2017 *sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione internazionale*) del quale hanno beneficiato persone bisognose di protezione internazionale dalla Turchia, dal Libano, dalla Giordania e da Paesi situati lungo la rotta del Mediterraneo centrale.

²⁸ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il Regolamento (UE) n. 2014/516 del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2016) 468 final, 13 luglio 2016.

²⁹ Ne dà conto F.L. GATTA, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea*, cit., 3.

³⁰ Dietro esplicita raccomandazione della Commissione di giungere all'approvazione della proposta regolamentare del 2016 (Raccomandazione (UE) 2020/1364 del 23 settembre 2020, cit.).

le, a differenza delle altre componenti del Patto³¹, sin dalla sua entrata in vigore l'11 giugno del 2024³².

Conviene, dunque, dar conto anzitutto di questo primo strumento, concentrandoci in particolare sulla disciplina del *resettlement*³³.

3. Le procedure di reinsediamento dopo il reg. (UE) 2024/1350: dietro la natura cogente della fonte, una disciplina facoltativa per gli Stati membri e non priva di (ulteriori) criticità

Si è detto che l'adozione del reg. (UE) 2024/1350 ha segnato «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»³⁴.

In effetti, non si può che riconoscere al regolamento il merito di aver disciplinato in modo organico alcuni profili del reinsediamento³⁵ in risposta alla disomogeneità delle procedure e delle prassi nazionali³⁶, nonché, più a

³¹ Che, come noto, troveranno applicazione solo a partire dal 12 giugno 2026.

³² Salvo il disposto dell'art. 9, par. 24, inerente alla trasmissione da parte degli Stati membri dei dati delle persone coinvolte dalle procedure di reinsediamento e di ammissione umanitaria.

³³ In ragione della forte omogeneità disciplinare fra il reinsediamento e gli altri strumenti previsti dal reg. (UE) 2024/1350. Tra questi, oltre all'ammissione umanitaria che è sostanzialmente pensata come canale complementare volto a garantire l'ammissione di familiari (seppur vulnerabili e bisognosi di protezione internazionale) di chi proviene da un paese terzo o è cittadino europeo e già soggiorna legalmente in uno Stato membro, trova spazio l'ammissione di emergenza per garantire il trasferimento nel territorio degli Stati membri, tramite il reinsediamento o l'ammissione umanitaria, di chi necessita con urgenza di protezione legale o fisica o abbia esigenze mediche immediate. Per un esame approfondito della disciplina dei tre istituti è possibile rinviare ad A. DEL GUERCIO, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea*, cit.

³⁴ G. CRISTIANO, *Canali legali di accesso all'Unione europea nell'area del Mediterraneo*, cit. 23.

³⁵ Dai criteri di selezione dei potenziali beneficiari, alle ragioni che escludono il riconoscimento del diritto a essere reinsediati, sino alle procedure di ammissione che gli Stati membri devono seguire.

³⁶ In quest'ottica, la Commissione, nel 2016, aveva deciso di proporre l'istituzione di un quadro comune europeo sul *resettlement* attraverso lo strumento regolamentare, il quale avrebbe consentito di «raggiungere un livello superiore di convergenza in tali prassi di reinsediamento [le prassi nazionali di reinsediamento] rispetto a una direttiva, che non è direttamente applicabile e lascia agli Stati membri la scelta della forma e del metodo» (cfr. COM

monte, di aver dato una puntuale definizione di questo canale di accesso protetto.

L'art. 2 qualifica, infatti, il reinsediamento come l'ammissione nel territorio di uno Stato membro, a seguito di una segnalazione dell'UNHCR, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide proveniente da un paese terzo verso il quale è stato sfollato, che soddisfi le condizioni per lo *status* di rifugiato o per la protezione sussidiaria, non incorra in uno dei motivi di rifiuto del diritto al reinsediamento e al quale sia già stata accordata la protezione internazionale in conformità al diritto europeo e nazionale e offerta una soluzione duratura.

Insieme all'eleggibilità alla protezione internazionale condizione essenziale per accedere al programma di reinsediamento è che l'aspirante reinsediato si trovi in una *situazione di vulnerabilità*, rientrando nelle categorie soggettive elencate dall'art. 5, par. 3, lett. a), del regolamento in esame³⁷. Un approccio coerente con la prassi dell'UNHCR, che nei propri programmi di *resettlement* valorizza il criterio della "vulnerabilità" come elemento di selezione, ma, allo stesso tempo, potenzialmente foriero di discriminazioni verso coloro che – per ragioni di genere o di età – non appaiano *prima facie* in condizioni di vulnerabilità, i quali verrebbero automaticamente esclusi dalle procedure di reinsediamento³⁸.

Guardando all'articolazione strutturale della procedura – che consta di sei fasi (segnalazione, identificazione, registrazione, valutazione, conclusione in merito all'ammissione, decisione riguardo al riconoscimento della prote-

(2016) 468 final, cit., 7). Si pensi, soltanto, alla disomogeneità dei criteri selettivi fra i reinsediamenti avviati dagli Stati sul coordinamento dell'UNHCR, con la valorizzazione delle condizioni di vulnerabilità degli aspiranti al reinsediamento, e quelli promossi dalla Commissione europea successivamente al 2015, ove tale requisito non è contemplato.

³⁷ La disposizione fa riferimento a: i) donne e ragazze a rischio; ii) minori, compresi i minori non accompagnati; iii) persone sopravvissute a violenze o torture, anche inflitte per motivi di genere o di orientamento sessuale; iv) persone bisognose di protezione legale e/o fisica, anche per quanto riguarda la protezione dal respingimento; v) persone con esigenze mediche, anche nel caso in cui le terapie salvavita non siano disponibili nel Paese verso il quale sono state sfollate con la forza; vi) persone con disabilità; vii) persone per le quali non è prevedibile alcuna soluzione alternativa duratura, in particolare quelle la cui condizione di rifugiato si protrae.

³⁸ In particolare, gli uomini giovani e senza famiglia, destinati a essere tendenzialmente esclusi dalle procedure di reinsediamento, salvo il caso in cui non manifestino problemi di salute o siano riconducibili al gruppo delle persone LGBT+. V., sul punto, N. WELFENS, *'Promising victimhood': contrasting deservingness requirements in refugee resettlement*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, n. 5/2023, 1103-1124.

zione internazionale) – risalta, anzitutto, la regia dell'UNHCR nell'avvio della stessa³⁹. All'Alto commissariato compete, infatti, la segnalazione agli Stati membri dei potenziali soggetti da trasferire nonché il compito di svolgere una preliminare valutazione completa della persona ai fini del suo trasferimento nel territorio dello Stato membro⁴⁰. A quest'ultimo spetta, invece, il compito di valutare se gli individui selezionati siano in possesso delle condizioni per l'ammissione (compresi eventuali motivi di rifiuto del reinsediamento), basando la propria valutazione su prove documentali fornite anche dall'Alto commissariato, su colloqui personali con gli interessati o sulla combinazione di questi due strumenti⁴¹, per poi giungere a una conclusione in merito all'ammissione «non appena possibile e non oltre sette mesi dalla data di registrazione»⁴². Nel caso di esito positivo della valutazione, gli Stati «dovrebbero compiere ogni sforzo per garantire che il cittadino di paese terzo o l'apolide sulla cui ammissione si è giunti a una conclusione positiva entri nel loro territorio entro dodici mesi dalla data in cui è stata raggiunta tale conclusione»⁴³, riconoscendogli (prima o dopo l'entrata territoriale) la protezione internazionale.

Nel complesso, dunque, con l'adozione del reg. (UE) 2024/1350 l'Unione europea pare essersi dotata di un quadro strutturato e permanente sul reinsediamento (sulle categorie soggettive che possono beneficiarne così come sulle procedure contemplate), delineando le fattezze di uno strumento, ormai non più episodico, che mette a disposizione dei rifugiati in condizione di vulnerabilità un canale di accesso protetto al territorio europeo.

Senonché, non può sfuggire che alla natura vincolante della fonte impiegata per la disciplina del reinsediamento e alla definizione puntuale (di alcuni) dei suoi aspetti sostanziali e procedurali, si accompagnino una serie di previsioni che non istituiscono obblighi gravanti sugli Stati membri⁴⁴. Ne

³⁹ Corrispondente alla segnalazione e alla successiva identificazione del cittadino del paese terzo o apolide che potrebbe essere ammesso nel territorio dello Stato membro.

⁴⁰ Art. 9, par. 7, reg. (UE) 2024/1350.

⁴¹ Art. 9, par. 6, reg. (UE) 2024/1350.

⁴² Art. 9, par. 9, reg. (UE) 2024/1350, il quale riconosce agli Stati membri la possibilità di estendere tale termine di tre mesi, in presenza di complesse valutazioni di fatto e di diritto.

⁴³ Considerando 22, reg. (UE) 2024/1350.

⁴⁴ Dice, per esempio, G. CRISTIANO, *Canali legali di accesso all'Unione europea nell'area del Mediterraneo*, cit. 23 s., che «la veste dell'atto adottato dal legislatore dell'Unione sembrerebbe quasi contraddire il senso di alcune disposizioni del testo» che, come si sta per vedere, riconoscono ampia libertà agli Stati membri nella partecipazione alle procedure di reinsediamento.

consegue, in sintesi, che *la veste formale della fonte prescelta non riflette il senso della disciplina dalla stessa dettata*.

Il reg. (UE) 2024/1350 riconosce, infatti, un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri, sul presupposto, esplicitato in apertura del regolamento, della *insussistenza di un diritto soggettivo al reinsediamento*: né i cittadini di un paese terzo o gli apolidi hanno diritto a essere ammessi nel territorio europeo, né il regolamento impone un corrispondente obbligo di ammissione agli Stati membri⁴⁵. Del resto, quest'ultimi contribuiscono ai piani biennali di reinsediamento e di ammissione umanitaria adottati dal Consiglio esclusivamente su base volontaria⁴⁶.

La componente marcatamente volontaristica che sta alla base del reinsediamento, seppur in linea con l'approccio territoriale al diritto di asilo che è proprio del diritto europeo⁴⁷, depotenzia, e non poco, l'effettività dello strumento così come la credibilità dello stesso⁴⁸. Basti pensare che, in assenza di un diritto soggettivo al reinsediamento, anche nel caso in cui la procedura di valutazione si sia conclusa in modo positivo non sembra sussistere per il rifugiato una pretesa giuridicamente rilevante all'accesso nel territorio dello Stato membro. Tutto è rimesso alla discrezionalità dello Stato che, in ipotesi, potrebbe non autorizzare l'ingresso di singoli rifugiati⁴⁹.

Per di più, gli Stati che intendono partecipare al reinsediamento mantengono comunque un'ampia discrezionalità riguardo alla comunicazione dei dettagli relativi alla propria partecipazione, a partire dalle risorse investite, sino alla tipologia di ammissione che intendono attuare⁵⁰, alle regioni e ai paesi terzi dai quali provengono i rifugiati accolti, nonché rispetto al contributo sul

⁴⁵ V. il considerando n. 25 e l'art. 1, par. 2 e 3, reg. (UE) 2024/1350.

⁴⁶ Art. 1, par. 4, reg. (UE) 2024/1350.

⁴⁷ Come accennato *supra* § 1.

⁴⁸ Profili di criticità, invero, già stigmatizzati con riferimento alla proposta di regolamento della Commissione del 2016. Cfr., sul punto, S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, cit., 64 ma anche M. SAVINO, *Re-fashioning resettlement: from border externalization to legal pathways for asylum*, cit., 102, che non manca di notare come la flessibilità politica e amministrativa del reinsediamento «entails a trade-off in terms of (lack of) credibility of this legal pathway [resettlement], which can hardly be compensated by a principled provision setting a general target for EU resettlement».

⁴⁹ Come criticamente rilevato da A. DEL GUERCIO, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea*, cit., 26.

⁵⁰ Se, dunque, intendano riconoscere a chi sia stato ammesso lo *status* di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria.

numero totale delle persone da ammettere nell'ambito del piano predisposto dall'Unione⁵¹.

Simili lacune insinuano più di un dubbio sul funzionamento del sistema del *resettlement*. È possibile che alcuni Stati, con alle spalle l'adesione ad altri progetti di reinsediamento, consolidino la propria partecipazione, senza interrogarsi troppo in questa sede sulle ragioni alla base di questa scelta, pur non potendosi del tutto escludere che l'apertura al trasferimento delle persone selezionate possa fungere da moneta di scambio, in certi casi, per ottenere una maggiore cooperazione da parte dei paesi terzi nel controllo dei flussi irregolari⁵². È, invece, ragionevole che altri Stati meno inclini all'accoglienza sfruttino le suddette carenze regolatorie per mantenere, e anzi consolidare, la propria posizione.

Un ulteriore fronte critico riguarda, poi, *le garanzie procedurali e processuali relative alla procedura di resettlement (rectius, la loro assenza)*.

Seppur la dichiarazione d'intenti del regolamento sia quella di «rispetta[re] i diritti fondamentali e osserva[re] i principi riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea», improntando la sua attuazione soprattutto al rispetto dei diritti del minore, della vita familiare e al principio di non discriminazione⁵³, la disciplina dettata non pare del tutto in linea con gli enunciati.

Nonostante dalle regole procedurali sopra sintetizzate possano teoricamente ricavarsi corrispondenti obblighi in capo agli Stati membri⁵⁴, la formu-

⁵¹ V. il secondo periodo dell'art. 1, par. 4, reg. (UE) 2024/1350.

⁵² Dà conto di questo rischio, sebbene la versione finale del regolamento sia meno "securitaria" rispetto alla proposta della Commissione, S. PEERS, *The New EU Asylum Laws, part 3: the Resettlement Regulation*, in *EU Law Analysis*, 2 gennaio 2024, disponibile al seguente indirizzo: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/01/the-new-eu-asylum-laws-part-3.html>. Bisogna, infatti, considerare che il testo proposto dalla Commissione nel 2016 subordinava la selezione degli Stati terzi dai quali poteva avvenire il reinsediamento alla loro disponibilità a cooperare con l'Unione nel contrasto all'immigrazione irregolare secondo varie modalità: i) misure di controllo dei flussi per evitare ingressi irregolari nel territorio degli Stati membri; ii) ricorso al principio del primo paese d'asilo e del primo paese terzo sicuro per assicurare il rimpatrio dei richiedenti asilo che hanno attraversato in modo irregolare le frontiere europee provenendo dallo stesso paese terzo; iii) implementazione della capacità di accoglienza di tali paesi; iv) implementazione del tasso di riammissione di cittadini di paesi terzi e apolidi che soggiornano irregolarmente nel territorio degli Stati membri. Tutte queste condizioni sono state eliminate nel testo definitivo del regolamento.

⁵³ Cfr. considerando n. 46, reg. (UE) 2024/1350.

⁵⁴ Per esempio, riguardo alla necessità che la decisione in merito all'ammissione del cittadino terzo o apolide da parte dello Stato membro intervenga non oltre sette mesi dalla data

lazione testuale delle norme sembra, infatti, escluderne la configurabilità. Si pensi, per esempio, all'ingresso nel territorio a seguito dell'esito positivo della valutazione: lo Stato membro dovrebbe "compiere ogni sforzo" per garantirlo ma non ne è obbligato. Ancor prima, un discorso per certi versi simile può essere svolto per il colloquio personale con quanti siano oggetto della valutazione, il cui svolgimento sembra essere rimesso alla discrezionalità delle autorità statali, le quali potrebbero legittimamente basare la propria decisione sulle sole informazioni documentali fornite dall'UNHCR.

Nel regolamento, soprattutto, *non si rinviene alcun espresso riferimento al diritto di ricorso nei confronti di una decisione negativa riguardo all'ammissione nel territorio dello Stato membro*: è questa una lacuna «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»⁵⁵.

È in questo quadro che si innesta il tema, già toccato dalla dottrina⁵⁶ e anticipato in premessa, dell'applicabilità delle garanzie riconosciute all'interno della Carta di Nizza – del diritto a una buona amministrazione (e dei suoi corollari) *ex art. 41* e del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale sancito, per l'appunto, dall'art. 47 – alle procedure di reinsediamento, nonostante quest'ultime si svolgano fuori dal territorio europeo.

L'interrogativo, almeno all'apparenza, sembra essere stato depotenziato con l'entrata in vigore del regolamento in commento. Grazie alla "copertura" offerta dal reg. (UE) 2024/1350, infatti, le procedure di *resettlement* costituiscono attuazione del diritto dell'Unione, comportando l'applicabilità, come previsto dall'art. 51 della Carta di Nizza, delle garanzie dalla stessa previste⁵⁷.

della registrazione. A cui si aggiungono anche regole sostanziali relative, per esempio, ai motivi di rifiuto dell'ammissione.

⁵⁵ M. BORRACCETTI, *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, cit., 109. Ma, più in generale, l'assenza di riferimenti nel testo del regolamento al diritto di ricorrere contro la decisione negativa adottata all'esito della procedura di valutazione è stata stigmatizzata da larga parte dei commentatori; tra gli altri: G. CRISTIANO, *Canali legali di accesso all'Unione europea nell'area del Mediterraneo*, cit., 25; A. DEL GUERCIO, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea*, cit., 24 ss.; A. PITRONE, *Le vie legali di ingresso nell'Unione europea*, cit., 7.

⁵⁶ V., tra gli altri: F. SPITALERI, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., 274 ss.; M. BORRACCETTI, *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, cit., 109.

⁵⁷ È di questo avviso, per esempio, F. SPITALERI, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, cit., 274. L'A., facendo in verità riferimento al complesso delle misure adottate in attuazione del Patto, osserva come «dal momento in cui

La procedura di reinsediamento dovrebbe, dunque, essere presidiata dalle regole che, ai sensi dell'art. 41 della Carta, integrano il diritto a una buona amministrazione⁵⁸, da cui la pretesa di chi partecipa alla selezione a essere ascoltato dalle autorità statali, ad avere accesso al proprio fascicolo e a conoscere le motivazioni alla base della decisione sul reinsediamento. Ove queste situazioni soggettive fossero violate, agli aspiranti al reinsediamento dovrebbe, poi, essere garantito l'accesso al giudice per poter farne valere la lesione.

Tuttavia, dalle riflessioni sinora condotte emerge la *difficoltà di inquadrare la relazione tra l'aspirante al reinsediamento e le amministrazioni degli Stati membri nei termini del rapporto giuridico*. È vero che al primo, sulla base della normativa in esame, potrebbero essere riconosciute alcune pretese giuridicamente rilevanti (a una selezione non discriminatoria, rispettosa dei diritti del minore e dell'unità familiare e che si concluda entro il termine individuato dal regolamento) ma, al contempo, abbiamo visto che lo stesso regolamento accorda una massima libertà agli Stati membri riguardo all'ammissione nel proprio territorio dei rifugiati aspiranti al reinsediamento, anche di quanti, all'esito della fase di valutazione, siano stati ritenuti idonei al *resettlement*.

In difetto di un diritto soggettivo all'ingresso nel territorio dello Stato anche le suddette garanzie (procedurali e non), essendo controversa la sussistenza di un autentico rapporto giuridico fra rifugiato e amministrazione, finiscono per essere difficilmente applicabili e giustiziabili⁵⁹.

la disciplina sarà applicabile, gli accertamenti, che le competenti autorità nazionali dovranno svolgere in forza del reg. 2024/1356, gli adempimenti richiesti dalle procedure di asilo e di rimpatrio alla frontiera e, più in generale, tutti i provvedimenti statali imposti o autorizzati dalla riforma, andranno considerati, ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta, come atti posti in essere dagli Stati membri "nell'attuazione del diritto dell'Unione". Adesiva la posizione di A. DEL GUERCIO, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea*, cit., 25. Sull'art. 51 della Carta di Nizza v., per tutti, N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018, spec. 183 ss.

⁵⁸ Sul diritto a una buona amministrazione all'interno della Carta di Nizza v., per tutti, C. MARZUOLI, *Carta europea dei diritti fondamentali, "amministrazione" e soggetti di diritto: dai principi sul potere ai diritti dei soggetti*, in G. VETTORI (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002, 255-272.

⁵⁹ In tal senso v., per esempio, A. DEL GUERCIO, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea*, cit., 26. Anche G. CRISTIANO, *Canali legali di accesso all'Unione europea nell'area del Mediterraneo*, cit., 25, sottolinea che «l'eventuale applicabilità dell'art. 47 a tali ipotesi [violazione degli obblighi procedurali nella procedura di *resettlement*] 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 giudice».

Una conclusione che appare ancor di più giustificata da un ulteriore dato: *l'assenza dell'obbligo per gli Stati membri di informare gli interessati nel caso di esito negativo della procedura di valutazione propedeutica al reinsediamento.*

A quanto risulta dal testo del regolamento, infatti, gli Stati membri, laddove la procedura abbia avuto un esito negativo, sono tenuti a darne esclusivamente comunicazione all'Alto commissariato e solo «qualora ciò si riveli necessario per consentire all'UNHCR di svolgere i suoi compiti in materia di segnalazione di cittadini di paesi terzi o apolidi a Stati membri o a paesi terzi»⁶⁰.

La giustiziabilità delle suddette pretese, da quelle di tipo sostanziale a quelle più strettamente procedurali, troverebbe, dunque, anche un ostacolo materiale nella mancata disponibilità per l'aspirante reinsediato di un provvedimento dal quale poter apprendere le ragioni alla base di un eventuale diniego e la correttezza dell'*iter* logico-giuridico seguito dall'autorità per giungervi.

Non è quindi da escludere, vista l'assenza di una norma relativa all'impugnazione della decisione di diniego e di una disposizione che, a monte, imponga all'autorità di trasmettere ai destinatari il provvedimento ostativo al *resettlement*, rendendo concretamente possibile l'esercizio del diritto d'azione, un intervento della Corte di giustizia che, sulla base della propria consolidata giurisprudenza in tema di diritto di accesso al giudice⁶¹, metta in discussione la validità del regolamento.

4. I nodi dei corridoi umanitari

Nella sistematica del nuovo Patto, alla procedura di reinsediamento, ora dotata di una disciplina "cogente", dovrebbero affiancarsi complementari

⁶⁰ Art. 9, par. 13, reg. (UE) 2024/1350.

⁶¹ Cfr., per esempio, CGUE, sentenza del 10 marzo 2021, *M.A. c. Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*, C-949/19, EU:C:2021:186. Nella sentenza, resa con riferimento al diniego di visto per un soggiorno di lunga durata legato a motivi di studio, la Corte ha puntualizzato, richiamando un proprio precedente nella sentenza del 13 dicembre 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, come «il diritto dell'Unione [...] impone agli Stati membri l'obbligo di prevedere una procedura di ricorso contro dette decisioni, le cui modalità siano definite dall'ordinamento giuridico del singolo Stato membro nel rispetto dei principi di equivalenza e di effettività, e tale procedura deve garantire, a un dato stadio del procedimento, un ricorso giurisdizionale». Auspica un intervento chiarificatore della CGUE sul contenuto del regolamento anche A. DEL GUERCIO, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea*, cit., 26.

iniziative di ammissione umanitaria che forniscano protezione alle persone non rientranti nei programmi di *resettlement*.

La raccomandazione della Commissione sulle vie di accesso legali al territorio europeo del 2020 investe soprattutto sui corridoi umanitari, i quali – chiarisce la Commissione – 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» e contrassegnato da un ampio coinvolgimento degli *sponsor* privati «in tutte le fasi del procedimento di ammissione, dall'individuazione di coloro che necessitano di protezione internazionale al loro trasferimento allo Stato membro interessato», così come nella fase «di accoglienza e di integrazione»⁶².

In difetto di indicazioni dal formante europeo che vadano oltre la soglia dei chiarimenti definitivi sul concetto di “corridoio umanitario”, l'analisi non può che scendere sul piano nazionale.

È noto, e confermato dalla stessa Commissione⁶³, che l'Italia ha dimostrato una certa lungimiranza in materia. Al primo corridoio umanitario di rifugiati provenienti dal Libano, dal Marocco e dall'Etiopia, avviato nel 2015 con la sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), il Ministero dell'Interno, la Comunità di Sant'Egidio e altri enti di ispirazione religiosa⁶⁴,

⁶² V. considerando n. 28, Raccomandazione (UE) 2020/1364, cit., anche per il precedente virgolettato riportato nel corpo del testo.

⁶³ Che, nella suddetta raccomandazione del 2020, ha dato un riconoscimento all'obiettivo, alla base dell'attivazione dei corridoi umanitari in Italia, di consolidare anche una *best practice* «nella prospettiva di una sua estensione a livello europeo» (così si legge all'art. 2, co. 1, del protocollo del 2021 per l'evacuazione dall'Afghanistan e all'art. 2, co. 2, del protocollo del 2023 per l'evacuazione dalla Libia).

⁶⁴ Protocollo d'intesa denominato “Apertura dei corridoi umanitari”, firmato il 15 dicembre 2015 dal MAECI e dal Ministero dell'Interno con la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche e la Tavola valdese, in favore di 1000 beneficiari, successivamente rinnovato il 7 novembre 2017 per altri 1000. Per un commento a questo protocollo, e a quello del 12 gennaio 2017 firmato con la Conferenza Episcopale Italiana e la Comunità di Sant'Egidio per l'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia dall'Etiopia, dal Niger e dalla Giordania per un numero massimo di 500 beneficiari (poi rinnovato il 3 maggio 2019 per altre 600 persone), 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*, cit.

hanno fatto seguito ulteriori iniziative⁶⁵ tramite le quali è stato possibile garantire l'arrivo in Italia, al 9 luglio 2025, di 7224 persone⁶⁶.

In difetto di una loro “messa a sistema” a livello legislativo, l'istituzione di corridoi umanitari è stata resa possibile grazie alla sottoscrizione di protocolli che, pur differenziandosi in base ai paesi da cui i corridoi umanitari hanno origine, alla nazionalità e al numero massimo dei beneficiari coinvolti, così come all'impegno fornito dai *partner* promotori⁶⁷, replicano lo stesso modello partenariale pubblico-privato che può essere così schematizzato:

a) la procedura consta di tre fasi: i) *attività di pre-partenza*; ii) *viaggio*; iii) *attività di post-arrivo*⁶⁸;

b) nell'ambito delle attività di pre-partenza è nevralgica la fase di *identificazione dei potenziali beneficiari dell'iniziativa*, di competenza degli enti privati promotori del progetto. A loro spetta, anzitutto, la raccolta delle richieste di ammissione ai corridoi umanitari trasmesse «tramite vari canali: associazioni, organizzazioni internazionali, comunità religiose, parenti e amici già in Europa (anche arrivati precedentemente tramite i Corridoi Umanitari),

⁶⁵ Oltre ai due protocolli d'intesa richiamati alla nota precedente, bisogna ricordare il protocollo sottoscritto il 4 novembre 2021 dal Ministero dell'Interno e dal MAECI con la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche, la Tavola Valdese, la Conferenza Episcopale Italiana, l'Arci, l'Istituto Nazionale Migranti e Povertà, l'Organizzazione internazionale per le Migrazioni e l'UNHCR per la realizzazione del progetto Corridoi umanitari/Evacuazioni per l'Afghanistan, al fine di far fronte alla grave crisi seguita al ritorno dei talebani nel paese (ammissione di un numero massimo di 1200 beneficiari). Da ultimo, il 21 dicembre 2023, è stato sottoscritto il protocollo d'intesa per la realizzazione del progetto Corridoi Umanitari - Evacuazioni dalla Libia, tra MAECI, Ministero dell'Interno, Arci, Comunità di Sant'Egidio, Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie e della Povertà, UNHCR, al fine di evacuare 1500 rifugiati nell'arco di tre anni.

⁶⁶ I dati sono riportati nel sito istituzionale della Comunità di Sant'Egidio, al seguente indirizzo: <https://www.santegidio.org/pageID/30112/langID/it/CORRIDOI-UMANITARI.html>.

⁶⁷ Tendenzialmente consistente, ché gli enti privati si fanno «carico degli oneri finanziari, burocratici, organizzativi e logistici connessi al trasferimento, alla prima accoglienza e alla integrazione dei beneficiari, secondo un modello di tipo “adozionale”» (F. ORSO, *L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia*, cit., 371).

⁶⁸ V., per ulteriori dettagli su queste tre fasi, il *report* redatto da HUMANITARIAN CORRIDORS, *Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*, 3 dicembre 2019, disponibile al seguente indirizzo: https://www.humanitariancorridor.org/wp-content/uploads/2019/12/REPORT_ITA_WEB.pdf, nonché l'analisi che ne fa C. SICCARDI, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa?*, cit., spec. 99 ss.

ecc.»⁶⁹. Prende, poi, avvio la fase di selezione, funzionale a valutare se le richieste pervenute provengano da persone che effettivamente rientrano tra le categorie soggettive individuate dai protocolli come potenzialmente beneficiarie dei corridoi. I criteri di selezione, scarni e parzialmente differenti da protocollo a protocollo⁷⁰, si incentrano sul *requisito del bisogno di protezione internazionale dei beneficiari* e, in alternativa o in forma complementare, sul fatto che il potenziale beneficiario versi in una generica *situazione di vulnerabilità personale*⁷¹, segnando un punto di contatto, seppur ci sembra solo sul piano degli enunciati⁷², con la disciplina europea del *resettlement*. Criteri elastici, quindi, che esaltano l'autonomia dei soggetti promotori, conferendo loro un ampio margine di scelta il quale, se da un lato rischia di trasformare in questo caso il sistema dell'asilo «into neoliberal, privatised immigration enterprises reserved only [...] for certain ethnic or religious group»⁷³, d'altro canto sembra indispensabile per individuare quei soggetti che possano successivamente essere inseriti, in modo fattivo, nel tessuto sociale di destinazione, garantendo la buona riuscita del progetto di ammissione umanitaria⁷⁴.

⁶⁹ HUMANITARIAN CORRIDORS, *Corridoi Umanitari*, cit., 24.

⁷⁰ Ne offre una analisi dettagliata, mettendo in luce le differenze fra i singoli protocolli, F. ORSO, *L'apertura dei corridoi umanitari verso l'Italia*, cit., spec. 376 ss. Sulla loro opacità si soffermano, invece, M. TUOZZO, *Corridoi umanitari*, cit. e C. SICCARDI, *Quali vie di ingresso legali per i richiedenti protezione in Europa?*, cit., 101 ss.

⁷¹ A una «comprovata situazione di vulnerabilità personale» fanno riferimento tutti i protocolli finora sottoscritti. Peraltro, se nei primi protocolli il canone della 'vulnerabilità' costituiva criterio alternativo rispetto al bisogno di protezione internazionale, così che gli operatori privati potevano individuare i beneficiari anche fuori dalle liste UNHCR dei rifugiati, tra coloro che si trovassero in una «particolare condizione di vulnerabilità» per la «situazione personale», l'«età» o le «condizioni di salute» (v. artt. 3, par. 1, lett. b), dei protocolli del 2015 e del 2017), nel protocollo del 2021 la «comprovata situazione di vulnerabilità personale» è stata dequotata a semplice criterio preferenziale (art. 3, par. 2, lett. e) e, nell'ultimo protocollo del 2023, a condizione cumulativa insieme a ulteriori requisiti – anzitutto, l'essere persona «riconosciut[a] sotto mandato UNHCR, o person[a] registrat[a] presso UNHCR Libia, ed in chiaro bisogno di protezione internazionale [...]» (art. 3, par. 2, lett. a) e d)) – necessari per poter beneficiare del progetto di ammissione umanitaria.

⁷² Se, infatti, il reg. (UE) 2024/1350 si è sforzato di individuare le categorie soggettive che versano in uno stato di vulnerabilità, i protocolli istitutivi dei corridoi umanitari, eccezion fatta per quello del 2021, non presentano una categorizzazione puntuale dei potenziali beneficiari dell'iniziativa.

⁷³ N. HASHIMOTO, *Are New Pathways of Admitting Refugees Truly 'Humanitarian' and 'Complementary'?*, in *Journal of Human Security Studies*, n. 2/2021, 26.

⁷⁴ Cfr. F. ORSO, *L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia*, cit., 379 ss. V., anche, R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., 95.

La lista dei potenziali beneficiari redatta dagli *sponsor* privati viene trasmessa alle amministrazioni statali (al Ministero dell'interno) a cui compete l'effettuazione dei controlli di sicurezza sui soggetti individuati. Nel caso di esito positivo, il MAECI invita le proprie rappresentanze diplomatiche *in loco* a rilasciare visti umanitari, *ex art.* 25, reg. (UE) n. 810/2009, ai beneficiari del progetto indicati nella lista, sì da consentire il loro ingresso in Italia;

c) per quanto concerne il *viaggio*, l'organizzazione e la copertura finanziaria delle spese per il trasferimento degli individui selezionati è a carico degli enti privati promotori. Solo nel caso del protocollo del 2021 sottoscritto per accogliere i rifugiati afgani il Ministero dell'interno si è fatto carico del totale dei costi del trasferimento e di un terzo di quelli per l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati⁷⁵;

d) anche la fase del *post-arrivo* è affidata alla regia dei *partner* privati. A essi spettano gli oneri di prima accoglienza, fornendo in particolare assistenza legale nella fase di richiesta della protezione internazionale⁷⁶, e soprattutto la predisposizione di canali di integrazione *ad hoc*, tramite l'attivazione, per esempio, di percorsi «finalizzati all'acquisizione delle competenze linguistiche e delle abilità lavorative e sociali», al fine di «favorire la stabilizzazione in Italia delle persone incluse nel progetto ed escludere movimenti secondari»⁷⁷.

Le scansioni procedurali appena sintetizzate consentono di cogliere la “doppia anima” dei corridoi umanitari: un canale di accesso protetto e legale al territorio italiano, ove i beneficiari potranno far domanda di protezione internazionale, confidando in una decisione più celere e ragionevolmente di tipo positivo da parte delle Commissioni territoriali, viste le attività di *pre-screening* compiute prima della partenza; uno strumento di tipo “adozionale”⁷⁸ che *mira non solo ad accogliere ma anche a integrare* e, dunque, a far sì che i beneficiari possano essere stabilmente inseriti nell'ambiente di destinazione.

⁷⁵ Cfr. art. 4, par. 3, II), del protocollo. Del resto, i principali beneficiari di questo canale di accesso protetto all'asilo in Italia sono stati i collaboratori con il contingente italiano durante l'occupazione NATO e i loro familiari.

⁷⁶ Onere previsto, per esempio, dall'art. 4, par. 1, lett. f) del protocollo del 2021.

⁷⁷ Art. 4, par. 1, lett. e) del protocollo del 2023.

⁷⁸ Per riprendere la qualificazione che ne dà M. SOSSAI, *Canali di ingresso legale e sicuro dei migranti in Europa*, cit., 88.

Non possono, però, nascondersi anche in questo caso alcuni profili problematici, già evidenziati da buona parte della dottrina⁷⁹, ma su cui è bene soffermarsi per saggiarne la portata.

Le criticità convergono, come nel caso della disciplina europea del *resettlement*, soprattutto sulle *garanzie procedurali* relative alla selezione dei beneficiari dei corridoi umanitari.

Abbiamo infatti visto che quest'ultima è guidata da criteri per lo più generici che assegnano agli operatori degli enti privati promotori «un potere di “filtro” all'asilo non garantito né dal giusto procedimento né dalla possibilità di proporre rimedi avverso la decisione di “non selezione”»⁸⁰.

Il problema è serio anche perché, in assenza di una disciplina europea che consenta, allo stesso modo del reinsediamento, di attrarre queste iniziative umanitarie entro l'alveo della Carta di Nizza⁸¹, l'applicazione del *due process* alla selezione extraterritoriale passa per la controversa efficacia universalistica delle carte dei diritti umani. Si è, comunque, cercato di farvi fronte a partire dal *riconoscimento del carattere pubblicistico* alla fattispecie dei corridoi umanitari in generale e in particolare alla stessa procedura selettiva⁸².

Lo *screening* compiuto *in loco* dagli enti privati promotori dei corridoi è, infatti, propedeutico al successivo svolgimento di funzioni amministrative (il rilascio del visto umanitario e, all'interno del territorio nazionale, il riconoscimento della protezione internazionale)⁸³, nonché potrebbe essere esso stesso qualificato alla stregua di un esercizio privato di pubbliche funzioni⁸⁴,

⁷⁹ V., in particolare: C. SICCARDI, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa?*, cit., 99 ss.; M. TUOZZO, *Corridoi umanitari*, cit. Cenni anche in G. CRISTIANO, *Canali legali di accesso all'Unione europea nell'area del Mediterraneo*, cit., 13 s.

⁸⁰ M. TUOZZO, *Corridoi umanitari*, cit., 5.

⁸¹ Come previsto dal richiamato art. 51 della Carta.

⁸² È questa, se non ci si sbaglia, la linea interpretativa seguita da M. TUOZZO, *Corridoi umanitari*, cit., 5 s.

⁸³ Fonda la natura pubblicistica della fattispecie dei corridoi umanitari sulla «circostanza che i protocolli contemplano, tra le altre cose, anche l'esercizio di poteri amministrativi (e, specialmente, quelli di rilascio del visto e di riconoscimento della protezione internazionale)», F. ORSO, *L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia*, cit., 379.

⁸⁴ Su cui v., nell'ambito di un'ampia produzione dottrinale, il volume di L. PARONA, *L'esercizio privato di funzioni pubbliche: limiti e regime nel diritto italiano e statunitense*, Torino, 2023, e i contributi, tra i più recenti, di: I. PIAZZA, *L'organizzazione dei soggetti privati incaricati di pubbliche funzioni e i riflessi sul regime degli atti*, in *P.A. - Persona e Amministrazione*, n. 1/2019, pp. 159-174; F. SAITTA, *Strutture e strumenti privatistici dell'azione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2016, 549-578; G. PASTORI, *Attività amministrativa e soggetti privati*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 7/2014, pp. 1783-1787.

ove si accedesse all'idea che già «nella fase selettiva si instaura il rapporto autorità/libertà [...] sia per la condizione di soggezione dei potenziali beneficiari rispetto a chi opera la selezione, sia perché il “bene” in gioco (l'accesso al territorio di uno Stato e al suo sistema di accoglienza) ricade tra le utilità pubbliche»⁸⁵.

Qualificata in termini pubblicistici la fattispecie selettiva, alla stessa dovrebbero applicarsi i principi nazionali (costituzionali e legislativi) alla base dell'azione delle pubbliche amministrazioni, non fosse altro perché l'art. 1, co. 1-ter, l. n. 241/1990, richiede ai soggetti privati esercenti pubbliche funzioni di assicurare il rispetto dei principi sull'azione amministrativa sanciti al primo comma dello stesso art. 1. A questi dovrebbe aggiungersi pure quello di buona amministrazione *ex* art. 41 della Carta di Nizza, sia per la parificazione della Carta nel valore giuridico ai Trattati, sia per l'espresso richiamo da parte delle stesse fonti nazionali ai principi europei⁸⁶.

Senonché, la parificazione della selezione operata dai *partner* all'esercizio privato di pubbliche funzioni presenta alcuni profili di criticità che impediscono di aderirvi, pur essendo consapevoli che entro l'alveo del conferimento di funzioni pubbliche a soggetti privati nel tempo «si sono fatte rientrare le ipotesi più varie» pur comprendendo che l'intento sia quello di estendere principi e garanzie pubblicistiche ad attività che hanno un oggettivo rilievo pubblico⁸⁷.

Tutto ruota attorno a questo interrogativo: è sufficiente, per integrare la fattispecie dell'esercizio privato di pubbliche funzioni, la posizione di sostanziale subalternità in cui si trova il rifugiato nella procedura selettiva e il fatto che quest'ultima si innesti in una fattispecie pubblicistica?

A un simile interrogativo viene, in realtà, da rispondere negativamente, a

⁸⁵ M. TUOZZO, *Corridoi umanitari*, cit., 5 s. Una conclusione che sembrerebbe, per certi versi, corroborata dal fatto che la lista dei beneficiari individuati dagli enti privati all'esito della selezione indirizza la successiva azione amministrativa, non potendo le autorità nazionali intervenire nel merito delle scelte compiute dai *partner* privati ma solo confermarle o smentirle all'esito dei controlli svolti.

⁸⁶ Quasi superfluo ricordare che è lo stesso art. 1, l. n. 241/1990 a riconoscere che l'attività amministrativa è retta anche dai principi dell'ordinamento comunitario. È così che, usciti “dalla porta” a causa dell'assenza di una regolazione europea dei corridoi umanitari, i principi della Carta di Nizza sul *due process* rientrerebbero “dalla finestra” insieme a quelli nazionali, per trovare applicazione anche alla procedura di selezione dei beneficiari dei corridoi umanitari.

⁸⁷ I. PIAZZA, *L'organizzazione dei soggetti privati incaricati di pubbliche funzioni e i riflessi sul regime degli atti*, cit., 160.

partire dal fatto che *all'interno dei protocolli non compare alcuna delega di "attività amministrative" ai partner privati*⁸⁸.

Tenuto conto che l'esercizio privato di pubbliche funzioni presuppone uno specifico titolo d'investitura (che sia la legge o un atto della pubblica amministrazione) in capo all'esercente la funzione pubblica⁸⁹, non sembra che la situazione fattuale di soggezione in cui si trovano i potenziali beneficiari dei corridoi umanitari rispetto a chi opera la selezione possa di per sé, tanto più in assenza di un espresso riferimento nei protocolli, qualificare in chiave pubblicistica l'attività selettiva; né si rivela sufficiente a questo scopo il fatto che la selezione si collochi nell'ambito di una più ampia fattispecie che contempla l'esercizio di pubbliche funzioni.

Quest'ultimo dato porta, piuttosto, alla luce un ulteriore fronte critico, riguardante la *difficoltà di qualificare l'attività che viene demandata agli operatori privati*, attività materiale di tipo puramente istruttorio e già inserita in una fattispecie pubblicistica, *come espressione essa stessa di un'autonoma funzione pubblica*. L'attività che viene delegata ai *partner* non può, quindi, essere ricondotta all'esercizio privato di pubbliche funzioni anche perché carente, alla radice, di un'autonoma specificità pubblicistica distinta dalla più ampia fattispecie in cui è inserita.

Ma il punto vero è che il rigetto della tesi dell'esercizio privato di pubbliche funzioni non significa che non ci si debba porre il problema della tutela degli aspiranti beneficiari dei corridoi umanitari, quanto, semmai, che occorra individuare una soluzione capace di tenere insieme la salvaguardia dell'autonomia dei partner privati – elemento essenziale per il funzionamento del meccanismo – e le garanzie per quanti aspirino a partecipare all'iniziativa umanitaria.

A tal proposito, bisogna anzitutto tenere in considerazione, di là dall'apparente (ri)emersione del "problema delle tutele" conseguente ad aver escluso che agli enti privati siano conferite potestà pubbliche⁹⁰, che la sele-

⁸⁸ Ne prende atto anche F. ORSO, *L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia*, cit., 383, evidenziando come i protocolli non riconoscano pretese giuridicamente rilevanti ai beneficiari, né la possibilità di proporre domanda per essere inseriti nel programma di ammissione umanitaria.

⁸⁹ Sugli strumenti di conferimento di potestà pubbliche ai privati v., per tutti, A. MALTONI, *Esercizio privato di pubbliche funzioni*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, I, 2007, 570-595, spec. 581 ss.

⁹⁰ Come si potrebbe essere indotti a pensare se si considera che la disciplina dell'esercizio privato di funzioni pubbliche dettata dall'art. 1, co. 1-ter, l. n. 241/1990, richiedendo ai privati il rispetto dei principi dell'attività amministrativa con un livello di garanzia non inferiore a

zione dei beneficiari ispirata ai canoni del due processi è (*rectius*, dovrebbe) essere garantita a monte dalle amministrazioni, al momento della sottoscrizione dei protocolli con i partner privati. A differenza degli enti che si occupano in concreto della selezione, infatti, le amministrazioni coinvolte nella stipula dei protocolli sono naturalmente vincolate al rispetto dei principi (nazionali e sovranazionali) che guidano l'azione amministrativa, sicché, oltre a individuare sponsor privati affidabili, saranno tenute a predisporre un quadro regolatorio che sia conforme ai principi (a tutti i principi) suddetti⁹¹.

La procedura selettiva disciplinata dai protocolli deve, dunque, essere orientata all'imparzialità e alla trasparenza da contemperare però, nell'ampio spettro dei principi applicabili, con valori contrapposti, a partire dal buon andamento. Quest'ultimo dovrebbe escludere la massimizzazione dei primi (dell'imparzialità, in particolare), qualora possa pregiudicare l'obiettivo di fondo dei corridoi umanitari di garantire non solo un accesso legale ma anche una proficua integrazione dei beneficiari nel territorio italiano. L'apertura a una selezione non rigidamente legata all'imparzialità potrebbe essere, da questo punto di vista, la chiave di volta per preservare il *quantum* di autonomia di cui necessitano i promotori privati per selezionare la "persona giusta" da inserire nella «filiera dell'integrazione»⁹² predisposta in Italia.

Alla ricerca di un punto di equilibrio fra le due suddette esigenze (selezione imparziale ma anche efficace) sarebbe, allora, auspicabile un intervento del legislatore che, fornendo una disciplina stabile ai corridoi umanitari perché non più rimessa a singoli protocolli d'intesa, sciogla anche⁹³ il nodo rela-

quello a cui sono tenute le amministrazioni, «ha indubbiamente lo scopo di ricomporre un equilibrio tra pubblico e privato e di evitare che l'allontanamento dal diritto amministrativo determini una diminuzione delle garanzie per gli amministrati» (così I. PIAZZA, *La disciplina dell'attività amministrativa di soggetti privati tra autonomia organizzativa e garanzie degli amministrati*, in *Diritto amministrativo*, n. 2-3/2015, 547).

⁹¹ Il quale, naturalmente, andrà a vincolare la successiva selezione compiuta dai *partner* privati. Sul rapporto fra esternalizzazione di pubbliche funzioni e il rispetto, da parte dei privati conferitari, dei principi pubblicistici v., anche per un quadro comparato, J.B. AUBY, *Contracting out and 'public values': a theoretical and comparative approach*, in S. ROSE-ACKERMAN, P. L. LINDSETH (eds), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, 2010.

⁹² L'espressione, richiamata anche da F. ORSO, *L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia*, cit., 381, è di P. NASO, *I corridoi umanitari, una risposta costruttiva alle migrazioni*, cit., 832.

⁹³ Ché la stabilizzazione per via legislativa di questa forma di ammissione umanitaria servirebbe pure per far chiarezza riguardo al concreto atteggiarsi del rapporto pubblico-privato in tutte le scansioni procedurali dei corridoi umanitari, non soltanto nella fase di pre-partenza ma anche in quella di accoglienza e integrazione, solo laconicamente disciplinata all'interno

tivo ai criteri di selezione dei beneficiari e individui, conseguentemente, il margine di autonomia riconosciuto agli *sponsor* privati.

La fuoriuscita dei corridoi umanitari dal “limbo dell’informalità” diventa, poi, non solo auspicabile ma addirittura *necessaria* se si guarda alle garanzie che circondano il diritto d’asilo all’interno della Carta costituzionale, cristallizzate nella *riserva di legge* dettata in materia dall’art. 10, co. 3, Cost. Nel richiedere che sia la legge a stabilire le condizioni di esercizio dell’asilo, la norma costituzionale comporta, a rigore, *l’impossibilità di fissare le condizioni di ingresso di potenziali richiedenti la protezione internazionale – quantomeno quelle di principio – tramite fonti che non siano di rango primario*, men che meno tramite protocolli ministeriali⁹⁴ che, al sistema delle fonti, sono del tutto estranei⁹⁵. Un’ulteriore ragione, dunque, che spinge verso la stabile disciplina per via legislativa dei corridoi umanitari tramite la quale non rimettere per intero alla discrezionalità dell’autorità amministrativa, espressa nella predisposizione dei protocolli d’intesa, le modalità di esercizio di diritti costituzionali, come il diritto d’asilo e di ingresso nel territorio dello Stato⁹⁶.

5. Considerazioni conclusive: una disciplina sui visti umanitari europei per far fronte alle criticità degli strumenti di delocalizzazione dell’asilo?

L’analisi sinora condotta consente di fornire, avviandoci a concludere, una risposta all’interrogativo alla base dell’indagine riguardante l’idoneità degli strumenti esaminati (*resettlement* e corridoi umanitari) a conseguire gli obiettivi sottesi alla delocalizzazione dell’asilo.

Abbiamo visto come il trasferimento nei paesi di provenienza di una previa valutazione delle condizioni che possono dischiudere l’accesso alla protezione internazionale sia strumentale alla costituzione di canali di accesso protetto, legale e sicuro all’Unione i quali, traslando di là dal territorio europeo

dei protocolli (v., per considerazioni critiche su quest’ultimo aspetto, L. GALLI, *Quale ruolo degli attori pubblici nella sponsorship privata dei rifugiati*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2022, 134-165).

⁹⁴ Sulla frizione fra l’istituzione dei corridoi umanitari mediante protocolli e la riserva di legge ex art. 10, co. 3, Cost., v. C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Napoli, 2021, spec. 100 ss.

⁹⁵ Come pacificamente chiarito anche dalla giurisprudenza, sia ordinaria che amministrativa (v., per tutti, Cons. St., sez. III, sentenza 28 maggio 2020, n. 3375).

⁹⁶ V., sul punto, anche C. SICCARDI, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa?*, cit., 103.

una parte significativa degli accertamenti strumentali al riconoscimento della protezione, finirebbero pure per alleggerire la pressione sui sistemi di asilo nazionali.

Gli esiti che l'analisi ha restituito non appaiono, però, del tutto conformi a questi obiettivi. E ciò, in primo luogo, per l'*informalità* che, in modo più o meno manifesto, connota entrambi gli strumenti esaminati.

Se l'attivazione dei corridoi umanitari è rimessa all'iniziativa dei singoli Stati membri e regolata solo in via amministrativa, in modo peraltro problematico – guardando al caso italiano – con la riserva di legge in materia d'asilo sancita dall'art. 10, co. 3, Cost., l'entrata in vigore del reg. (UE) 2024/1350 sembrerebbe dischiudere un orizzonte diverso con riferimento al *resettlement*. La frammentarietà delle iniziative condotte nel tempo dai singoli Stati membri è, adesso, sostituita da una disciplina cogente sul reinsediamento che sembrerebbe suggerire l'intenzione dell'Unione di (iniziare a) sviluppare un approccio coordinato in materia di ammissione umanitaria nel proprio territorio.

Epperò, abbiamo notato come l'intervento del legislatore europeo nasconda, dietro la natura vincolante della fonte utilizzata, un approccio *à la carte*⁹⁷ che, riconoscendo ai singoli Stati membri ampie libertà riguardo all'*an* e al *quomodo* della loro partecipazione ai programmi di *resettlement*, depotenzia l'istituto e ne diminuisce la credibilità.

Questo aspetto va poi messo a sistema con il tema dell'*impatto numerico (limitato) di entrambe le iniziative*, la cui notorietà ha suggerito, sino a ora, di non farvi neppure riferimento.

I dati parlano chiaro. L'UNHCR ha quantificato nell'ordine di 123,2 milioni il totale dei rifugiati alla fine del 2024, sette milioni in più rispetto all'anno precedente⁹⁸; di questi, 2,5 milioni avranno bisogno di essere reinsediati nel 2026⁹⁹. Il numero di persone che hanno beneficiato dei corridoi umanitari verso l'Italia e verso gli altri paesi europei che si sono fatti artefici di queste iniziative¹⁰⁰ ammonta – dati di fine luglio 2025 – a meno di diecimi-

⁹⁷ Così lo definisce A. DEL GUERCIO, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea*, cit., 10.

⁹⁸ Il dato è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.unhcr.org/global-trends>.

⁹⁹ Come si legge nel *report* dell'UNHCR, *Projected Global Resettlement Needs 2026*, 24 giugno 2025 disponibile al seguente indirizzo <https://www.unhcr.org/media/projected-global-resettlement-needs-2026>.

¹⁰⁰ In Francia, per esempio, sono giunti tramite i corridoi umanitari 678 persone. A questo dato vanno sommati i rifugiati accolti in Belgio (399), in Andorra (22), in Germania (18) e in Svizzera (3).

la unità. Sono, invece, più di 81.000 le persone reinsediate nell'Unione europea tra il 2015 e l'estate del 2021¹⁰¹.

La risibilità dei numeri rispetto alle reali necessità¹⁰² rischia di essere ulteriormente amplificata dalle suddette carenze del reg. (UE) 2024/1350. Difatti, nell'ipotesi in cui la partecipazione su base volontaria si traduca in una chiusura di alcuni Stati al coinvolgimento nei programmi di *resettlement*, oltre al *vulnus* arrecato alla solidarietà fra paesi¹⁰³, verrebbe indebolito uno strumento – il reinsediamento – già messo alla prova dal numero significativamente elevato di rifugiati da reinsediare, a cui contribuiscono in misura pressoché marginale i corridoi umanitari.

Da qui i risvolti negativi sugli obiettivi che la delocalizzazione dell'asilo si prefigge.

Essendo sottodimensionati, di fatto tutt'ora frammentati perché rimessi alla discrezionalità dei singoli Stati e, come emerso, non assistiti da adeguate garanzie, i canali di accesso protetto non sembrano rappresentare, a oggi, un credibile contraltare rispetto all'ingresso in modo irregolare nel territorio dell'Unione¹⁰⁴.

Da qui anche un aumento della pressione sui sistemi di asilo nazionali, piuttosto che l'auspicata riduzione degli oneri gravanti sugli stessi. Per di più, pure guardando a coloro che beneficiano delle procedure di accesso protetto, le opacità che spesso connotano la selezione nel paese di provenienza dei richiedenti asilo dovrebbero, almeno sul piano astratto, indurre le autorità nazionali a istruire comunque attentamente le singole pratiche prima di concedere la protezione umanitaria¹⁰⁵.

¹⁰¹ I dati sono tratti dalla Comunicazione della Commissione europea del 29 settembre 2021, COM(2021) 590 final, *Relazione sulla migrazione e l'asilo*.

¹⁰² E sottolineata, in modo corale, dalla dottrina (v., per esempio, M. BORRACCETTI, *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, cit., 104).

¹⁰³ Sia verso i paesi terzi che ospitano i rifugiati, sia nei confronti degli altri Stati membri che, invece, partecipano alle procedure di reinsediamento.

¹⁰⁴ Come nota A. BUFALINI, *Tra visti umanitari e respingimenti alla frontiera: si può ancora cercare asilo in Europa?*, in *ADiM Blog*, maggio 2020, 2, «per i richiedenti asilo, l'alternativa alla carenza delle vie di accesso legale è varcare i confini terrestri e marittimi dell'Europa in modo non autorizzato».

¹⁰⁵ Come potrebbe accadere nel caso dei corridoi umanitari, ove siano selezionati uno o più soggetti per motivi diversi dalla condizione di vulnerabilità, andando oltre quel margine di “parzialità” che si è visto potrebbe essere necessario per garantire il buon funzionamento dello strumento. In questo caso, le Commissioni territoriali ben potrebbero adottare provvedimenti di diniego (v., sul punto, anche F. ORSO, *L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia*,

Viene, allora, da chiedersi quale apporto potrebbe essere fornito, nel conseguimento dei suddetti obiettivi, dall'*introduzione di una disciplina ad hoc in materia di visti umanitari*¹⁰⁶, per il momento utilizzati esclusivamente in modo “collettivo” proprio nell'ambito delle procedure di reinsediamento e nei corridoi umanitari e, solo eccezionalmente, riconosciuti in via giurisprudenziale¹⁰⁷ (e in modo peraltro ondivago)¹⁰⁸ su base individuale, ricavandone la disciplina dal disposto dell'art. 25 del Codice visti¹⁰⁹.

Già si è detto che il nuovo Patto, sulla scia della giurisprudenza della CGUE e della Corte EDU, non investe sui visti umanitari come canale di accesso legale al territorio dell'Unione. Nondimeno, preso atto dell'assenza di

cit., 383). A onore del vero, bisogna comunque sottolineare che sino a oggi non risultato casi in cui ai beneficiari dei corridoi umanitari non sia stata poi riconosciuta la protezione internazionale.

¹⁰⁶ Peraltro, auspicata da una parte della dottrina; *ex multis*: P. BONETTI, *La crisi afgbana come spunto per risolvere i nodi strutturali del diritto di asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2021; S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, cit., 65 ss.

¹⁰⁷ Si v., per esempio, i provvedimenti adottati fra l'agosto e il settembre 2025 dal Tribunale di Roma con cui si è ordinato il rilascio di visti d'ingresso per motivi umanitari in favore di cittadini palestinesi che si trovano nella striscia di Gaza. Ordini, peraltro, a cui le autorità italiane non hanno dato esecuzione. Per ulteriori riferimenti sulla vicenda si rinvia a L. STAMME, *Quale effettività per le vie di ingresso legali in Italia: il caso della Striscia di Gaza*, in *giustiziainsieme.it*, 29 settembre 2025.

¹⁰⁸ Sulla eterogeneità degli orientamenti seguiti dal Tribunale di Roma, dettata da un diverso approccio alla configurabilità (o meno) di un obbligo per lo Stato italiano di riconoscere il diritto d'asilo oltreconfine, v. F.V. VIRZÌ, *L'extraterritorialità nel diritto amministrativo. Una ricerca sulla regolazione delle attività oltre il territorio dello Stato*, Napoli, 2023, spec. 125 ss. Sul punto v. anche L. STAMME, *Quale effettività per le vie di ingresso legali in Italia*, cit., che individua tre distinti indirizzi: i) un primo orientamento, ad avviso del quale rientrerebbe nella totale discrezionalità dello Stato il rilascio del visto umanitario, sul presupposto che le autorità non siano obbligate a riconoscere un diritto di asilo extraterritoriale (v., per esempio, Trib. Roma, XVIII sez. civ., ordinanza 4 settembre 2025, r.g. 32599/2025); ii) un secondo orientamento, opposto, che invece ritiene obbligato il rilascio del visto umanitario al solo ricorrere di situazioni di pericolo e di necessità umana (si tratta dell'orientamento recentemente seguito dal Tribunale per ordinare il rilascio dei visti umanitari ai cittadini palestinesi); un terzo orientamento, mediano, che richiede, insieme a una situazione di pericolo, pure la presenza di una “relazione qualificata” preesistente fra il richiedente il visto e lo Stato (v., tra tante, Trib. Roma, sez. imm., sentenza 14 settembre 2023, n. 24070).

¹⁰⁹ Che – lo abbiamo visto *supra* § 1 – autorizza gli Stati membri a rilasciare eccezionalmente visti con validità territoriale limitata (anche) in presenza di motivi umanitari, derogando ai requisiti generali previsti per il rilascio del visto uniforme Schengen (per esempio il possesso di un valido documento di viaggio o dei mezzi di sussistenza sufficienti per il soggiorno).

un quadro armonizzato a livello europeo delle *PEPs*, il Parlamento europeo aveva già richiesto alla Commissione, alla fine del 2018, di elaborare una proposta di regolamento con cui istituire un *visto umanitario europeo*¹¹⁰. Nelle intenzioni del Parlamento, tramite questo strumento gli aspiranti alla protezione internazionale avrebbero potuto presentare domanda di visto presso qualsiasi rappresentanza diplomatica degli Stati membri situata nel paese terzo, ottenere una valutazione della stessa entro un termine prestabilito (15 giorni) dopo essere stati invitati a un colloquio con il personale diplomatico e, in caso di esito negativo, agli stessi sarebbe stato riconosciuto il diritto di ricorso avverso la decisione adottata dalle autorità consolari o dall'ambasciata¹¹¹.

Prendendo come riferimento questi “suggerimenti” a suo tempo avanzati dal Parlamento europeo, è probabile che la messa a terra dei visti umanitari europei potrebbe rappresentare l'elemento di chiusura (e un argine alle criticità) del sistema di delocalizzazione dell'asilo sinora descritto. Parallelamente a strumenti (*resettlement* e corridoi *ad hoc*) che si basano sulla selezione officiosa – perché condotta dall'UNHCR o da enti privati – di rifugiati in particolari condizioni di vulnerabilità ai quali garantire l'ingresso nel sistema europeo comune di asilo, si introdurrebbe un ulteriore meccanismo, attivabile “su istanza di parte” (dunque svincolato dalle criticità della procedura selettiva) e per di più circondato da garanzie procedurali e processuali, tramite il quale ampliare la portata quantitativa delle vie di accesso legali a discapito degli ingressi irregolari. Allo stesso tempo, anche qualora la domanda di visto fosse respinta si potrebbe comunque dare «un contributo alla diminuzione degli arrivi irregolari in considerazione del fatto che l'interessato in molti casi potrebbe essere scoraggiato dall'intraprendere il viaggio verso un Paese che ha già rifiutato il suo ingresso»¹¹².

Seppur non si possano ignorare le criticità organizzative conseguenti all'eventuale entrata a regime dei visti umanitari europei, *sub specie* di aggravio del carico di lavoro per le ambasciate e gli uffici consolari dei Paesi membri, una disciplina realmente condivisa e uniforme a livello unionale che individui puntualmente i requisiti e le modalità di trattazione delle richieste

¹¹⁰ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 dicembre 2018 recante *raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari* (2018/2271(INL)).

¹¹¹ V. quanto riportato al punto 5 (“Procedure per il rilascio dei visti umanitari”) dell'anzidetta Risoluzione del Parlamento europeo.

¹¹² S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, cit., 70.

di visto umanitario riuscirebbe con tutta probabilità a neutralizzare alcune fragilità sottese a questo strumento (il rischio dell'*asylum shopping*¹¹³, la problematica sussistenza di un obbligo per le autorità di riconoscere l'asilo extraterritoriale) oltretutto a comporre le spaccature giurisprudenziali che amplificano le incertezze sul tema.

Le difficoltà di giungere a un accordo sull'istituzione di un visto umanitario europeo sono però intuitive, e il silenzio serbato sul punto dal nuovo Patto ne è la riprova.

Un quadro del genere, in cui l'opzione dei visti umanitari non appare (e non è apparsa) politicamente praticabile¹¹⁴, fa allora risaltare, in modo ancor più marcato, le criticità che orbitano attorno agli altri due strumenti esaminati, soprattutto attorno al *resettlement*, che i corridoi umanitari rappresentano comunque un canale complementare di accesso legale.

L'introduzione di una disciplina del reinsediamento autenticamente vincolante per i singoli Stati membri, e dunque ben diversa da quella dettata dal reg. (UE) 2024/1350, avrebbe forse permesso di porre le prime basi per costruire un credibile sistema di accesso esterno al sistema comune europeo d'asilo per i "rifugiati vulnerabili", accesso che a oggi, complici pure i limiti esposti nelle pagine precedenti, sembra ancora affidato a canali irregolari¹¹⁵.

¹¹³ È stata, per esempio, proprio la necessità di impedire «ai cittadini dei paesi terzi di presentare [...] domande di visto finalizzate ad ottenere il beneficio di una protezione internazionale nello Stato membro di loro scelta, incentivando il fenomeno dell'*asylum shopping* e ledendo così l'impianto generale del sistema previsto dal regolamento Dublino III» (C. FRA-TEA, *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*, n. 2/2021, 134).

¹¹⁴ È stato questo il giudizio che ha dato la Commissione rispetto alla richiamata sollecitazione del Parlamento europeo del 2018. È ciò in ragione del fatto che la proposta avrebbe creato «a subjective right to request admission and to be admitted or an obligation on the Member States to admit a person in need of international protection» (Commissione europea, *Follow up to the European Parliament non-legislative resolution with recommendations to the Commission on Humanitarian Visas*, 1° aprile 2019).

¹¹⁵ I dati diffusi dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) nell'ultimo rapporto del 10 ottobre 2025, relativi ai primi nove mesi del 2025, sono emblematici: se gli ingressi irregolari di migranti nel territorio europeo sono diminuiti del 22% rispetto al 2024, gli arrivi dalla rotta del Mediterraneo centrale sono sostanzialmente speculari a quelli dello scorso anno – 50850 nel 2025, con un aumento anzi del 2% rispetto al 2024 – così come le morti in mare che, secondo le stime dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni, sono pari a 1299 persone. Il report di Frontex è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-irregular-crossings-fall-22-in-the-first-9-months-of-2025-bUQtLL>.

GARANZIE PROCEDIMENTALI ED EFFETTIVITÀ
DEI DIRITTI NEI CONTESTI EXTRATERRITORIALI:
IL CASO DEI CORRIDOI UMANITARI

Michela Tuozzo

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La selezione dei beneficiari nei corridoi umanitari: i criteri – 2.1. I criteri di vulnerabilità e la procedura di valutazione. – 2.2. La selezione extraterritoriale come fattispecie pubblicistica. – 2.3. La difficile configurabilità di diritti e rimedi extraterritoriali. – 3. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Le *protected entry procedures* (d'ora in avanti *PEPs*) sono forme complementari di accesso alla protezione internazionale, che consentono al cittadino straniero di presentare una richiesta di ingresso extraterritoriale nell'ambito di procedure coordinate da organizzazioni internazionali umanitarie e (di solito) supervisionate dallo Stato di protezione¹. Come messo in luce in un noto studio di qualche anno fa, ciascuna delle due componenti di questa defini-

¹ Il quadro dei programmi di ingresso umanitari che si realizzano tramite vie legali e protette di attraversamento e ingresso alla frontiera si compone di procedure di reinsediamento, evacuazione umanitaria e vie d'ingresso protette. Per una prima analisi complessiva in dottrina v. L. LEBOEUF, M. C. FOLETS, *Introduction: Humanitarian Admission to Europe. From Policy Developments to Legal Controversies and Litigation*, in M. C. FOLETS, LUC LEBOEUF (eds.), *Humanitarian Admission to Europe The Law between Promises and Constraints*, Baden-Baden, 2020, pp. 16 ss. Con riferimento all'ordinamento europeo per un'analisi che va dai primi programmi di reinsediamento, al 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, v. A. DEL GUERCIO, *Accesso protetto al territorio dell'Unione europea: luci e ombre del nuovo quadro in materia di reinsediamento e ammissione umanitaria*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2025, pp. 1 ss. L'A. nota che il regolamento ha ripreso la suddivisione tra reinsediamento, ammissione umanitaria e di emergenza, già adottata nel Global Compact on Refugees, par. 95. e nel Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, par. 21; tuttavia, sono «fuori dal quadro dell'Unione altri canali complementari di ingresso per richiedenti asilo e rifugiati, quali i visti e i corridoi umanitari, i visti per studio e lavoro» (ivi, p. 14).

zione – l’aspetto dell’accesso e quello della procedura di selezione – presenta problematiche specifiche².

Il *focus* di questo testo è su queste due componenti, analizzate in riferimento ai corridoi umanitari³, realizzati negli ultimi anni in diversi Stati europei, a partire dalla *best practice* italiana⁴. Il programma si ispira allo schema generale di reinsediamento promosso dall’Unione europea⁵ e si allinea agli obiettivi della Dichiarazione di New York del 2016 e dei Global Compacts sui rifugiati e sulla migrazione⁶.

Una delle peculiarità dei corridoi è data dalla istituzionalizzazione di forme di partenariato pubblico-privato per lo svolgimento di compiti pre-

² G. NOLL, J. FAGERLUND, F. LIEBAUT, *Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*, Danish Centre for Human Rights – European Commission, 2002, p. 20: «First, the need for asylum or other forms of protection must be assessed in a manner different from ordinary asylum procedures, and, second; the physical entry into the territory of the host state needs to be secured. It is the interplay between substantive decision-making on the merits of a protection claim and the formalities of migration that makes Protected Entry Procedures special, and lets them transgress the compartmentalisation of asylum on one hand, and migration on the other. As our ensuing analysis will show, there are many possible configurations between both elements. It has taken decades for international lawyers to develop robust bodies of norms in the areas of migration, asylum and diplomatic relations. States engaging in Protected Entry Procedures draw on all three of them. The extraterritorial outreach of such procedures raises a number of legal and practical intricacies, which cannot be addressed by simple analogies to territorial processing of asylum claims. In fact, the asylum system is partially extended into foreign territory, which begs new responses to the old questions of jurisdiction, security, efficiency and costs distribution».

³ I corridoi umanitari rappresentano un programma di ingresso protetto e integrazione in Italia, nato dalla collaborazione tra istituzioni nazionali – Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e Ministero dell’Interno – e realtà della società civile quali Caritas Italiana, Comunità di Sant’Egidio, Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia e Tavola Valdese. L’iniziativa è rivolta a persone in condizioni di particolare vulnerabilità, incluse donne sole con bambini, vittime della tratta, anziani, persone con disabilità o con gravi patologie, e mira a garantire trasferimenti sicuri e percorsi di accoglienza strutturati.

⁴ Da febbraio 2016 al settembre 2024, l’ingresso attraverso tali canali di ingresso è pari per l’Europa a 7.831 persone, di cui 6.807 in Italia, AA.VV., *Popoli in cammino...senza diritto d’asilo*, in *Servizio migranti*, n. 4/2024, p. 76.

⁵ Raccomandazione (UE) 2017/1803 della Commissione, del 3 ottobre 2017, sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione internazionale [notificata con il numero C(2017) 6504].

⁶ 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*, 690(1), 2020, pp. 136-152.

partenza, trasferimento, accoglienza e integrazione nelle comunità di destinazione. Altra caratteristica è data dalla presenza, nel partenariato, di associazioni di matrice religiosa, con funzioni di direzione e gestione delle attività elencate per realizzare la finalità generale: favorire l'ingresso di chi necessita di protezione internazionale. Si osserva, pertanto, uno «shift in responsibilities from government to private individuals»⁷, che possono essere singoli *sponsors* o comunità organizzate.

Sulla base dei Protocolli alla base delle *PEPs* sperimentate in Italia, di seguito si tenterà di evidenziare le luci e le ombre relative alle modalità selettive e all'impiego di dispositivi giuridici per l'ingresso sul territorio.

2. La selezione dei beneficiari nei corridoi umanitari: i criteri

In Italia, Belgio e Francia i “corridoi umanitari” sono promossi, a partire dal 2015, dalla Comunità di Sant'Egidio, dalla Tavola Valdese e dalla Federazione delle Chiese Evangeliche, attraverso protocolli d'intesa con i Ministeri dell'interno e degli affari esteri.

I tratti salienti dei Protocolli⁸ sono: *i*) l'individuazione dei Paesi da cui provengono i beneficiari (i protocolli sono, invero, perlopiù siglati con i Paesi di transito⁹ e i Paesi di provenienza di flussi di massa, in fuga da crisi umanitarie, come è accaduto per l'evacuazione dell'Afghanistan¹⁰); *ii*)

⁷ M.B. ZANZUCHI, N. DUMANN, F. TISSOT, A. SKODO, *Attracting, Retaining, and Diversifying Sponsors for Refugees in Community Sponsorship Programs*, 2023, p. 8; in tema anche L. GALLI, *Quale ruolo degli attori pubblici nella sponsorship privata dei rifugiati? Una riflessione sull'esperienza italiana alla luce di quella canadese*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2022, pp. 134 ss.; 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. 2/2020, pp. 265 ss.

⁸ Asylum, Migration and Integration Fund, *Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*, online: <https://www.humanitariancorridor.org>

⁹ Protocollo di intesa per la realizzazione del progetto apertura di corridoi umanitari tra Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale - Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie, Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Conferenza episcopale italiana e Comunità di Sant'Egidio.

¹⁰ Protocollo d'intesa per la realizzazione del progetto corridoi umanitari/evacuazione dell'Afghanistan tra Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie, Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Conferenza episcopale italiana, Comunità di Sant'Egidio, Federazione delle chiese evangeliche, Tavola valdese, Arci - Associazione ricrea-

l'individuazione dei beneficiari; *iii*) l'individuazione e le modalità di coinvolgimento di attori non statali nelle attività pre-partenza e post-arrivo; *iv*) il nulla osta al rilascio del visto umanitario da parte delle autorità nazionali competenti; *v*) la firma di una dichiarazione di impegno a rispettare le leggi dello Stato ospitante, a raggiungere gli obiettivi del progetto e, per la Francia, a stipulare il contratto di integrazione repubblicana.

Nell'ordinamento italiano¹¹, per l'autorizzazione all'ingresso sul territorio si prendono in considerazione due fattori: la sussistenza di un genuino bisogno di protezione internazionale¹² e la peculiare vulnerabilità del beneficiario¹³. Quest'ultimo elemento, peraltro, assume un peso fondamentale nella determinazione della graduatoria che presiede ai trasferimenti¹⁴.

A questi fattori, si aggiungono poi criteri preferenziali, fondati sulle condizioni familiari dei richiedenti, e criteri complementari, attinenti ad aspetti relazionali: se la persona possa beneficiare di ospitalità e sostegno da parte di soggetti singoli, chiese o associazioni, per un congruo periodo iniziale; e se abbia una rete familiare o sociale stabile in Italia e per questa ragione abbia dichiarato di volersi stabilire e integrare nel paese.

Nell'ambito del corridoio con l'Afghanistan, l'elenco dei criteri è più ricco, a quelli sopraindicati si aggiungono, infatti, i seguenti:

a) i legami familiari con cittadini afgani regolarmente presenti in Italia o giunti con il programma di evacuazione del 2021 (anche familiari non ricompresi tra i ricongiungibili ai sensi della normativa europea);

b) l'attività svolta in Afghanistan, in particolare per le posizioni pubbliche assunte in passato, che espongono la persona al rischio della vita, dell'incolumità personale o della libertà personale;

tiva e culturale italiana e INMP - Istituto nazionale per la promozione della salute per le popolazioni migranti e il contrasto delle malattie della povertà, OIM - organizzazione internazionale per le migrazioni, UNHCR - alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

¹¹ Cfr. 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 *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2017, pp. 1-31.

¹² Ossia essere riconosciuti meritevoli *prima facie* dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al relativo protocollo del 1967 dall'UNHCR, ovvero essere costretti a lasciare il proprio paese nel fondato timore di subire un danno grave.

¹³ La condizione di vulnerabilità, valutata in conformità ai criteri espressi dall'art. 17, d.lgs. 18 agosto 2015 n. 142, è accertata dalla Comunità di Sant'Egidio e dalla Conferenza Episcopale Italiana, tramite Caritas Italiana e Fondazione Migrantes, sentita l'UNHCR.

¹⁴ European Commission: Directorate-General for Migration and Home Affairs, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement – Final report*, Publications Office, 2018, p. 64.

- c) la collaborazione con il contingente italiano o legate alla cooperazione internazionale in Afghanistan; d) la già avvenuta segnalazione per il programma di evacuazione di agosto 2021;
- e) una condizione di vulnerabilità non adeguatamente affrontabile nel Paese di transito e compatibile con le capacità di accoglienza in Italia;
- f) la possibilità di beneficiare del sostegno di soggetti singoli, chiese o associazioni, per un periodo non inferiore a un anno;
- g) la presenza di reti familiari o sociali stabili in Italia, unitamente alla dichiarazione di volersi stabilire e integrare nel paese.

2.1. I criteri di vulnerabilità e la procedura di valutazione

Individuati i criteri di selezione dei beneficiari, occorre chiedersi come questi siano applicati e come orientino il rapporto tra “fattori umanitari” e “criteri relazionali”.

In primo luogo, la nozione di vulnerabilità non coincide con l’elenco tassativo del *Resettlement Handbook* dell’UNHCR¹⁵, ma con quella più estesa dell’art. 17 d.lgs. 142/2015.

Sul piano della gerarchia tra i criteri, tra quelli complementari è data attenzione specifica all’esistenza di legami familiari, considerati in senso più ampio rispetto alle ipotesi previste dalla direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare, riguardante le sole relazioni intercorrenti tra cittadino straniero regolarmente residente da un anno o rifugiato e il coniuge, figli e ascendenti di primo grado. I corridoi umanitari, infatti, si riferiscono anche a legami che intercorrono tra soggetti diversi da quelli indicati nella direttiva 86 cit., come si desume dalle previsioni relative al corridoio con l’Afghanistan, in cui, ai sensi dell’art. 3, co. 3, lett. a), si valorizzano i legami familiari non ricompresi tra quelli ricongiungibili, e ai sensi della successiva lett. g), la presenza in Italia di reti familiari o sociali.

Sul piano applicativo, è significativo che la maggior parte dei beneficiari sia rappresentata da nuclei familiari e minori¹⁶. Se ne può dedurre che

¹⁵ UNHCR, *Resettlement Handbook*, Chapter III: The Resettlement Submission Categories.

¹⁶ M. NGOMBE, *Les couloirs humanitaires: un régime d’exception pour gérer des réfugiés «désirables»*, in *Revue internationale des études du développement*, n. 1/2020, p. 29. Myria, *La migration en chiffres et en droits 2022 - Accès au territoire*, Cahier du rapport annuel, p. 39; P. NASO, *Corridoio: una buona pratica italiana proposta all’Europa*, in AA.Vv., *Corridoio umanitari, una pratica da replicabile. Atti della conferenza*, 2020, p. 58 (disponibile all’url: https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/10/corridoio_umanitari_una_pratica_replicabile._a

l'esistenza del legame familiare (e, per il corridoio afghano, anche la presenza di familiari non ricongiungibili) ha acquisito nella prassi centralità, sia come criterio selettivo che decisivo rispetto alla più ampia platea selezionata in base al bisogno di protezione internazionale e alla vulnerabilità. Probabilmente, questo dato è riconducibile alle prime esperienze di *community sponsorship* tedesche e irlandesi, nate «per dare una risposta di protezione alle famiglie dei numerosi rifugiati siriani già residenti legalmente nel territorio europeo», ma «che non potevano avvalersi delle norme sul ricongiungimento familiare previste dalla legislazione dell'UE, in quanto questa annovera fra i parenti ricongiungibili solamente i membri principali della famiglia»¹⁷. Al contempo, è utile evidenziare che le esperienze tedesche e irlandesi avevano la finalità di espandere i canali di accesso legale per preservare l'unità familiare, diversamente dai corridoi umanitari che invece hanno uno scopo più ampio.

Inoltre, i criteri complementari variano nei diversi protocolli: ad esempio, nell'evacuazione dei cittadini afgani, vengono valutati fattori come l'attività professionale e le precedenti collaborazioni con il contingente italiano. Ulteriori criteri preferenziali sono quelli relativi alla "integrabilità" dei beneficiari nel Paese di arrivo (v. gli indicatori sulla presenza di reti familiari e sociali, la dichiarazione di volersi integrare o, per i corridoi umanitari francesi, la stipula del contratto di integrazione repubblicano: *supra*, § 2).

Per quanto riguarda la procedura, l'identificazione e la selezione dei beneficiari è effettuata dagli operatori e dalle agenzie internazionali (UNHCR o IOM) e/o dalle ONG che operano sul campo, all'esito di un procedimento che si compone di più fasi. La prima è di segnalazione dei potenziali beneficiari da parte di UNHCR, UNRWA, IOM, Croce Rossa Italiana e altre associazioni. Le successive attività sono svolte dagli operatori e dai coordinatori del progetto. Questi si occupano di svolgere le interviste (in genere, tre), valutare la veridicità del racconto, far firmare la "dichiarazione di impegno" contenente i punti salienti del progetto, accertare la situazione giudiziaria dei potenziali beneficiari (anche se un secondo livello di controllo è svolto dalle autorità competenti nei Paesi di destinazione e di transito), inserire i dati dei beneficiari selezionati nella banca dati Eurodac¹⁸. Terminata la fase selettiva,

tti_della_conferenza_-_luglio_2020_def-compresso.pdf).

¹⁷ Caritas italiana, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, p. 27, disponibile all'url: https://archivio.caritas.it/caritasitaliana/allegati/8149/Oltre_il_Mare.pdf

¹⁸ Così AA.VV., *Manuale Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*, p. 11, disponibile all'url: https://www.humanitariancorridor.org/wp-content/uploads/2019/12/REPORT_ITA_WEB.pdf;

quella pre-partenza serve a preparare il trasferimento nel Paese di destinazione. In questa fase intervengono le autorità nazionali per verificare l'assenza di impedimenti al rilascio del nulla osta per il visto umanitario, ai sensi dell'art. 25 par. 1, reg. n. 810/2009¹⁹.

2.2. La selezione extraterritoriale come *fattispecie pubblicistica*

Tra gli aspetti critici segnalati dalla dottrina riguardanti il processo selettivo emerge quello dell'opacità della procedura di selezione dei beneficiari²⁰. Agli operatori delle organizzazioni coinvolte è assegnato un potere di "filtro" all'asilo non garantito né dal giusto procedimento, né dalla possibilità di proporre rimedi avverso la decisione di "non selezione". Occorre chiedersi se le garanzie del giusto procedimento, che per legge circondano le domande di protezione internazionale di chi è presente nel territorio, si applichino analogicamente anche all'ipotesi qui considerata e, in tal caso, a quali condizioni e con quale livello di intensità. La questione riguarda la controversa efficacia cd. diagonale²¹ delle Carte dei diritti umani, ossia la loro aspirazione a tutelare universalmente i diritti, da bilanciare con la nozione di giurisdizione accolta nel diritto internazionale e costituzionale, che, invece, tende a limitare la portata precettiva delle Carte in base ai classici connotati della sovranità statale²².

Caritas italiana, *Oltre il mare*, cit., p. 46.

¹⁹ AA.VV., *Manuale Corridoi Umanitari*, cit., p. 27.

²⁰ C. SICCARDI, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2022, p. 103.

²¹ J. H. KNOX, *Diagonal environmental rights*, in M. GIBNEY, S. SKOGLY (a cura di), *Universal human rights and extraterritorial obligations*, University of Pennsylvania Press, 2010, pp. 82 ss.

²² Secondo la dottrina nell'era della globalizzazione vi sono cambiamenti tecnologici, politici, economici, sociali e culturali che conducono a considerare dimensioni esterne della Costituzione, che ne determinano la portata protettiva oltre lo Stato e oltre i cittadini. Tra di esse vi sono le disposizioni sul diritto di asilo, che a differenza delle altre ipotesi a portata ultraterritoriale, non sono esclusivamente dirette alla protezione dell'interesse nazionale, così E. BENVENISTI, M. VERSTEEG, *The External Dimensions of Constitutions*, in *Virginia Journal of International Law*, 2018, spec. p. 529. Verso l'affermazione di nuovi compiti per lo Stato vi sono i percorsi tracciati dal costituzionalismo transnazionale e cosmopolita, su cui cfr. Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, 2007, pp. 236 ss. Più recentemente si è proposta una suddivisione tra ipotesi di diritti extraterritoriali, distinguendo tra i casi in cui la protezione richiesta è di tipo "negativo", da quella in cui l'azione "positiva" assume le forme di misure di mitigazione, dalle disposizioni internazional-

Per chiarire la complessità del problema, è necessario interrogarsi sulle implicazioni rispetto alla piena equiparazione delle tutele di due possibili ipotesi di delocalizzazione delle procedure selettive: quella che comporta una delega formale a soggetti terzi dell'esercizio extraterritoriale di compiti statali attinenti al riconoscimento della protezione internazionale e quella che si basa sul mero esercizio privato di funzioni pubbliche, assistito da organizzazioni internazionali, in assenza di una cornice giuridica di diritto interno a copertura dell'*extraterritorial processing*²³.

Nei protocolli esaminati, il ruolo del Ministero degli interni e degli affari esteri è di coordinamento degli enti coinvolti nel progetto, di trasferimento delle informazioni necessarie alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e di svolgimento dei controlli di sicurezza prodromici al rilascio del visto d'ingresso. Rispetto al processo selettivo extraterritoriale, le autorità nazionali non esercitano alcuna funzione amministrativa se non quella di dare approvazione finale alla lista di beneficiari individuati, senza tuttavia poter intervenire nel merito della stessa. Ciò nondimeno, nella fase selettiva si instaura il rapporto autorità/libertà che comporta l'esercizio da parte di soggetti privati ma talora anche pubblici (come le organizzazioni internazionali UNHCR o IOM) di un potere che dovrebbe essere limitato attraverso le garanzie del *due process*. Una raffigurazione in termini di dimensione meramente orizzontale dei diritti in gioco tra privati che non sembra cogliere la specificità della fattispecie in questione, sia per la condizione di soggezione dei potenziali beneficiari rispetto a chi opera la selezione, sia perché il "bene" in gioco (l'accesso al territorio di uno Stato e al suo sistema di accoglienza) ricade tra le utilità pubbliche²⁴.

stiche della Costituzione (art. 10, co. 3 Cost.), ulteriore suddivisione segnalata è quella tra i diritti umani e fondamentali, nonché dei livelli ordinamentali coinvolti. Dall'analisi casistica svolta dagli Autori si ricava che «l'efficacia extraterritoriale dei diritti dovrà assumere dimensioni e sfaccettature differenti a seconda della fattispecie presa in considerazione», così R. BIFULCO, C. GENTILE, *I fragili confini del territorio: a proposito dell'efficacia extraterritoriale dei diritti*, in E. CHITI, A. DI MARTINO, G. PALOMBELLA (a cura di), *L'era dell'interlegalità*, Bologna, 2022, pp. 191 ss., spec. p. 215.

²³ EPRS, *Extraterritorial processing of asylum claims*, Briefing, July 2025.

²⁴ Diversa è l'opinione di chi ritiene che nel caso dei corridoi umanitari l'applicazione del principio di imparzialità sia superflua, visto che: la rigidità del principio comprometterebbe quella del buon andamento, gli enti religiosi non svolgono l'esercizio privato di pubbliche funzioni perché la selezione non dà diritto ai beneficiari ad alcuna pretesa giuridicamente vincolante, ma si limitano a compiere un'attività di carattere istruttorio. Così F. ORSO, *L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia. Opportunità e problemi*, in G. CASSOLA, G. DEL TURCO, F. PASSARINI, M. SAVINO, M. TUOZZO (a cura di), *Annuario ADiM 2023. Raccolta di scritti di di-*

L'esistenza del Protocollo ministeriale legittima l'esercizio di una prerogativa tipicamente legata alla sovranità statale: decidere chi può entrare e circolare nel territorio nazionale e – sebbene buona parte delle attività di accoglienza sia svolta da attori privati – accedere alle risorse statali, nonché avviare un percorso di convivenza e integrazione con i cittadini²⁵. L'attività selettiva è destinata, a ben vedere, ad attribuire un beneficio pubblico, in aggiunta ai compiti statali di fornire «supporto amministrativo e investigativo, garantendo la legalità delle procedure»²⁶. Una conferma indiretta si trae anche dalla recente introduzione dell'art. 5-ter, d.l. 10 marzo 2023, n. 20, sull'accesso ai servizi pubblici erogati a norma dell'art. 1 sexies, d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, di chi abbia fatto ingresso sul territorio tramite i corridoi umanitari.

2.3. La difficile configurabilità di diritti e rimedi extraterritoriali

Anche accedendo alla ricostruzione della fattispecie nella chiave pubblicistica proposta, resta problematico configurare un dovere per le autorità nazionali di far rispettare i diritti (sostanziali e procedurali) fuori dalla propria area di giurisdizione in assenza di un contatto territoriale o personale diretto, come accade, appunto, per i corridoi umanitari.

È noto che la Corte Edu ha contribuito a inglobare nel *jurisdictional link* le ipotesi dell'applicazione *ratione loci* e *ratione personae* della Convenzione Edu. Tuttavia, la multiformità delle ipotesi attraverso le quali le azioni dello Stato presentano un nesso eziologico con quanto accade fuori dalla sua area di giurisdizione, ha portato a elaborare un terzo paradigma: quello della giurisdizione a effetti extraterritoriali²⁷. Quest'ultimo si realizza quando la violazione dei diritti non è conseguenza del contatto con il territorio o con gli organi dello Stato, ma è comunque riconducibile a un'azione o un'omissione dello Stato.

Applicando tale paradigma al contesto dei corridoi umanitari, si potrebbe avanzare l'ipotesi che gli organi amministrativi e giudiziari, che presiedono le garanzie della protezione internazionale, debbano «ritenersi altresì ob-

ritto dell'immigrazione, Napoli, 2024, pp. 382-383.

²⁵ L. GALLI, *Quale ruolo degli attori pubblici sulla sponsorship*, cit. pp. 134 ss.

²⁶ R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari. Una risposta a una crisi planetaria*, Cinisello Balsamo, 2023, p. 102.

²⁷ M. MILANOVIC, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: An Overview*, in *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, November 30, 2011; S. VEZZANI, *Considerazioni sulla giurisdizione extraterritoriale ai sensi dei trattati sui diritti umani*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 4/2018, p. 1095.

bligati a far rispettare i diritti oltreconfine»²⁸. In tali casi, alla presenza di un debole nesso di causalità tra la mancata selezione del beneficiario e la lesione del suo diritto di asilo corrisponderebbe un maggior rigore nell'accertamento della *due diligence* statale²⁹ e della concreta verifica di quello che lo Stato avrebbe potuto fare oltreconfine³⁰.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza 4569/2020³¹ sul Fondo per l'Africa, sembra identificare una modalità di verifica per certi versi analoga: prima distinguendo tra intervento avente o meno una finalità legittima e poi verificando se all'intervento legittimo siano ricollegabili effetti illegittimi. In tal caso, l'ulteriore livello di accertamento riguarda l'esistenza di fattori estranei e non controllabili dalle autorità italiane.

In ogni caso, la pretesa dei potenziali beneficiari a un processo selettivo trasparente e informato ai canoni del giusto procedimento è difficile da garantire. Alle difficoltà descritte si aggiungono quelle "di merito" emerse nella giurisprudenza del Tribunale ordinario di Roma. Quest'ultimo, infatti, riconosce di non poter intervenire sulle valutazioni relative alla vulnerabilità e alla "integrabilità" della persona, perché altrimenti finirebbe per sostituirsi alle attività valutative degli operatori di UNHCR o IOM e violerebbe il principio di eguaglianza e di non discriminazione, a danno di quei richiedenti che non hanno accesso alla difesa tecnica. Inoltre, la sostituzione del giudice nazionale consentirebbe a taluni potenziali beneficiari di "scavalcare la fila" a parità di condizione di vulnerabilità (Tribunale di Roma, composizione collegiale, ordinanza 25.2.2022 e in altri casi successivi³²). All'opposto, il Tribunale ha accolto le doglianze dei ricorrenti quando sia emersa la sussistenza di un criterio di collegamento con lo Stato italiano, derivante dalla precedente evacuazione dei loro familiari nel Paese e dal concomitante rischio di subire ritorsioni da parte delle autorità afgane, a causa degli ordini di arresto nei confronti dei familiari già presenti in Italia³³.

Un'ulteriore ipotesi è quella del ricorso avverso il (mancato) rilascio del visto umanitario, ma anche questa non sembra garantire una tutela effettiva.

²⁸ F. V. VIRZÌ, *L'extraterritorialità nel diritto amministrativo*, Napoli, 2023, p. 115.

²⁹ S. VEZZANI, *Recenti sviluppi in tema di applicazione extraterritoriale delle convenzioni internazionali sui diritti umani*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3/2021, p. 681.

³⁰ F.V. VIRZÌ, *L'extraterritorialità*, cit. p. 120.

³¹ Consiglio di Stato, Sezione Quarta, sentenza del 15 luglio 2020, n. 04569.

³² Si veda la raccolta di sentenze del Tribunale di Roma segnalate nella *Rassegna "Diritto al rilascio di visti umanitari"*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2022.

³³ Trib. Civ. Roma, sez. Diritti della persona e immigrazione civile, ordinanza del 14 settembre 2023.

La giurisprudenza del Tribunale di Roma è oscillante sul rilascio del visto in via giudiziale. Talvolta l'autorità giudiziaria ha negato tale possibilità³⁴, accogliendo le ragioni espresse nella "saga" sui visti tra Corte di giustizia Ue e Corte Edu³⁵: il visto a validità territoriale limitata non rientra nell'ambito di applicazione del diritto Ue, ma al più in quello nazionale³⁶, che a sua volta non riconosce il diritto al visto umanitario; l'assenza del nesso territoriale ed extraterritoriale per il radicamento della giurisdizione ai sensi dell'art. 1 CEDU. La presentazione di una domanda di visto d'ingresso presso l'ambasciata non è idonea a radicare la responsabilità statale, secondo i giudici di Strasburgo, poiché ciò implicherebbe riconoscere portata universale alla Convenzione³⁷.

In altri casi, invece, dalle circostanze fattuali è emerso un collegamento con l'autorità statale che ha portato a riconoscere, in forza dell'art. 10, co. 3 Cost., il diritto al rilascio del visto d'ingresso. In quelle ipotesi il criterio di collegamento con le autorità nazionali era rappresentato o dalla riammissione informale realizzata dalle autorità nazionali di frontiera³⁸; o dal rifiuto del reingresso del cittadino straniero con legami familiari in Italia³⁹; o dall'illegittimo rimpatrio del richiedente asilo⁴⁰; o dalla presenza del familiare in Italia regolarmente soggiornante ma non avente ancora maturato i requisiti per il ricongiungimento familiare, nel caso in cui il figlio minore versi in grave pericolo a causa dell'orientamento sessuale nel Paese di origine⁴¹. Estemporanea sembra, invece, la decisione fondata sul dovere del giudice di adot-

³⁴ Trib. Civ. Roma, sez. XVIII, ordinanze del 25 febbraio, del 25 marzo, del 7 e dell'8 aprile 2022.

³⁵ F.L. GATTA, *La "saga" dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, passando per il legislatore dell'Unione europea e le prassi degli Stati membri*, in *Diritti fondamentali.it*, n. 1/2019.

³⁶ Così la CGUE, Grande Sezione, *X e X*, sentenza del 7 marzo 2017, C-638/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:173.

³⁷ Corte Edu, Grande Camera, *M.N. and Others*, sentenza 5 maggio 2020, application no. 3599/18.

³⁸ Trib. Civ. Roma, sez. Diritti della persona e immigrazione civile, ordinanza del 18 gennaio 2021.

³⁹ Trib. Civ. Roma, sez. Diritti della persona e immigrazione civile, ordinanza del 24 maggio 2022.

⁴⁰ Trib. Civ. Roma, sez. Diritti della persona e immigrazione civile, ordinanza del 17 maggio 2024.

⁴¹ Trib. Civ. Roma, sez. Diritti della persona e immigrazione civile, decreto del 22 novembre 2023.

tare provvedimenti d'urgenza in caso di pericolo irreparabile e imminente⁴², successivamente superata in sede di reclamo⁴³.

Va inoltre rilevato che in alcune delle decisioni indicate⁴⁴, il Tribunale di Roma indica, proprio alla luce dell'esperienza dei corridoi umanitari, la possibilità di ravvisare nel visto di ingresso umanitario ex art. 25 reg. n. 810/2009 lo strumento amministrativo idoneo a consentire l'ingresso in Italia del minore. Il Tribunale ritiene infatti si possa superare la mancata previsione di una normativa attuativa, proprio alla luce dell'utilizzo di tale strumento nei corridoi umanitari, visto che «non può certo ritenersi, in uno stato di diritto, che la possibilità o meno di utilizzare un istituto previsto dall'ordinamento, sebbene non specificamente regolato dalla normativa interna, sia rimesso alla sola discrezionalità della pubblica amministrazione senza che sia possibile alcun sindacato giurisdizionale in merito o alcuna applicazione giurisprudenziale di tale istituto»⁴⁵.

Anche in riferimento al rilascio del visto umanitario per assicurare il diritto d'asilo ai cittadini palestinesi in fuga dal conflitto nella Striscia di Gaza sembra che la giurisprudenza riconosca la tutela extraterritoriale, nei casi in cui esiste un collegamento e dei legami familiari con persone già presenti sul territorio italiano⁴⁶. Occorre però rilevare che esistono altri casi in cui tale collegamento familiare manca del tutto⁴⁷. Se tale ultimo orientamento andrà ad affermarsi dovranno essere osservati e analizzati i futuri sviluppi.

Come gli sforzi di sistematizzazione sul tema hanno messo in luce, l'esistenza di legami significativi tra il richiedente asilo e il territorio della Repubblica non vale da sola a determinare il godimento del diritto costituzionale all'asilo, quando la domanda sia stata presentata fuori dal territorio nazionale, ma può consentire il riconoscimento del *jurisdictional link* ai fini dell'accertamento giudiziale sui visti di ingresso per motivi umanitari⁴⁸.

⁴² Trib. Civ. Roma, sez. Diritti della persona e immigrazione civile, ordinanza del 21 dicembre 2021.

⁴³ Trib. Civ. Roma, sez. Diritti della persona e immigrazione civile, ordinanza del 25 febbraio 2022.

⁴⁴ Trib. Civ. Roma, sez. Diritti della persona e immigrazione civile, decreto del 22 novembre 2023 e ordinanza del 17 maggio 2024.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Trib. Civ. Roma, sez. Diritti della persona e immigrazione civile, decreti cautelari del 6 agosto 2025 e 12 agosto 2025.

⁴⁷ Trib. Civ. Roma, sez. Diritti della persona e immigrazione civile, decreti cautelari del 9 agosto 2025, 11 agosto 2025 e 13 agosto 2025.

⁴⁸ D. VITIELLO, *Asylum in Europe at the Time of the Temporary Protection for Ukrainians*

L'incertezza del quadro delle garanzie si collega al problema di fondo, rappresentato dalla configurabilità in via extraterritoriale del diritto d'asilo: da un lato, le norme UE (l'art. 18 della Carta dei diritti UE e l'art. 3, parr. 1 e 2, dir. 32/2013) riconoscono il diritto alla protezione esclusivamente ai richiedenti già sul territorio, configurando la protezione come pretesa azionabile soltanto come asilo territoriale; dall'altro, in ordinamenti come quello italiano, le disposizioni costituzionali – come l'art. 10, comma 3 – presentano un'aspirazione protettiva che sembra proiettarsi oltre il territorio⁴⁹.

Una lettura sistematica degli artt. 10 e 2 Cost.⁵⁰ consentirebbe al legislatore italiano la facoltà di riconoscere unilateralmente, al di fuori del quadro giuridico UE, la protezione a persone che si trovino al di là dei confini nazionali. Da un punto di vista procedurale, questa solidarietà può trovare occasionale espressione nella creazione di corridoi umanitari e altre forme di *PEPs*. Ma una scelta legislativa stabile, in tal senso, andrebbe incontro a ostacoli tanto di sostenibilità (per la necessaria selettività delle procedure rispetto all'enorme platea di potenziali beneficiari), quanto di natura giuridica che devono trovare composizione in un'opzione legislativa che bilanci i contrapposti interessi e oltretutto tenga conto di due quesiti: come garantire una dimensione protettiva attiva⁵¹ dell'asilo costituzionale presso l'altrui sfera ter-

and Beyond – Conflicting Models and the Potential Role of Domestic Courts, in S. CARRERA, M. INELI-CIGER (a cura di), *EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine: An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy*, San Domenico di Fiesole, 2023, p. 215.

⁴⁹ Così M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007; C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio*, Napoli, 2021; C. PANZERA, *L'accesso al diritto di asilo: problemi e prospettive*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2023; R. BIFULCO, C. GENTILE, *I fragili confini del territorio: a proposito dell'efficacia extraterritoriale dei diritti*, in *federalismi.it*, n. 4/2022, p. 148; C. GENTILE, *L'extraterritorialità dei diritti fondamentali*, Napoli, 2025, pp. 143 ss. *Contra*: P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Sul diritto al rilascio del visto per motivi umanitari*, in M. SAVINO, D. VITIELLO (a cura di), *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio. Atti del V Convegno dell'Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM) 17 e 18 novembre 2022*, Napoli, 2023, pp. 209 ss.

⁵⁰ C. ESPOSITO, *Asilo (diritto di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. III, Milano, 1958, p. 223.

⁵¹ Sulla differenza tra protezione attiva e quella difensiva dalle altrui ingerenze, v. sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco BVerfG, 19 maggio 2020 – 1 BvR 2835/17, commentata da B. REINKE, *Rights reaching beyond Borders: A discussion of the BND-Judgment, dated 19 May 2020, 1 BvR 2835/17*, in *VerfBlog*, 2020/5/30 e R. BIFULCO, *L'efficacia extraterritoriale dei diritti fondamentali in una storica sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Media Laws*, n. 3/2020.

ritoriale? E come coordinare questa scelta con l'approccio rigidamente territoriale del *SECA*?

3. Conclusioni

L'analisi del processo di selezione dei beneficiari nei corridoi umanitari mette in luce vulnera giuridici che attengono alla fase che precede il loro ingresso legale.

La delega di tale attività agli operatori delle organizzazioni non governative, pur concorrendo a determinare l'accesso a un'utilità pubblica (l'ingresso nel territorio dello Stato di rifugio), non incontra le garanzie tipiche del giusto procedimento amministrativo, né tale compressione sembra trovare una successiva espansione dinanzi all'autorità giudiziaria.

L'analisi svolta ha cercato di identificare i motivi che richiederebbero l'estensione di tali garanzie, evidenziando i tratti pubblicistici del processo selettivo: l'esercizio della prerogativa statale sulla decisione di chi possa entrare e circolare nel territorio e l'accesso al sistema pubblico di accoglienza (§ 2.2).

L'attuale sistema è infatti irto di ostacoli per la verifica della responsabilità ministeriale a far rispettare oltreconfine la rigorosa applicazione dei criteri individuati nei protocolli (§ 2.1), per evitare scelte arbitrali e discriminatorie, nonché pratiche corruttive (§ 2.3).

Un terzo ordine di criticità è quello relativo all'azionabilità del diritto d'asilo oltre lo Stato. La giurisprudenza del Tribunale di Roma, al netto degli oscillanti orientamenti, sembra dedurre solo dall'esistenza di legami significativi tra il richiedente asilo e il territorio della Repubblica il *jurisdictional link* ai fini dell'accertamento giudiziale sui dispositivi giuridici che autorizzano la richiesta di ingresso da lontano (§ 2.3).

L'attuale sistema nella sua configurazione extraterritoriale rende imperativo verificare il flebile collegamento tra il Protocollo d'intesa, la mancata selezione e la violazione del diritto d'asilo. Ciò avviene sia per l'impostazione territoriale che caratterizza la protezione internazionale nell'Ue e nei sistemi europei, sia per le persistenti difficoltà nel definire soluzioni di tutela oltreconfine che risultino già giuridicamente sostenibili.

L'APERTURA DI CORRIDOI UMANITARI VERSO L'ITALIA. OPPORTUNITÀ E PROBLEMI*

Federico Orso

SOMMARIO: 1. I corridoi umanitari: «molto del poco che si fa». – 2. La collaborazione pubblico-privato. – 3. La selezione dei beneficiari: la progressiva “normativizzazione” dei criteri. – 4. La selezione dei beneficiari (segue): l'autonomia di scelta dei promotori, tra principio di imparzialità ed esigenze di integrazione dei beneficiari. – 5. I corridoi umanitari, «catalizzatori di speranza in un tempo di crisi di senso».

1. *I corridoi umanitari: «molto del poco che si fa»*

È nota l'esistenza di una contraddizione tra gli obblighi che gravano sugli Stati «*dopo* l'ingresso dei richiedenti protezione internazionale sul proprio territorio» e l'assenza di regole che chiariscano come questi soggetti possano accedervi in modo legale e in condizioni di sicurezza¹.

A tale problema mirano a dare una soluzione i corridoi umanitari. Essi, infatti, nell'accezione qui in esame (dalla quale fuoriescono sia i corridoi universitari² che i corridoi lavorativi³)⁴, realizzano uno schema di mobilità inter-

¹ F.L. GATTA, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione Europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2016, fasc. 2, p. 3.

² Realizzati nell'ambito del progetto *University Corridors for Refugees* promosso da trentasette atenei italiani con il supporto dell'UNHCR, del ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, nonché, tra gli altri, di Caritas e Diaconia valdese, per consentire a rifugiati provenienti da Etiopia, India, Kenya, Malawi, Mozambico, Namibia, Niger, Nigeria, Sudafrica, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe di proseguire la loro formazione in Italia.

³ Contemplati dall'art. 23 del d.lgs. 25 luglio 2023, n. 286, e caratterizzati dalla funzionalizzazione dell'ingresso a fini di avviamento al lavoro (previa formazione nei Paesi di origine).

⁴ Come riferisce 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 *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2017, p. 10, essi in passato erano intesi principalmente come «itinerari sicuri di transito attraverso zone di combattimento» per il trasferimento di «popolazione» o «aiuti». In particolare, segnala M.M. PAPPALARDO (a cura di), *I corridoi umanitari per i richiedenti asilo. Una best practice italiana*, in *Fogli di Lavoro per il Diritto internazionale*, 2019, fasc. 3, n. 2, p. 4, che la nozione di corridoio umanitario è 'presa in prestito' dall'art. 23 della IV Convenzione di Ginevra del 1949 per la protezione

nazionale che permette a individui in condizione di particolare vulnerabilità di ottenere un visto senza muoversi dallo Stato di origine o di transito e di giungere in Italia (o in un altro dei Paesi coinvolti nel progetto⁵) attraverso un «percorso di migrazione sicuro, legale, ordinato, duraturo e praticabile»⁶.

delle persone civili in tempi di guerra secondo il quale «ciascuna Parte contraente accorderà il libero passaggio per qualsiasi invio di medicinali e di materiale sanitario, come pure per gli oggetti necessari alle funzioni religiose, destinati unicamente alla popolazione civile di un'altra Parte contraente, anche se nemica» e «autorizzerà pure il passaggio di qualunque invio di viveri indispensabili, di capi di vestiario e di ricostituenti riservati ai fanciulli d'età inferiore ai quindici anni, alle donne incinte o alle puerpere».

⁵ Oltre all'Italia, che, secondo gli ultimi dati resi disponibili dalla Comunità di Sant'Egidio risalenti al 9 luglio 2025, si è fatta carico di circa il novanta per cento degli ingressi protetti attraverso i corridoi umanitari (7224 persone), nel progetto sono coinvolti anche la Francia (678), il Belgio (399), Andorra (22), Germania (18) e Svizzera (3).

⁶ G. GORI, F. KENDALL (a cura di), *Documento programmatico per i corridoi umanitari europei*, allegato a AA.VV., *Corridoi umanitari, una pratica replicabile. Atti della conferenza*, 2020, pp. 2-3, consultabile sul sito internet istituzionale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale. Tra gli scritti giuridici che si sono occupati dei corridoi umanitari, si vedano anche: M. AMBROSINI, *Confini contesi: chiusure selettive e iniziative solidali*, in *Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 30, n. 64, 2022, p. 23-42; L. COLMAYER, M. SIGNORINI, *I corridoi umanitari, possibile alternativa di ingresso legale in Italia*, in *Immigrazione.it*, fasc. 281, 1° febbraio 2017; L. GALLI, *Il ruolo delle pubbliche amministrazioni nei corridoi umanitari. Che cosa possiamo imparare dall'esperienza canadese?*, in E. AUGUSTI, S. PENASA, S. ZIRULIA (a cura di), *I rapporti tra attori pubblici e attori privati nella gestione dell'immigrazione e dell'asilo*, pp. 101-143, Napoli, 2022; F.L. GATTA, *I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione Europea, l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2020, pp. 152-176, spec. 168-173; ID., *Vie di accesso legale*, cit., pp. 1-38, spec. 35-37; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d'intesa*, cit., pp. 1-31; M.M. PAPPALARDO (a cura di), *I corridoi umanitari per i richiedenti asilo*, cit., pp. 3-4; C. RICCI, *Ammissione di stranieri sul territorio attraverso 'corridoi umanitari' con sponsorizzazioni*, in *Rendiconti. Classe di Lettere e Scienze morali e storiche*, 2018, pp. 315-317; ID., *The Necessity for Alternative Legal Pathways*, in *German Law Journal*, 2020, pp. 265-283. Al di fuori della letteratura giuridica si vedano, tra gli altri: AA.VV., *Corridoi umanitari, una pratica replicabile*, cit.; D. ALBANESE, M. TARDIS, *Safe and Legal Pathways for Refugees: Can Europe Take Global Leadership*, in M. VILLA (edited by), *The Future of Migration to Europe*, Milano, 2020, pp. 81-101; C. BARONE, *The humanitarian Corridors of the Community of Sant'Egidio: A possible solution to unsafe immigration*, Tesi di laurea, LUISS Guido Carli, a.y. 2017/2018, pp. 1-57; G. GERLI, *Sotto controllo. Il governo internazionale delle migrazioni e le prospettive dei corridoi umanitari*, Milano, 2022; M. IMPAGLIAZZO, *I corridoi umanitari. Una via legale e sicura per l'Europa*, in V. DE CESARIS, E. DIODATO (a cura di), *Il confine mediterraneo. L'Europa di fronte agli sbarchi dei migranti*, Roma, 2018, p. 179; ID., *Le vie dell'integrazione 'latina'*, in *Limes*, 2016, pp. 127-137; M. MARAZZITI, *Porte aperte. Viaggio nell'Italia che non ha paura*, Milano, 2019, pp. 7-380; R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari. Una risposta a una crisi planetaria*, Cinisello Balsamo, 2023,

Qualche dato può aiutare a capire meglio l'impatto dell'istituto.

Tra l'inizio del 2016, anno della loro attivazione, e la seconda metà del 2025, i corridoi umanitari hanno garantito l'ingresso in Italia a circa 7.200 persone da Siria, Afghanistan, Eritrea, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Iraq, Yemen, Congo, Camerun (o da Paesi di transito come Libano, Etiopia, Pakistan, Libia, Grecia, Cipro o Giordania)⁷.

Si tratta di numeri certamente irrisori a fronte del totale dei rifugiati (oltre 117 milioni a giugno 2025, secondo le stime dell'UNHCR⁸). Ma se si considera che nello stesso periodo di tempo l'Italia ha contribuito al *resettlement program* delle Nazioni Unite per (appena) 5.077 ingressi protetti⁹, dietro a molti altri Paesi europei (almeno in rapporto alla popolazione)¹⁰, tale esiguità numerica finisce per apparire solo «relativa». All'atto pratico, dunque, i corridoi umanitari sono «molto del poco che si fa» e, anzi, rappresentano lo «schema di ammissione [...] di persone bisognose di protezione internazio-

pp. 5-198; P. NASO, *I corridoi umanitari, una risposta costruttiva alle migrazioni*, in *Aggiornamenti Sociali*, 2019, pp. 829-838; ID., *Migrazioni 2.0*, in *Limes*, 2015, pp. 149-155; ID., *I corridoi umanitari: una buona pratica che può diventare modello*, in *Nuova Atlantide*, 2016, fasc. 37; F. ROLANDO, *Humanitarian corridors to Italy. An interview with professor Paolo Naso*, in *Harvard International Review*, Spring 2018, pp. 64-67; 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*, 2017, pp. 75-89; S. TROTTA, *Safe and Legal Passages to Europe: A Case Study of Faith. Based Humanitarian Corridors to Italy*, in *UCL Migration Research Unit Working Papers*, 2017, pp. 1-35.

⁷ Si veda l'indirizzo internet <https://www.santegidio.org/pageID/30112/langID/it/CORRIDOI-UMANITARI.html>.

⁸ Il dato è tratto dall'indirizzo internet <https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/figures-glance>

⁹ Questo dato è tratto dal sito internet istituzionale dell'UNHCR attraverso il *software Refugee Data finder* (<https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download>). Differisce quello pubblicato a giugno 2024 dalla *European Union Agency for Asylum*, per la quale in Italia sarebbero state reinsediate, solo negli anni 2022 e 2023, oltre duemila persone (il report è consultabile all'indirizzo <https://euaa.europa.eu/publications/asylum-report-2024>), contro le circa ottocento stimate nello stesso periodo dall'UNHCR.

¹⁰ Tra i Paesi più attivi (vedi sempre i dati disponibili sul sito internet istituzionale dell'UNHCR consultabili attraverso il *software Data finder*) vi sono la Germania (44.935 ingressi protetti), la Svezia (34.651), la Francia (36.277), la Norvegia (27.196) e l'Olanda (14.328). A seguire, ma sempre davanti all'Italia in rapporto alla popolazione, Finlandia (10.252), Spagna (9.716), Belgio (5.879), Irlanda (3.371) e Portogallo (2.349). Tale 'ritardo', naturalmente, trova almeno in parte una sua spiegazione nella circostanza che, di là dal programma di *resettlement* delle Nazioni Unite, l'Italia accoglie ogni anno decine di migliaia di richiedenti asilo che arrivano spontaneamente dal Mar Mediterraneo.

nale che totalizza», per quanto riguarda il *nostro* Paese, «il maggior numero di arrivi»¹¹.

Per il momento, tuttavia, questo strumento non è ‘a regime’. Il suo impiego, difatti, è reso possibile, per periodi di tempo limitati e per un numero definito di beneficiari, da singoli protocolli d’intesa siglati di volta in volta tra alcuni enti privati promotori (sinora principalmente la Comunità di Sant’Egidio e la Conferenza episcopale italiana) e le pubbliche amministrazioni competenti (i ministeri degli affari esteri e dell’interno).

A oggi, in particolare, ne sono stati sottoscritti (almeno) sette: il primo, nel 2015, per l’apertura di corridoi da Libano, Marocco ed Etiopia, rinnovato alla fine del 2017 (terzo protocollo in ordine di tempo); il secondo, all’inizio del 2017, da Etiopia, Niger e Giordania, rinnovato una prima volta nel 2019 (quarto protocollo) e una seconda volta alla fine del 2022 (sesto protocollo in ordine di tempo); il quinto, nel 2021, dall’Afghanistan; il settimo a settembre 2025, per l’apertura di corridoi umanitari dal Libano¹².

Nelle pagine che seguono si esaminerà il contenuto di tali protocolli, guardando in special modo alla forma di collaborazione pubblico-privato alla quale essi hanno dato vita (§2) e ai criteri di selezione dei beneficiari (§§ 3-4).

¹¹ R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., pp. 7 e 8.

¹² Il primo protocollo d’intesa, avente a oggetto l’apertura di corridoi umanitari verso l’Italia dal Libano, dal Marocco e dall’Etiopia, è stato siglato il 15 dicembre 2015 tra il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, il Ministero dell’Interno, la Comunità di Sant’Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche, la Tavola Valdese e la Conferenza Episcopale Italiana. Esauriti i primi 1.000 beneficiari, tale protocollo è stato rinnovato il 7 novembre 2017 per altri 1.000 con la sottoscrizione di una nuova intesa. Il secondo protocollo è stato siglato il 12 gennaio 2017 tra il Ministero degli Esteri, il Ministero dell’Interno, la Comunità di Sant’Egidio e la Conferenza Episcopale Italiana per l’apertura di corridoi umanitari verso l’Italia dall’Etiopia, dal Niger e dalla Giordania. Anche questo protocollo, inizialmente attivato per un numero massimo di 500 beneficiari, è stato rinnovato il 3 maggio 2019 per altre 600 persone e il 17 ottobre 2022 per ulteriori 600 beneficiari. Nel novembre 2021, il Ministero degli Esteri e il Ministero dell’Interno hanno firmato un protocollo con la Comunità di Sant’Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche, la Tavola Valdese, la Conferenza Episcopale Italiana, l’Arci, l’Istituto Nazionale Migranti e Povertà, l’Organizzazione internazionale per le Migrazioni e l’UNHCR per l’apertura di corridoi umanitari verso l’Italia dall’Afghanistan a favore di un numero massimo di 1.200 beneficiari. I protocolli del 12 gennaio 2017 e del 3 maggio 2019 sono allegati a M.M. PAPPALARDO (a cura di), *I corridoi umanitari per i richiedenti asilo*, cit. Quelli di novembre 2021 e ottobre 2022 sono consultabili *online*, rispettivamente sui siti internet istituzionali del Ministero dell’Interno e della Conferenza Episcopale Italiana. Le intese di dicembre 2015 e novembre 2017, non pubblicate, sono state cortesemente messe a disposizione dell’Autore dal prof. Roberto Morozzo Della Rocca. Non è invece stato possibile consultare il protocollo del 2025.

Dal primo punto di vista, si osserverà che le intese siglate sinora, da un lato, rinvergono nell'impegno civico la loro cifra essenziale, dall'altro, conservano in capo alle amministrazioni statali importanti funzioni concernenti i controlli di sicurezza e, soprattutto, il rilascio dei titoli di ingresso e di soggiorno.

Da qui la seconda questione. Posto che tali protocolli sollecitano l'esercizio di poteri pubblici, si proverà a capire se e in quale misura l'apertura dei corridoi umanitari sia vincolata al rispetto dei principi dell'azione amministrativa e, in particolare, se osti al principio di imparzialità il riconoscimento agli enti promotori di una ampia libertà di scelta nella selezione dei beneficiari.

2. La collaborazione pubblico-privato

Lo schema italiano dei corridoi umanitari è plasmato su quello delle *sponsorships* elaborate nell'ambito del *Canadian Refugee and Humanitarian Resettlement Program*¹³, con il quale condivide quattro principi ispiratori: la spinta propulsiva degli enti privati promotori; il riconoscimento agli stessi di una ampia autonomia nella individuazione dei beneficiari, sia pure in base a criteri predeterminati; l'impegno degli enti promotori di farsi carico degli oneri finanziari, burocratici, organizzativi e logistici connessi al trasferimento, alla prima accoglienza e alla integrazione dei beneficiari, secondo un modello di tipo «adozionale»¹⁴; la proiezione verso una stabile integrazione dei migranti nelle comunità di destinazione, con benefici anche per queste ultime, secondo una logica «win-win»¹⁵.

¹³ Lo nota C. RICCI, *The Necessity for Alternative Legal Pathways*, cit., pp. 267-268. Per un confronto tra il modello dei corridoi umanitari e il sistema delle sponsorizzazioni canadesi, vedi in particolare L. GALLI, *Il ruolo delle pubbliche amministrazioni nei corridoi umanitari*, cit. Un quadro sintetico del modello canadese si trova all'indirizzo <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/canada-role.html>

¹⁴ Secondo la formula utilizzata nel 2016 da Daniela Pompei, allora responsabile per i servizi agli immigrati della Comunità di Sant'Egidio in un articolo apparso sull'*Avvenire* del 2 ottobre 2016 (lo riferisce M. SOSSAI, *Canali di ingresso legale*, cit., p. 88, nota 32). Su questo aspetto, vedi più diffusamente P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., pp. 148-153.

¹⁵ M. IMPAGLIAZZO, *Intervento*, in AA.VV., *Corridoi umanitari, una pratica replicabile*, cit., p. 28. Come dimostrano le ventinove storie raccontate da M. MARAZZITI, *Porte aperte*, cit., sovente sono gli stessi *sponsor* privati a trarre beneficio dall'attivazione del corridoio: quel

In linea con questa impostazione, di assegnazione ai promotori privati di un ruolo centrale e pressoché esclusivo nella materiale attuazione dei corridoi, tutti i protocolli d'intesa sottoscritti sinora (con la sola eccezione, in certa misura, di quello del 2021 concernente l'Afghanistan¹⁶) specificano, attraverso una clausola di invarianza finanziaria, che «il progetto risulta totalmente autofinanziato e non comporta [...] alcun onere a carico dello Stato italiano».

Le cose tuttavia sono più complicate, nella misura in cui, sebbene sia indubbio il grande sforzo richiesto ai privati, decisivi per il progetto restano i compiti affidati alle pubbliche amministrazioni coinvolte.

Agli enti promotori competono: *i*) la individuazione dei «potenziali destinatari del progetto» e la predisposizione, per ciascuno di essi, di «dossier individuali e familiari»; *ii*) il trasferimento in Italia delle persone ammesse; *iii*) l'adempimento degli oneri concernenti la prima accoglienza (compresa l'assistenza legale per la presentazione della richiesta di protezione internazionale¹⁷) e l'«inserimento socioculturale per un congruo periodo di tempo» (come per esempio l'attivazione di percorsi di «acquisizione delle competenze linguistiche» e di apprendimento di «abilità lavorative e sociali»¹⁸)¹⁹.

L'obiettivo è «favorire la stabilizzazione in Italia»²⁰, così da «offrire una prospettiva a lungo termine»²¹. Agli enti privati, pertanto, è espressamente richiesto di dare forma a quel *modello adozionale* al quale si è fatto cenno dianzi, definendo insieme ai beneficiari «un vademecum di bisogni» che

«siamo più ricchi tutti» (p. 168), che è riferito innanzitutto all'aspetto relazionale, fatto di «reti esistenti [...] che forse non si organizzerebbero [...] senza l'occasione offerta dal programma dei Corridoi» (p. 378).

¹⁶ Qui, difatti, l'esigenza politica di tutelare coloro che avevano collaborato con il contingente italiano durante l'occupazione NATO ha fatto sì che le amministrazioni pubbliche coinvolte si siano fatte carico sia dei costi di trasferimento di tutti i 1.200 potenziali beneficiari che, per un terzo di essi, di quelli di accoglienza e integrazione.

¹⁷ Si veda per esempio l'art. 4, comma 1, del protocollo del 2019.

¹⁸ Vedi sempre l'art. 4, comma 1, del protocollo del 2019, ma un impegno analogo è contenuto nell'art. 4, comma 2, del secondo protocollo (il primo tra i due del 2017). Silente è sul punto il primo protocollo (2015), ma è indubbio che il progetto dei corridoi umanitari abbia collocato sin dall'inizio a carico degli enti promotori gli oneri di integrazione dei beneficiari (R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., p. 102).

¹⁹ In questi termini, sia pur con qualche differenza non di particolare rilievo, sono tutti i protocolli d'intesa.

²⁰ Così, letteralmente, l'art. 4, comma 5, lett. d), del secondo protocollo (il primo tra i due del 2017).

²¹ G. GORI, F. KENDALL (a cura di), *Documento programmatico*, cit., p. 3.

comprenda i piani affettivo, burocratico, abitativo, sanitario, occupazionale e scolastico²² al fine di creare «un rapporto immediato» con la popolazione locale che vada dall'iscrizione di bambini e adulti alle scuole, fino alla ricerca del lavoro²³.

Tre sono invece i compiti assegnati alle amministrazioni statali: *i*) l'effettuazione dei controlli di sicurezza sui potenziali beneficiari; *ii*) il rilascio del titolo d'ingresso in Italia; *iii*) la predisposizione per i beneficiari di un canale privilegiato per l'ottenimento della protezione internazionale.

Il primo ha portata generale ed è fondamentale per la tenuta stessa del progetto, come conferma l'enfasi posta nei negoziati sul termine «sicurezza», sia di «chi parte», sia di «chi accoglie»²⁴.

Il secondo profilo è, invece, un tratto distintivo del programma in esame, che contempla il rilascio, per la prima volta su ampia scala, del visto umanitario a validità territoriale limitata di cui all'art. 25 del Regolamento UE n. 810/2009, in precedenza utilizzato soltanto «a dosi omeopatiche»²⁵.

Ancora più importante è il terzo profilo. Il Ministero dell'Interno, in base ai protocolli d'intesa, «si impegna a portare a conoscenza delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale [...] le finalità e le modalità operative del [...] progetto»²⁶. E ciò al fine di ovviare (se non con certezza, quantomeno con buone probabilità di successo) a uno dei profili di maggiore criticità del programma in esame, che consente l'eleggibilità a prescindere da un previo riconoscimento di meritevolezza di protezione internazionale da parte dell'UNHCR: come si chiarirà meglio più avanti, infatti, per quanto gli individui ammessi debbono necessariamente trovarsi in uno stato di particolare vulnerabilità, la loro elezione dipende pur sempre da una valutazione fatta sul campo dagli operatori, suscettibile in astratto di essere smentita dalle commissioni preposte a esaminare le domande di protezione internazionale; rendere edotte queste ultime delle finalità e delle modalità operative dei corridoi tende pertanto a ridurre al minimo il rischio di eventuali rigetti.

Dato quindi l'impatto di tali compiti (o impegni) sulle risorse umane, strumentali e finanziarie delle amministrazioni coinvolte, può dirsi che, a di-

²² M. MARAZZITI, *Porte aperte*, cit., p. 113.

²³ M. SOSSAI, *Canali di ingresso legale*, cit., p. 88. Su questi aspetti v. anche M. IMPAGLIAZZO, *I corridoi umanitari*, cit., pp. 179-180, ma soprattutto le storie di integrazione raccontate da M. MARAZZITI, *Porte aperte*, cit., pp. 7-380.

²⁴ M. IMPAGLIAZZO, *Intervento*, cit., p. 28.

²⁵ R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., p. 88.

²⁶ Così l'art. 4, comma 3, del secondo protocollo (il primo tra i due del 2017).

spetto dell'anzidetta clausola di invarianza finanziaria, l'apertura di corridoi umanitari comporta dei costi 'diretti' anche a carico dello Stato²⁷. A questi, inoltre, vanno aggiunti quelli assunti a livello territoriale (per espressa previsione legge²⁸ o per decisione dei singoli enti²⁹) e quelli 'indiretti', connessi all'esigenza di assicurare ai beneficiari dei corridoi umanitari l'accesso alla giustizia, l'istruzione e il diritto alla salute (che in concreto assumono peraltro particolare rilevanza³⁰)³¹.

Come si vede, dunque, i protocolli d'intesa che disciplinano i corridoi umanitari nell'esperienza italiana definiscono un interessante modello di *partnership* asimmetrica tra soggetti privati e soggetti pubblici: i primi assicurano un fondamentale apporto (anche finanziario), senza il quale tale strumento non avrebbe, allo stato attuale, alcuna possibilità di realizzazione; i secondi, a livello nazionale ma talora anche locale, sono chiamati a svolgere funzioni di amministrazione attiva altrettanto indispensabili per la realizzazione del progetto.

²⁷ Ne dà atto anche R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., p. 102, il quale, pur sottolineando che «nullo era l'esborso in denaro richiesto allo Stato», al contempo riconosce che quest'ultimo avrebbe comunque dovuto fornire «supporto amministrativo e investigativo, garantendo la legalità delle procedure».

²⁸ Come dimostra la scelta fatta dal d.l. 10 marzo 2023, n. 20, di includere chi entra in Italia attraverso i corridoi umanitari nel «sistema di accoglienza e integrazione» apprestato dagli enti locali ai sensi dell'art. 1-*sexies*, comma 1, del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416.

²⁹ È questo il caso dei 'corridoi trentini', sui quali v. M. MARAZZITI, *Porte aperte*, cit., pp. 63-82.

³⁰ Come segnala R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., p. 138, infatti, «una percentuale variabile tra il 5% e il 10% dei beneficiari di ciascun corridoio presenta gravi patologie che necessitano cure specialistiche, interventi chirurgici, servizi aggiuntivi al sistema sanitario» (analogamente M. IMPAGLIAZZO, *Le vie dell'integrazione 'latina'*, cit., p. 128).

³¹ F. KENDALL, G. GORI, *Corridoi umanitari europei: una via per il futuro*, in AA.VV., *Corridoi umanitari, una pratica replicabile*, cit., p. 38. D'altra parte, sono le stesse due Autrici nel loro *Documento programmatico*, cit., a riferire che lo strumento dei corridoi umanitari è «praticabile» proprio «in quanto la responsabilità viene condivisa tra attori diversi, tra cui il governo, le ONG internazionali e la società civile» (p. 3) e a «presume[re] che l'accoglienza venga attuata» non soltanto «presso strutture gestite dalla società civile» ma anche «presso strutture gestite dal governo» (p. 5). Si veda anche O. FORTI, *Intervento*, cit., p. 48: «l'architrave dell'approccio deve essere la complementarità degli interventi, in cui le politiche migratorie siano parte di un sistema di politiche di welfare soprattutto per quel che riguarda l'inserimento sui territori, evitando che siano il privato, seppur solidale e benevolo, o la Chiesa a sostituirsi agli Stati e agli obblighi derivanti da convenzioni internazionali favorendo una deresponsabilizzazione pubblica che non giova alla sostenibilità del sistema».

3. La selezione dei beneficiari: la progressiva "normativizzazione" dei criteri

La circostanza che i corridoi umanitari contemplino l'esercizio di funzioni amministrative pone in primo piano il problema dei criteri di selezione dei beneficiari e in special modo della loro compatibilità con il principio di imparzialità dell'azione amministrativa.

La questione è tuttavia delicata perché impatta su uno dei profili che, almeno in origine, maggiormente aveva caratterizzato il progetto in esame, nel quale, a differenza del *resettlement program* dell'UNHCR, l'«unico punto di riferimento per l'eleggibilità» doveva essere rappresentato dal criterio della vulnerabilità³².

In effetti, a questa impostazione di fondo sono ispirati tutti i protocolli d'intesa sottoscritti sinora, nella misura in cui essi, pur rivolgendosi innanzitutto alle persone considerate «meritevoli [...] del riconoscimento dello *status* di rifugiato» da parte dell'UNHCR³³, prendono poi in considerazione una più ampia categoria di potenziali beneficiari, individuati genericamente sulla base del canone della 'vulnerabilità'.

È però poi nel tentativo di definire questo canone che si è assistito nei fatti, anche in materia di corridoi umanitari, a una progressiva normativizzazione dei criteri di selezione³⁴.

I primi tre protocolli, in una logica di massima flessibilità, si sono infatti limitati a individuare i beneficiari 'non-UNHCR' tra coloro che si trovano in una «particolare condizione di vulnerabilità» per la «situazione personale», l'«età» o le «condizioni di salute»³⁵.

³² E.C. DEL RE, *Da corridoi umani a corridoi di sviluppo*, in AA.VV., *Corridoi umanitari, una pratica replicabile*, cit., p. 16, dove sono riferite le parole di una ex Viceministra per gli Affari Esteri.

³³ Così l'art. 3 di tutti i protocolli.

³⁴ Su questi aspetti vedi C. RICCI, *Ammissione di stranieri*, cit., pp. 315-317.

³⁵ Così gli artt. 3, comma 1, lett. b), dei primi tre protocolli (del 2015 e del 2017). Riferisce C. RICCI, *Ammissione di stranieri*, cit., p. 316, che il primo protocollo elencherebbe esemplificativamente le «donne sole con bambini», le «donne vittime di tratta», i «minori non accompagnati», gli «anziani», i «disabili», le «vittime di traumi» e le persone «in gravi condizioni di salute». Ancora, spiega l'Autrice (*The Necessity for Alternative Legal Pathways*, cit., pp. 271-273) che «the second and third memorandum provided for the extension to other categories of migrants not otherwise covered by Geneva convention» e che «differently from the first MoU, the second and third generically deal with all those persons finding themselves in conditions of serious "vulnerability determined by their personal situation, age or state of health", without any indication – not even by way of illustration – on the causes determining those conditions or on the specific underprivileged categories» (p. 272). Nei protocolli che l'A.

Già diversi il quarto e il sesto (quelli del 2019 e del 2022, con i quali è stato rinnovato l'accordo di inizio 2017 per l'apertura di corridoi da Etiopia, Niger e Giordania), che, oltre a restringere il novero dei beneficiari a chi, pur non ricompreso nelle liste UNHCR, possedga comunque i requisiti per un suo eventuale inserimento³⁶, introducono due ulteriori precisazioni: per un verso, nel sottolineare che la condizione di vulnerabilità va «accertata» sul campo dagli operatori degli enti privati promotori, precisano che, «ai fini dell'acquisizione di eventuali ulteriori elementi conoscitivi», debba essere «sentita l'UNHCR»; per altro verso, pur rinnovando il richiamo alla situazione personale, all'età ed alle condizioni di salute, aggiungono che la selezione debba in ogni caso avvenire «in conformità ai criteri espressi dall'art. 17 del d.lgs. 18 agosto 2015 n. 142»³⁷.

Così, non solo compare la 'copertura istituzionale' dell'UNHCR, esclusa nei primi tre protocolli, ma si qualifica il criterio della vulnerabilità con riferimento ai criteri previsti dalla normativa interna.

A ben vedere, però, i nuovi vincoli non sono particolarmente stringenti.

Da un lato, il parere dell'UNHCR è eventuale, nella misura in cui tali protocolli precisano che gli ulteriori elementi conoscitivi debbano «pervenire in un termine compatibile con lo svolgimento delle operazioni programmate»³⁸. Seguendo il principio generale dell'art. 16 della legge n. 241/1990, essi intendono dunque evitare che il parere dell'Alto Commissariato, benché obbligatorio (nel senso che deve essere necessariamente richiesto), possa, tardando, finire per compromettere la speditezza delle operazioni di selezione.

Dall'altro lato, va considerato che il richiamato art. 17 del d.lgs. n. 142 del 2015, nel definire i criteri di vulnerabilità, elenca a titolo esemplificativo un'ampia gamma di ipotesi («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 affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone [...] che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali»), destinate a loro volta a lasciare ampi margini di scelta nella selezione. Pertanto, nono-

di questo scritto ha potuto consultare, tuttavia, le differenze rammentate da Ricci non risultano.

³⁶ Ferma restando, precisa l'art. 3, comma 2, lett. b), del quarto protocollo (2019), la «condizione di vulnerabilità». Una precisazione, quest'ultima, inutile e ripetitiva, nella misura in cui un rifugiato è giocosamente soggetto vulnerabile.

³⁷ Art. 3, comma 2, lett. b), di entrambi i protocolli ora in esame.

³⁸ Ancora art. 3, comma 2, lett. b), di entrambi i protocolli ora in esame.

stante una parziale 'normativizzazione' dei criteri, il risultato di questi due protocolli non è dissimile da quello dei primi tre, essendo anche qui la vulnerabilità declinata attraverso il richiamo a circostanze che attengono alla situazione personale, all'età o alle condizioni di salute.

Un cambiamento più incisivo è intervenuto invece con il quinto protocollo (quello del 2021 per l'apertura di un corridoio umanitario dall'Afghanistan), nel quale si precisa che l'ammissione di persone non ricomprese nelle liste UNHCR può avvenire solo a condizione che si tratti di soggetti comunque in possesso dei requisiti previsti dagli artt. 11 e 17 del d.lgs. n. 251 del 2007 per il riconoscimento della protezione internazionale (e che non sussistano le cause di esclusione previste agli artt. 10 e 16)³⁹.

Esso, inoltre, derubrica la «comprovata condizione di vulnerabilità», da requisito di ammissione, a semplice criterio preferenziale⁴⁰, chiarendo altresì che i beneficiari devono in ogni caso trovarsi «in evidente bisogno di protezione internazionale secondo quanto previsto dalla normativa nazionale e dell'Unione europea vigente in materia»⁴¹.

Come si intuisce, pertanto, qui la 'legalizzazione' dei criteri di selezione non è più soltanto simbolica, come nel quarto e nel sesto protocollo, ma assume una connotazione concreta: attraverso il richiamo agli artt. 11 e 17 del d.lgs. n. 251 del 2007, infatti, l'eleggibilità è ristretta ai soli soggetti che siano in possesso dei requisiti per l'ottenimento dello *status* di rifugiato o, tutt'al più, di protezione sussidiaria.

In fondo, neppure questa precisazione sposta di molto il risultato, posto che, se un soggetto è in condizione di particolare vulnerabilità, verosimilmente sarà anche in possesso dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria. Epperò, a risultare alterato è stavolta il baricentro del progetto, che, mentre negli altri protocolli risulta tarato sulla libera scelta dei beneficiari da parte degli enti promotori, nel quinto contempla l'impiego di criteri selettivi parametrati sulla base di precisi referenti normativi.

³⁹ Art. 2, comma 2, lett. b), del quinto protocollo (2019).

⁴⁰ Art. 2, comma 3, del protocollo del 2021.

⁴¹ Così l'art. 2, comma 2, lett. a), e comma 3, e l'art. 3, comma 2, del protocollo del 2021.

4. *La selezione dei beneficiari (segue): l'autonomia di scelta dei promotori, tra principio di imparzialità ed esigenze di integrazione dei beneficiari*

La maggiore attenzione riservata dal quinto protocollo ai criteri di selezione dei beneficiari è probabilmente dovuta al fatto che qui, a differenza degli altri, è contemplato un impegno finanziario diretto da parte dello Stato⁴².

Tuttavia, sebbene altrove si sia ragionato in tal senso⁴³, nel caso dei corridoi umanitari non è il coinvolgimento pubblico sul piano finanziario a imporre l'obbligo di imparzialità nella selezione dei beneficiari. Viceversa, come si è anticipato all'inizio del precedente paragrafo, a suggerire l'esigenza di una piena applicazione di tale principio parrebbe la circostanza che i protocolli contemplano, tra le altre cose, anche l'esercizio di poteri amministrativi (e, specialmente, quelli di rilascio del visto e di riconoscimento della protezione internazionale).

Senonché, l'eliminazione dell'autonomia dei promotori nella scelta dei beneficiari, peraltro caldeggiata dai funzionari ministeriali⁴⁴, rischierebbe in concreto di mettere a repentaglio la «buona riuscita» del progetto⁴⁵.

Si è avuto infatti modo di evidenziare *sub* §3 che l'obiettivo di tale strumento di mobilità internazionale non è solo di «indicare una via» praticabile ed efficiente «per una immigrazione che esce dall'illegalità», ma di proporsi

⁴² Come si è detto *supra* in nota, qui lo Stato si è fatto carico dei costi di trasferimento di tutti i potenziali beneficiari e, per un terzo di essi, anche di quelli di accoglienza e integrazione.

⁴³ Si è per esempio ritenuto in dottrina in una fattispecie non troppo distante da quella in esame (il *social housing*) che in presenza di prestazioni erogate attraverso forme di collaborazione pubblico-privato, la scelta dei beneficiari dovrebbe essere affidata in modo «dipendente e proporzionale alla ripartizione del rischio economico» tra gli attori coinvolti (lo segnala C. PREVETE, *Housing sociale: problemi e prospettive*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, pp. 529 ss., citata da I. PIAZZA, *Intervento pubblico, iniziativa privata e tutela dei diritti nel social housing*, in A. ADINOLFI, A. SIMONCINI (a cura di), *Protezione dei dati personali e nuove tecnologie. Ricerca interdisciplinare sulle tecniche di profilazione e sulle loro conseguenze giuridiche*, Napoli, 2022, p. 343).

⁴⁴ Essi infatti ritenevano necessario o quanto meno «prudente» attenersi agli elenchi dell'UNHCR onde evitare «di far spazio a criteri soggettivi, in funzione dei rapporti personali stabiliti con i profughi» (R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., pp. 85-92).

⁴⁵ R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., p. 95. Insiste l'A. a p. 104: «non si tratta di capricci ma di desideri correlati al tipo di ambiente in cui i richiedenti asilo andranno a inserirsi, e anche correlati alle possibilità logistiche, alle possibilità di cure, alle possibilità di lavoro, in funzione di una più facile inclusione nella società di approdo»; «la posta in gioco», detto in altre parole, «è l'integrazione».

come «modello [...] per il “dopo”», per «l'accoglienza» e per «l'integrazione»⁴⁶.

In questa logica quindi il processo di selezione deve essere meticoloso e non può basarsi soltanto su dati formali (come lo *status* di rifugiato), poiché questi, di per sé, non offrono alcuna garanzia di una concreta capacità di inserimento nel tessuto sociale di destinazione. Non si tratta dunque tanto di esaminare una per una le migliaia di segnalazioni al fine di stilare una sorta di 'graduatoria per titoli', ma di stabilire una «relazione» con i potenziali beneficiari attraverso colloqui («tre come minimo») finalizzati da un lato a scandagliare la storia personale di ciascuno («situazioni familiari e sociali», «ragioni della fuoriuscita dal proprio paese», «formazione culturale e professionale», «fattori di vulnerabilità», etc.), dall'altro a verificare la volontà degli intervistati di stabilirsi in Italia (chiarendo per esempio che sarà rilasciato un visto a validità territoriale limitata, che non si potrà fare ritorno nel Paese di provenienza e che si avrà l'obbligo di partecipare a percorsi d'integrazione basati «sul rispetto delle [...] leggi, sull'apprendimento della lingua, sulla scolarizzazione dei minori, sull'accettazione del lavoro»)⁴⁷.

Inoltre, accanto alla «*pre-departure preparation of the beneficiaries*», utile può rivelarsi anche una «*pre-arrival orientation of the local communities*»⁴⁸, in modo da creare in anticipo «un ambiente [...] accogliente» nel luogo di destinazione⁴⁹.

Così è accaduto per esempio a Boves, in provincia di Cuneo, dove nel 2019 è stato convocato un incontro pubblico con «volantini porta a porta» per verificare la disponibilità della comunità locale a ospitare una famiglia di siriani: ai partecipanti sono state mostrate le foto delle persone selezionate e di ciascuna è stata raccontata la storia individuale e questo «*whole-of-society approach*»⁵⁰ ha consentito di realizzare una «filiera dell'integrazione»⁵¹ talmente virtuosa che uno degli ospiti ha trovato lavoro in tempi molto brevi e

⁴⁶ M. MARAZZITI, *Porte aperte*, cit., pp. 374-375.

⁴⁷ R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., pp. 125-127.

⁴⁸ Lo sottolineano D. ALBANESE, M. TARDIS, *Safe and Legal Pathways for Refugees*, cit., p. 98.

⁴⁹ M. SOSSAI, *Canali di ingresso legale*, cit., p. 88. Analogamente M. MARAZZITI, *Porte aperte*, cit., p. 155, per il quale occorre fare in modo che «i profughi», «prima di arrivare» in Italia, «acquist[ino]» presso la comunità di destinazione «un volto» e «un aspetto umano».

⁵⁰ C. RICCI, *The Necessity for Alternative Legal Pathways*, cit., p. 266.

⁵¹ P. NASO, *Conclusioni*, cit., p. 56.

ha rinunciato con tre mesi di anticipo al «salario umanitario» per sé e per l'intera famiglia⁵².

La complessità della questione giuridica emerge così in tutta la sua specificità. Dietro il *favor* dei promotori per criteri di eleggibilità elastici vi è l'esigenza di assicurare la corrispondenza tra migranti e ambiente di destinazione, facendo leva sulla disponibilità di singoli individui, comunità locali, chiese, associazioni, reti sociali e gruppi familiari a occuparsi dell'ospitalità e del sostentamento dei beneficiari selezionati per un congruo periodo di tempo⁵³: negata la libertà di scelta, risulterebbe compromessa «la componente di sponsorship» (cioè «la disponibilità all'accoglienza in Italia») e diminuirebbe di conseguenza «la chance d'integrare presto e bene»⁵⁴.

In gioco non è dunque solo la volontà politica di assicurare la «complementarietà» di tale strumento di mobilità rispetto ai programmi esistenti⁵⁵ e di evitare che «la spinta per un maggiore impegno di solidarietà delle società civili» possa andare «a compensazione» con gli impegni degli Stati verso l'Unione europea e l'UNHCR⁵⁶. Più esattamente, in gioco è la specialità dei corridoi umanitari e, in definitiva, la loro stessa esistenza quale programma

⁵² M. MARAZZITI, *Porte aperte*, cit., pp. 155-157.

⁵³ Vedi a questo proposito l'art. 3, comma 3, dei primi quattro protocolli (quello del 2015, i due del 2017 e quello del 2019) e del sesto (del 2022). Più articolata è invece la disposizione analoga nel protocollo del 2021 (contenuta stavolta nel comma 3 dell'art. 3), nella quale, oltre agli «ulteriori fattori» menzionati nel testo, ne sono indicati altri cinque: «persone che dimostrano legami familiari, anche se non ricompresi nell'ambito dei familiari ricongiungibili ai sensi della normativa europea, con cittadini afgani regolarmente presenti in Italia o giunti di recente proprio in attuazione del programma di evacuazione di emergenza attuato nell'agosto 2021»; «persone che per l'attività svolta in Afghanistan, per il loro ruolo professionale o per le posizioni pubbliche assunte in passato sono particolarmente esposti al rischio della vita, dell'incolumità personale o della libertà personale»; «persone che hanno collaborato con il contingente italiano in Afghanistan o con le organizzazioni legate alla cooperazione internazionale italiana in Afghanistan»; «persone che sono già state segnalate ai ministeri competenti perché fossero comprese nel ponte aereo per l'evacuazione effettuata nell'agosto 2021 e che per la criticità di quel momento non hanno potuto lasciare l'Afghanistan»; «persone che si trovano in una comprovata situazione di vulnerabilità personale, che non può essere adeguatamente affrontata nel paese di transito e che deve essere compatibile con le capacità di accoglienza affinché possa essere adeguatamente affrontata in Italia».

⁵⁴ R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., pp. 88-93. Secondo Daniela Pompei, capodelegazione della Comunità di Sant'Egidio (ivi riportate alle pp. 89-90), i corridoi richiedono una «necessaria autonomia in quanto esercizio di *sponsorship* basato su una scelta consapevole dei beneficiari», da cui dipende «il percorso virtuoso dell'integrazione».

⁵⁵ O. FORTI, *Intervento*, in AA.VV., *Corridoi umanitari, una pratica replicabile*, cit., p. 48.

⁵⁶ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d'intesa*, cit., p. 17.

di mobilità internazionale «inscindibile dalla libertà di scelta dei beneficiari»⁵⁷.

Ciò, naturalmente, non significa negare l'esistenza di rischi.

Per quanto il progetto dei corridoi umanitari ambisca a superare ogni «categorizzazione» per «gruppo etnico», «appartenenza religiosa», «classe d'età», «genere» o «livello di istruzione»⁵⁸ e rivendichi la propria «natura laica», come testimonierebbe la «sostanziale equità nel credo di appartenenza dei beneficiari»⁵⁹, il riconoscimento agli enti promotori di così ampi margini di discrezionalità nella selezione espone questa procedura a parzialità e discriminazioni. Come è stato osservato, infatti, «*the criteria used in selection processes are in theory based on vulnerability but are in practice linked to political [...] rationales*», con la conseguenza che, all'atto pratico, nella selezione dei beneficiari «*there is always a partiality*»⁶⁰. Non solo perché l'esigenza di integrare presto e bene rischia di indurre gli enti promotori a preferire certe etnie o religioni a scapito di altre, ma anche perché lo stesso criterio della vulnerabilità può, tra l'altro⁶¹, alimentare discriminazioni e stereotipi, come accade per esempio nel caso della preferenza per donne e bambini, che rafforza il pregiudizio nei confronti degli uomini, specialmente se giovani e soli⁶².

Epperò, al netto delle criticità appena rammentate, vi sono forse nel caso di specie ragioni per escludere l'esigenza di una applicazione formalistica del principio di imparzialità.

Innanzitutto, è da considerare che tale principio deve sempre essere temperato con il buon andamento, che impone di escludere rigidità suscettibili di mettere a rischio il conseguimento del risultato prefissato per la migliore tutela dell'interesse pubblico.

⁵⁷ R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., p. 88.

⁵⁸ E.C. DEL RE, *Da corridoi umani a corridoi di sviluppo*, cit., p. 16.

⁵⁹ F. BRIZI, *Intervento*, in AA.VV., *Corridoi umanitari, una pratica replicabile*, cit., p. 24. Sebbene, va anche detto, l'«ispirazione cristiana» dell'«esperienza dei corridoi umanitari» sia rivendicata espressamente dagli enti promotori (P. NASO, *Conclusioni*, in AA.VV., *Corridoi umanitari, una pratica replicabile*, cit., p. 60).

⁶⁰ S. TROTTA, *Safe and Legal Passages to Europe*, cit., pp. 11 e 30.

⁶¹ Ha notato infatti sempre S. TROTTA, *Safe and Legal Passages to Europe*, cit., p. 12, che il criterio della vulnerabilità talvolta «*led to instances of refugees deliberately acting to worsen their health conditions in order to enhance their likelihood of being selected*».

⁶² Segnala in proposito ancora S. TROTTA, *Safe and Legal Passages to Europe*, cit., p. 32, che «*the priority given to family and women and children replicates a heteronormative framework and potentially reinforces the stereotype of lone male refugees as a threat to the host society*».

In secondo luogo, i compiti assegnati dai protocolli agli enti promotori non sembrano qualificabili come ‘attività amministrative’ e pertanto è da escludere che essi ricadano sotto la disciplina dell’art. 1, comma 1-ter, l. 241/1990⁶³.

Nel caso di specie, poi, la soddisfazione del principio di imparzialità è almeno in parte assicurata ‘a monte’: da un lato, attraverso la selezione, da parte dei ministeri coinvolti, di *partner* privati dotati di requisiti di specchiata serietà e affidabilità; dall’altro, grazie alla predeterminazione, nei protocolli, di criteri di selezione generali e astratti e, per quanto possibile, agganciati a referenti normativi (v. *sub* §3).

Ancora, non si può dimenticare che, mentre ai promotori privati è demandata un’attività di natura puramente ‘istruttoria’, l’esercizio dei poteri di ammissione al territorio dello Stato dei soggetti selezionati e di riconoscimento a loro favore della protezione internazionale resta in capo alle amministrazioni competenti, che li esercitano, naturalmente, anche nel rispetto del principio di imparzialità: dunque, per esempio, ove ravvisino che uno o più soggetti sono stati ammessi al programma per ragioni diverse dalla condizione di vulnerabilità, ben possono adottare provvedimenti di diniego.

Infine, va ricordato che tutti i protocolli d’intesa contemplano l’esistenza di un nucleo di coordinamento e di valutazione dei risultati. Dunque, purché questo si faccia carico, tra le altre cose, anche di monitorare la selezione, preferibile parrebbe conservare l’attuale libertà di scelta dei beneficiari da parte degli enti promotori ed evitare che una loro ‘imposizione dall’alto’ possa determinare in concreto il fallimento dell’intero progetto⁶⁴.

⁶³ Sull’esercizio privato di funzioni pubbliche la letteratura è molto ampia. Ci si limita quindi a rinviare al recente contributo di L. PARONA, *L’esercizio privato di funzioni pubbliche: limiti e regime nel diritto italiano e statunitense*, Torino, 2023. Sull’applicazione del principio di imparzialità ai soggetti privati che svolgono attività amministrative, v. I. PIAZZA, *L’imparzialità amministrativa come diritto. Epifanie dell’interesse legittimo*, Santarcangelo di Romagna, 2021, pp. 154 ss.

⁶⁴ Si potrebbe tutt’al più ipotizzare di affidare al nucleo di coordinamento e di valutazione dei risultati anche funzioni di tipo giustiziale, immaginando la possibilità, almeno per coloro che hanno preso parte alle interviste con gli operatori degli enti promotori e poi non sono stati selezionati, di presentare un reclamo. Questa possibilità andrebbe però valutata attentamente anche in considerazione dell’elevato numero di reclami che tale nucleo potrebbe potenzialmente trovarsi a ricevere e alle esternalità negative che ciò potrebbe determinare per il funzionamento dei corridoi umanitari.

5. I corridoi umanitari, dei «catalizzatori di speranza in un tempo di crisi di senso»⁶⁵

Nati dunque come strumento sperimentale e innovativo, i corridoi umanitari si sono fatti apprezzare per la capacità di coniugare le istanze solidaristiche degli enti promotori con le esigenze di controllabilità e sicurezza rappresentate dalle istituzioni pubbliche: lo testimoniano i riconoscimenti internazionali⁶⁶; lo conferma la circostanza che, nel caso del corridoio afgano, siano stati i ministeri degli esteri e dell'interno, per primi, a ravvisare in questo strumento la soluzione migliore per soddisfare l'esigenza, innanzitutto politica, di garantire protezione internazionale ai collaboratori del contingente italiano⁶⁷; lo ha ribadito la Camera dei deputati, che, con due ordini del giorno, ha impegnato il Governo a «valutare l'opportunità» di «intensificar[n]e la realizzazione»⁶⁸.

Come si è visto, in particolare, il punto di forza di tale strumento sta nella sua proiezione verso la stabilizzazione dei beneficiari. Esso riesce così a evitare tanto semplificazioni di carattere securitario, che riducono il fenomeno migratorio a problema di ordine pubblico, quanto semplificazioni di tenore opposto, le quali mancano talora di vedere che «accogliere non è facile» e richiede programmazione e organizzazione⁶⁹.

Da qui l'anzidetto favore delle istituzioni pubbliche. Anche nel contesto attuale, poco incline ad agevolare l'immigrazione, queste sono disponibili a sostenere l'ingresso di migranti in condizione di vulnerabilità, purché ciò avvenga attraverso percorsi ordinati, sicuri e dignitosi e a fronte dell'impegno, da parte di soggetti privati di chiara affidabilità, a realizzare percorsi predefiniti di integrazione.

Cionondimeno, i corridoi umanitari non hanno ancora trovato una loro precisa collocazione sul piano sistematico. Da quanto si è visto infatti essi oscillano tra il modello della *sponsorship* privata, che lo Stato, nella logica della sussidiarietà orizzontale, si 'limita' a favorire, e quello di uno strumento

⁶⁵ M. MARAZZITI, *Porte aperte*, cit., p. 73.

⁶⁶ Come rammenta il considerato n. 6 del Protocollo di intesa del 2021 per la realizzazione di un corridoio umanitario dall'Afghanistan, infatti, i corridoi umanitari sono valse agli enti promotori l'aggiudicazione del Premio Nansen per i rifugiati dell'UNHCR 2019.

⁶⁷ Come dimostra la circostanza, ricordata *supra*, che i ministeri coinvolti abbiano accettato di farsi carico dei costi di trasferimento e, in parte, di accoglienza dei beneficiari.

⁶⁸ Si vedano gli ordini del giorno n. 9/1112/24 e n. 9/1112/72 approvati dalla Camera dei deputati nella seduta del 4 maggio 2023.

⁶⁹ R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., p. 132.

che concorre, al pari di altri, alla realizzazione delle politiche pubbliche in materia migratoria.

È questo un nodo che meriterebbe forse di essere sciolto, poiché è la preferenza per l'una o per l'altra opzione a indicare la misura della tollerabilità, da una parte, del coinvolgimento pubblico nella materiale realizzazione del progetto, dall'altra, della libertà di scelta dei beneficiari da parte degli enti privati.

Potrebbe allora in tal senso essere auspicabile, superando la logica dell'intesa 'occasionale', una 'messa a regime' dei corridoi umanitari, dimodoché sia consentito a ogni ente esponenziale in possesso di determinati requisiti di affidabilità, magari entro limiti annuali, di farsi carico, sulla base di regole di applicazione generale previste con legge, dell'arrivo, della prima accoglienza e dell'integrazione di migranti in condizioni di vulnerabilità.

PARTE III
PROFILI PENALI

OFFSHORING DELL'ASILO E CONTRASTO
AL MIGRANT SMUGGLING:
TRA RISULTATI ATTESI ED EFFETTI COLLATERALI

Martina Galli

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. *Offshoring* dell'asilo ed effetto di contrasto al traffico di migranti nella narrativa dei legislatori. – 3. Rilievi di metodo. La narrativa nel quadro delle indicazioni della scienza della legislazione. – 4. Rilievi nel merito. I dubbi sugli effetti positivi dell'esternalizzazione in termini di contrasto ai trafficanti e la prospettazione di effetti collaterali disfunzionali. – 4.1. *Segue*. I dubbi sull'equazione tra il contrasto al *migrant smuggling* e la finalità “umanitaria” dell'*offshoring*. – 5. Politiche di *offshoring* e parallelo rafforzamento del presidio penalistico: ancora dubbi sugli effetti attesi. – 6. Politiche di *offshoring* e sconfinamento finalistico nell'ambito della politica criminale: solo una strategia comunicativa? – 7. Note conclusive.

1. *Introduzione*

Recenti esperienze legislative di esternalizzazione delle procedure di asilo (c.d. *offshoring*)¹ tendono a ricercare una base di legittimazione nell'effetto atteso in termini di contrasto al traffico di migranti (*migrant smuggling*)² e, in

¹ Il termine descrive sinteticamente la delocalizzazione presso un paese terzo dei processi di gestione delle richieste di asilo, con o senza trasferimento della responsabilità per la protezione (*responsibility shifting*). Per un inquadramento dell'*offshoring* nell'ambito delle politiche di esternalizzazione del controllo dei flussi migratori, quale sua ultima “frontiera”, v. S.F. NICOLOSI, *Externalisation of Migration Controls: A Taxonomy of Practices and Their Implications in International and European Law*, in *Netherlands International Law Review*, 71, 2024, 4 ss. Cfr., inoltre, da ultimo il Report del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, Michael O'Flaherty, intitolato *Externalised asylum and migration policies and human rights law*, in www.commissioner.coe.int, 4 settembre 2025, 1 ss. che individua nell'esternalizzazione delle procedure di asilo, distinguendo in base alla presenza di un *responsibility shifting*, una delle tre aree dell'*external co-operation* in materia di asilo e al controllo delle migrazioni, a fianco dell'*external implementation of return procedures* e dell'*externalisation of border management to prevent irregular border crossings*.

² L'espressione *migrant smuggling* (in italiano traducibile con “traffico di migranti”) sta ad indicare il fenomeno del procurare l'ingresso illegale di una persona nel territorio di uno Stato di cui la persona non è cittadina o residente permanente. Si potrebbe aggiungere “a scopo di lucro”, in accordo con la definizione offerta dalla normativa internazionale e in par-

corrispondenza a ciò, di riduzione del numero di morti in mare. Tali risultati si trovano ora presentati all'interno di proclami politici ad elevata risonanza mediatica, ora formalizzati all'interno dei testi degli accordi di esternalizzazione, delle normative ad essi collegate e delle relative valutazioni d'impatto.

Impiegando qualche rudimento di scienza della legislazione e indossando lenti penalistiche, nonché avvalendosi di risultanze criminologiche, il presente contributo intende interrogarsi su tale schema di giustificazione, vagliandone la solidità, assieme politica e giuridica.

A tale fine, partiremo dal descrivere la narrativa dei benefici in termini politico criminali che, con tratti di profonda somiglianza, ha accompagnato le politiche di *offshoring* di vari paesi, connotando, in particolare, il patto del Regno Unito con il Ruanda e quello dell'Italia con l'Albania. Da qui, tenteremo di evidenziare la distanza tra questa narrativa e le buone norme in tema di analisi d'impatto della legislazione, tanto in punto di metodo quanto di merito, soffermandoci sulle dinamiche socio-criminologiche che preludono alla verifica di effetti diversi, e financo opposti, a quella attesi. Dinami-

ticolare dal Protocollo di Palermo del 2000 (introducendo così una differenziazione rispetto al mero favoreggiamento dell'immigrazione irregolare), se non fosse che la nozione di traffico di migranti vigente nello spazio europeo è segnata dal *Facilitators Package* del 2002, il quale traccia un'area di illiceità estesa a tutte le condotte intenzionali di aiuto all'ingresso e al transito irregolare di stranieri, a prescindere dal perseguimento di un vantaggio economico o materiale: S. ZIRULIA, *Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare. Tra overcriminalisation e tutela dei diritti fondamentali*, Torino, 2023, 10 ss. e in part. 45. Occorre, dunque, avvertire che l'espressione qui impiegata mira, sull'impronta delle dichiarazioni politiche oggetto di analisi, a identificare in maniera sintetica un fenomeno criminale che – per quanto, come si dirà, multiforme – è riconoscibile nei suoi contorni di massima, pur nella consapevolezza della sua problematicità definitoria sul piano giuridico. Siamo anche consapevoli che l'espressione presenta una scarsa correttezza linguistica, considerato che il termine “*smuggling*” indicherebbe, da un punto di vista semantico, le sole situazioni di mobilità “clandestina” (per cui v. A. SPENA, *Migrant Smuggling: a Normative and Phenomenological View from Italy*, in V. Militello, A. Spena (a cura di), *Between Criminalization and Protection. The Italian Way of Dealing with Migrant Smuggling and Trafficking within the European and International Context*, Leiden-Boston, 2018, 5 ss). Vale la pena, infine, segnalare, come l'espressione valga comunque a distinguere il fenomeno in argomento da quello, più grave, della tratta di persone (*human trafficking* o *trafficking in persons*), caratterizzato dall'assenza di consenso e, soprattutto, dalla finalità di sfruttamento: per quanto i due fenomeni siano contigui e spesso sovrapposti sul piano empirico (cfr. ad es. S. ZIRULIA, *Il favoreggiamento*, cit., 52 ss.), la distinzione tracciata “sulla carta” – dal Protocollo Addizionale a quello di Palermo, del 25 dicembre 2003, e dalla direttiva 2011/36/UE – è piuttosto netta. Eppure, come vedremo (*infra*, par. 6), la narrativa che andremo ad analizzare non sempre valorizza la distinzione, sfruttando semmai gli aspetti di incertezza – anche linguistica – per finalità di autolegittimazione.

che che, se da un lato scoprono la debolezza del nesso tra *offshoring* e contrasto al fenomeno criminale, dall'altro screditano la finalità umanitaria delle politiche in oggetto, del pari segnando la sostanziale ineffettività dell'inasprimento penalistico cui si accompagnano. Messo in dubbio l'impianto di giustificazione, proveremo a indagare i meccanismi che lo sottendono. A questo proposito, saranno ricostruite le motivazioni che, in chiave comunicativa ma non solo, possono aver sospinto i legislatori dell'*offshoring* a centrare il finalismo della politica su obiettivi propri della politica criminale. Infine, in sede conclusiva, ci spingeremo a offrire alcune indicazioni che – pur muovendosi su un piano ideale – possano servire a reinquadrare lo schema giustificativo analizzato, affinché, pur in una forma ridimensionata, possa essere in futuro legittimamente impiegato.

2. Offshoring dell'asilo ed effetto di contrasto al traffico di migranti nella narrativa dei legislatori

Sebbene mai davvero attuata e benché da considerarsi già superata³, la recente esperienza di revisione del sistema di asilo del Regno Unito, centrata sulla dislocazione delle procedure in Ruanda in qualità di paese terzo, rappresenta una delle più note esperienze legislative in tema di delocalizzazione

³ Un primo accordo non vincolante tra il Regno Unito e il Ruanda (il *Memorandum of Understanding between the UK and Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement*, siglato nell'aprile 2022) era stato nei fatti neutralizzato dalla Corte Suprema britannica con la sentenza *AAA e altri c. Secretary of State for the Home Department*, del 15 novembre 2023. In estrema sintesi, la sentenza aveva statuito l'illegittimità degli ordini di trasferimento basati sul *Memorandum*, essendovi fondati motivi di ritenere che, nonostante le assicurazioni fornite dai due Stati, il sistema di asilo ruandese non fornisse adeguate garanzie alle persone trasferite, esposte a un concreto rischio di violazione dei loro diritti fondamentali in conseguenza di un rimpatrio o di ulteriore trasferimento verso un altro paese non sicuro (per approfondimenti v. ad es. A. LIGUORI, *Storica sentenza sull'accordo Regno Unito-Ruanda, ma la battaglia non è finita...*, in *ADiM Blog*, dicembre 2023; A. PASQUERO, *la corte suprema britannica blocca (per ora) il trasferimento di richiedenti asilo in Ruanda*, in *Sist. pen.*, 14 dicembre 2023). Nel tentativo di superare i profili di illegittimità ravvisati dalla Corte Suprema, il 5 dicembre 2023 il governo di Rishi Sunak aveva tuttavia stipulato con il governo ruandese un nuovo accordo, questa volta vincolante; accordo che, pur prevedendo garanzie aggiuntive per le persone trasferite, lasciava intatto l'impianto di fondo del sistema assieme alle sue principali criticità. Il nuovo accordo, tuttavia, non ha fatto in tempo ad operare perché smantellato dal nuovo governo eletto nel luglio 2024.

dell'asilo. L'interesse per questa esperienza è dettato dall'ampio utilizzo dello schema di giustificazione cui si è fatto cenno in apertura.

Il *Chapter 4* del *New Plan for Immigration* del 2021, intitolato “*Disrupting Criminal Networks and Reforming the Asylum System*”⁴, traccia una chiara connessione tra l'obiettivo di ridurre il *business* delle organizzazioni criminali dedite al traffico di migranti, quale causa di numerose morti in mare nonché di un eccessivo numero di richieste di asilo anche da parte di non aventi diritto⁵, e l'introduzione della possibilità di esaminare le domande al di fuori del Regno Unito⁶. La soluzione dell'*offshoring*, presentata come disincentivo all'intrapresa dei viaggi per mezzo dei trafficanti assieme ad altre misure restrittive in materia di asilo, precede, nel disegno generale del *New Plan*, altre misure di ordine penale descritte nel *Chapter 7*⁷.

Dal *New Plan for Immigration* è venuto a discendere, quale suo “*cornerstone*”, il *Nationality and Borders Bill* del 2022 (a seguito di *royal assent* divenuto *Nationality and Borders Act – NABA*). Nell'*economic impact assessment*⁸ che ha accompagnato questa normativa si offre, fra le altre cose, un'accurata rappresentazione dell'aumento degli arrivi delle c.d. *small boats*, della crescita del carico amministrativo e giudiziario e del numero delle domande di asilo rigettate⁹. Questi dati vengono messi in relazione alla necessità di dare vita a una giusta ma rigida (“*fair but firm*”) legislazione sull'immigrazione irregolare; un obiettivo generale, questo, che si specifica in quello di contrastare le reti criminali che facilitano gli ingressi illegali. Nel documento si analizzano, dunque, i costi e i benefici dell'ampia gamma di misure già prefigurate nel *New Plan*. Tra queste misure rientra anche la possibilità di processare le domande al di fuori del Regno Unito, mediante modifica alla *section 77* del *Nationality Immigration and Asylum Act 2002*.

⁴ Cfr. *New Plan for Immigration – Policy Statement, Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty*, March 2021, in part. 17 ss., reperibile al seguente link: <https://www.gov.uk/government/consultations/new-plan-for-immigration>.

⁵ *Ibidem*. Si descrive qui un sistema di asilo che non disincentiva a sufficienza i tentativi di ingresso illegale, alimentando il ricorso ai trafficanti. L'elevato numero di domande anche da parte di richiedenti non meritevoli è presentata, inoltre, come la causa di notevoli ritardi nell'analisi delle richieste, a discapito dei meritevoli e più vulnerabili.

⁶ *Ivi*, 18 s.

⁷ *V. infra*, par. 5.

⁸ *Nationality and Borders Bill – Impact Assessment, The Home Office*, IA no. HO0385, reperibile al seguente link: <https://www.gov.uk/government/collections/the-nationality-and-borders-bill>.

⁹ *Ivi*, 7 ss.

Nel frattempo, comunque, il governo britannico aveva già provveduto alla conclusione di un *asylum partnership arrangement*, quale fulcro della *Migration and Economic Development Partnership* (MEDP) con il Ruanda: patto che, come noto, prevedeva l'esternalizzazione delle domande di asilo, mediante trasferimento nel paese terzo dei richiedenti arrivati illegalmente nel Regno Unito o le cui domande non potessero qui essere processate. Nell'annuncio del 14 aprile 2022 da parte della segretaria di Stato per gli affari interni Priti Patel, si afferma che il patto «*will help break the people smugglers' business model and prevent loss of life, while ensuring protection for the genuinely vulnerable*». Ancora più esplicito è il testo dell'accordo, a seguito di revisioni divenuto trattato nel dicembre 2023¹⁰, secondo cui l'esternalizzazione delle domande di asilo rappresenta, ai sensi dell'art. 2, il mezzo per raggiungere l'obiettivo «*to deter dangerous and illegal journeys to the United Kingdom which are putting people's lives at risk and to disrupt the business model of people smugglers who are exploiting vulnerable peoples*».

La medesima narrativa viene ripresa nell'ambito dall'*Illegal Migration Bill* del 2023 (poi *Illegal Migration Act* – IMA), quale ulteriore intervento legislativo¹¹ che – nel dichiarato intento di bloccare gli ingressi illegali nel Regno Unito, smantellare il traffico dei migranti e salvare vite – procedeva a sbarrare definitivamente l'accesso all'asilo ai richiedenti entrati illegalmente passando da un paese terzo sicuro, aprendo ad altri patti del tipo di quello con il Ruanda. Nel relativo *impact assessment*¹² la connessione tra mezzo e scopo – sino a questo momento lasciata all'intuizione – viene, peraltro, finalmente esplicitata: chiudendo il sistema di asilo, i richiedenti, siano essi meritevoli o meno, saranno scoraggiati dall'affrontare i viaggi in mare verso il Regno Unito, con conseguente indebolimento del *business* dei trafficanti¹³.

La narrativa impiegata dal Regno Unito non è certo isolata. Essa richiama da vicino quella che, anni addietro, era stata adottata per giustificare la riedizione del modello australiano di *offshoring*, in un primo momento smantellato dai governi laburisti perché giudicato «*a cynical, costly and ultimately un-*

¹⁰ Revisioni imposte dalla sentenza della Corte Suprema britannica, per cui v. nota 3.

¹¹ Per un confronto tra NABA e IMA, si veda: *Nationality and Borders Act compared to Illegal Migration Bill: factsheet*, 20 July 2023, reperibile al seguente link: <https://www.gov.uk/government/publications/illegal-migration-bill-factsheets/nationality-and-borders-act-compared-to-illegal-migration-bill-factsheet>

¹² *Illegal Migration Bill - Impact Assessment*, The Home Office, IA no. HO 0438, reperibile al seguente link: <https://www.gov.uk/government/publications/illegal-migration-bill-overarching-documents>.

¹³ *Ivi*, 28 (punto 106) e 29 (punto 113).

successful exercise”¹⁴. Richiama, inoltre, quella – da qualcuno definita “umanitaria”¹⁵ – contenuta nell’accordo di esternalizzazione siglato nel 2021 dal governo danese¹⁶.

Anche il governo italiano ha, da ultimo, adottato questo schema giustificativo. La Presidente del Consiglio dei ministri Giorgia Meloni, presentando in conferenza stampa gli obiettivi dell’accordo con l’Albania appena siglato¹⁷, ha infatti messo al primo posto lo scopo di «contrastare il traffico di essere umani»¹⁸. L’aspetto emerge anche dal testo dell’accordo¹⁹, ed è stato valoriz-

¹⁴ Cfr. M. GLEESON, N. YACOB, *Cruel, costly and ineffective: The failure of offshore processing in Australia*, in *Policy Brief series*, Kaldor Centre for International Refugee Law, agosto 2021, 4 ss.

¹⁵ Cfr. M. LEMBERG-PEDERSEN, Z. WHYTE, A. CHEMLALI, *Denmark’s new externalisation law: motives and consequences*, in *Forced Migration Review*, marzo 2025.

¹⁶ Cfr. il *Memorandum of understanding regarding cooperation on asylum and migration issues*, siglato tra Danimarca e Ruanda nel 2021. V. inoltre J.M. OLSEN, *Danish lawmakers approve plan to locate asylum center abroad*, in APnews, 3 giugno 2021, dove si riportano le dichiarazioni rilasciate in commento alla politica di esternalizzazione da Rasmus Stoklund, deputato socialdemocratico e membro della Commissione per l’immigrazione e l’integrazione del Parlamento danese: quando i migranti e i rifugiati si rendono conto che saranno trasferiti fuori dall’Europa, «they will stop going to Denmark and that will mean they will stop putting themselves in a dangerous situation on the Mediterranean Sea and they will stop wasting a lot of money paying like they pay to these smugglers». Sulla politica di esternalizzazione danese, v. M. LEMBERG-PEDERSEN, A. CHEMLALI, Z. WHYTE-N. FEITH TAN, *Danish desires to export asylum responsibility to camps outside Europe Europe. AMIS Seminar Report*, Copenhagen, marzo 2021.

¹⁷ Cfr. *Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria* (d’ora in poi, *Protocollo Italia-Albania*). Il Protocollo è stato a seguito ratificato con la legge n. 14/2024 «per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria». Per una panoramica sui caratteri e sui contenuti dell’accordo, nonché per una analisi delle sue possibili criticità, v. M. SAVINO, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa*, in ADiM Blog, gennaio 2024 e ID., *Nota sul d.d.l. di ratifica dell’Accordo Italia-Albania (A.C. 1620)*, in www.documenti.camera.it; C. SICCARDI, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2024, 113 ss.; AA.VV., *Il Forum. Il protocollo Italia-Albania e il decreto-legge “Paesi sicuri”*, in *GdP*, 3, 2024, 251 ss.

¹⁸ Cfr. *Dichiarazioni alla stampa con il Primo Ministro d’Albania, l’intervento del Presidente Meloni*, in www.governo.it, 6 novembre 2023.

¹⁹ Cfr. la premessa del *Protocollo Italia-Albania*, laddove le parti si dicono certe «delle azioni da intraprendere per la prevenzione dei flussi migratori illeciti e della tratta degli esseri umani». L’oggetto del contrasto, dunque, diviene qui addirittura il più grave fenomeno della tratta di esseri umani, segnando uno scivolamento rispetto alle dichiarazioni ufficiali. Su tale

zato nella sede del Consiglio d'Europa²⁰, nonché all'interno di una lettera congiunta a firma della Presidente e dell'allora Primo Ministro del Regno Unito Rishi Sunak²¹, dove si esprime l'intento congiunto di «stroncare le bande di trafficanti». Lo stesso *refrain* è stato impiegato, infine, nel contesto dell'accesso dibattito tra magistratura e politica sul tema della designazione dei paesi d'origine sicuri²² che, inevitabilmente, ha investito l'accordo, met-

scivolamento, che appare immediatamente tanto atecnico quanto sovrabbondante e strumentale, v. par. 6.

²⁰ Rivolgendosi al Consiglio d'Europa, la Presidente Giorgia Meloni ha sottolineato, in particolare, le virtualità positive in termini di deterrenza nei confronti dei trafficanti, che non potrebbero più assicurare destinazioni certe ai migranti.

²¹ La lettera, intitolata “*Dobbiamo fermare quegli sbarchi illegali*” è stata pubblicata sul Corriere della Sera, il 5 ottobre 2023: https://www.corriere.it/opinioni/23_ottobre_05/dobbiamo-fermarequegli-sbarchi-illegali-4ad10788-63b5-11ee-a93d-90604c651c50.shtml.

²² Il confronto tra Corti e politica ha avuto inizio con l'ordinanza Tribunale di Roma del 18 ottobre 2024, la quale, dichiarando illegittima l'applicazione della procedura di frontiera a dodici richiedenti asilo trattenuti in Albania e provenienti dall'Egitto e dal Bangladesh, paesi considerati dal Tribunale non sicuri almeno per alcune categorie di persone, ha statuito il diritto dei soggetti coinvolti di essere condotti in Italia (sulla pronuncia v., ad es., G. MENTASTI, *Trattenimento dei richiedenti asilo in Albania: tra mancate convalide, ricorsi e decretazione d'urgenza. Una breve guida, per farsi un'idea*, in *Sist. pen.*, 23 ottobre 2024). Pochi giorni dopo l'ordinanza romana, il Governo ha emesso il d.l. 23 ottobre 2024, n. 158 (conv. l. 9 dicembre n. 187), che ridefinisce la lista dei paesi sicuri. La vicenda è proseguita con una serie di rinvii pregiudiziali alla CGUE da parte del Tribunale di Roma, Bologna, Firenze, e Palermo (v. P. IANNUCELLI, “*Paesi d'origine sicuri*”: la situazione processuale delle cause pendenti davanti alla Corte di giustizia, in *Rivista del contenzioso europeo*, 3, 2024, 1 ss.) nonché – a seguito dello spostamento di competenza per la convalida dei trattenimenti – da parte della Corte di Appello di Roma e di Palermo (v. G. MENTASTI, *Paesi sicuri, ancora un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia: l'ordinanza della Corte di Appello di Palermo*, in *Sist. pen.*, 13 febbraio 2025). Dopo l'udienza del 25 febbraio (su cui v. M. SAVINO, *I Paesi di origine sicuri davanti alla Corte di giustizia: l'udienza del 25 febbraio 2025 e il nodo del controllo giurisdizionale*, in *AdiM Blog*, febbraio 2025), in data 1° agosto è arrivata la sentenza della CGUE, cause riunite C-758/24 e C-759/24, *Alace e Campelli*, relativa ai rinvii pregiudiziali disposti dal Tribunale di Roma (le altre cause erano state sospese in attesa di questa decisione “pilota”). La sentenza, vertendo all'interpretazione della nozione di paese sicuro di cui agli artt. 36 e 37 della c.d. “direttiva procedure” (direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013), doveva stabilire – in estrema sintesi – se sia compatibile con il diritto dell'Unione europea considerare sicuro un paese d'origine anche se tale paese non lo sia per una o più categorie di persone definite (a cui il richiedente protezione internazionale non appartiene). La Corte ha risposto ammettendo che la designazione del paese sicuro compete allo Stato membro, il quale può provvedervi anche in via legislativa, senza che però da ciò possa derivare una limitazione al sindacato del giudice interno, chiamato a verificare se la designazione corrisponda

tendone a rischio l'attuazione²³. In risposta alle ordinanze dei giudici che non hanno convalidato alcuni trattenimenti in Albania, disponendo il trasferimento in Italia dei richiedenti ovvero rinviando alla CGUE, fonti del Viminale hanno reso noto che il governo sarebbe andato avanti sul Protocollo, nella convinzione che esso incarni un buon modello per contrastare l'immigrazione irregolare che si avvantaggia dell'utilizzo strumentale delle richieste di asilo e «per combattere gli affari dei trafficanti senza scrupoli».

Del resto, la medesima convinzione è condivisa all'interno dell'esecutivo dell'Unione europea. Vari documenti a firma di Ursula Von der Leyen tracciano un percorso di revisione della politica migratoria europea in cui la prevenzione delle partenze e la lotta ai trafficanti appaiono affidate non solo dalla cooperazione in materia penale (in particolare, mediante il c.d. *follow the money approach*), ma anche alla capacità dell'Unione di implementare «*smart policies*» con i paesi vicini attraverso un «*out-of-the-box thinking*»²⁴ che richiama gli accordi di *offshoring*, e segnatamente quello italo-albanese²⁵.

effettivamente ai requisiti previsti dalla direttiva. Si ricordano, infine, le due pronunce della Corte di Cassazione intervenute sul tema in attesa della decisione della CGUE: Cass. civ., 19 dicembre 2024, n. 14533/2024 e Cass. civ., 30 dicembre 2024, n. 22146, di cui la seconda a carattere interlocutorio, su cui v. M. SAVINO, *Il Diritto è morto? Lunga vita al Diritto! Come la Cassazione ha risolto il rebus dei Paesi sicuri e quali implicazioni trarne*, in *ADiM blog*, dicembre 2024).

²³ Si ricorda, infatti, che dal momento in cui un paese rientra nella definizione di “paese sicuro”, nei confronti dei suoi cittadini diviene applicabile la procedura accelerata di esame delle domande di asilo (o “di frontiera”) prevista dall'art. 28 del d.lgs. 25/2008 (in attuazione della direttiva 2013/32/UE, c.d. “direttiva procedure”) in forza della quale il richiedente asilo, durante il suo svolgimento, può essere trattenuto fino a un massimo di quattro settimane in appositi spazi allestiti nelle zone di frontiera o di transito (così dispone l'art. 6 *bis* d.lgs. 142/2015); zone cui, in attuazione del Protocollo, sono equiparati i centri dislocati in territorio albanese. Si comprende, dunque, come la corretta individuazione dei paesi sicuri risulti dirimente per il concreto funzionamento dei centri di trattenimento in territorio albanese, destinati a ospitare i soli richiedenti asilo sottoposti a procedura accelerata e sino ad oggi rimasti vuoti.

²⁴ Cfr. ad es. le lettere della Presidente Von Der Leyen del 25 giugno 2023 (pagine 1 e 2), del 14 ottobre 2024 (pagine 4 e 5), nonché, da ultimo, la lettera del 25 giugno 2025 (pagine 2 e 5).

²⁵ Citato nella lettera del 14 ottobre 2024, a pagina 5, esso è difatti considerato dalla Commissione scevro dei profili di criticità caratterizzanti il modello del Regno Unito, considerato in contrasto con il diritto europeo per il fatto di trasferire la responsabilità dell'accoglienza e del rimpatrio a un paese terzo ritenuto non sicuro.

3. Rilievi di metodo. La narrativa nel quadro delle indicazioni della scienza della legislazione

Il quadro appena tracciato disegna una politica migratoria che, pur giocandosi sul piano di strumenti amministrativi, cerca una base di giustificazione esterna, data dal perseguimento di obiettivi politico-criminali; obiettivi che peraltro, come si è visto, non rimangono confinati allo stato di proclami governativi, ma tendono a trasferirsi nei testi legislativi che traducono i programmi. A maggior ragione, dunque, appare opportuno interrogarsi sulla solidità della connessione che viene tracciata tra lo scopo e il mezzo prescelto o, per dirla in termini più tecnici, tra il beneficio atteso e l'opzione regolativa dell'*offshoring*.

A tale fine, non possiamo che affidarci alla traccia offerta dalla scienza della legislazione²⁶, in quanto scienza che, muovendo da un'ottica razionalistica, mira a produrre politiche pubbliche realmente capaci di perseguire gli obiettivi prefissati, nella prospettiva della loro maggiore qualità, controllabilità e trasparenza. Tale scienza, del resto, si trova alla base del movimento della c.d. *Better regulation*, promosso dall'OCSE e nel corso degli anni tradottosi in norme vincolanti per i legislatori nazionali²⁷ ed europeo²⁸.

Ebbene, regola aurea della scienza della legislazione è quella per cui ogni scelta regolativa sia presa a valle di un esame sistematico ed empiricamente fondato delle conseguite attese, nella direzione di ridurre la divergenza tra l'ideale del progetto normativo e gli esiti pratici dello stesso²⁹. Solo così, difatti, la *policy* potrebbe dirsi *ex ante* legittimata³⁰, al di là del consenso che

²⁶ Tale scienza, di cui notoriamente Gaetano Filangieri è il fondatore, è più modernamente indicata come "analisi e valutazione delle politiche pubbliche". Per una ricostruzione delle evoluzioni storiche di tale disciplina, v. M. DE BENEDETTO, *La qualità della funzione regolatoria: ieri, oggi, domani*, in *Historia et Ius*, 2016, 9, 1 ss. Per una trattazione complessiva degli aspetti fondamentali dell'analisi delle politiche pubbliche, rinviamo al testo, da noi preso a riferimento, di A. LA SPINA (a cura di), *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, Bologna, 2020.

²⁷ Sull'impegno dell'OCSE nella diffusione di attività finalizzate a implementare gli strumenti di analisi d'impatto della regolazione (AIR) presso gli Stati membri e la comunità internazionale, nonché sulle pratiche di *policy evaluation* in Europa, v. A. SCAGLIONE, *Policy Evaluation: uno sguardo comparativo*, in A. La Spina (a cura di), *Politiche pubbliche*, cit., 364 ss.

²⁸ Per un quadro delle attività di *impact assessment* svolte a livello di Unione europea, v. E. ESPA, A. LA SPINA, *La valutazione ex ante nella formulazione delle politiche pubbliche*, in A. La Spina (a cura di), *Politiche pubbliche*, cit., 224 ss.

²⁹ *Ivi*, 193 ss.

³⁰ Al netto, dunque, di una verifica *ex post*, su cui v. approfonditamente E. ESPA, A. LA

possano raccogliere i suoi obiettivi e dell'intuitiva ragionevolezza delle soluzioni adottate per perseguirli. In particolare, l'esame delle conseguenze dovrebbe assumere la forma di un'analisi d'impatto della regolazione (AIR), in quanto strumento di progettazione legislativa a ciò specificamente designato. Tale analisi si sostanzia in due principali momenti: un preliminare momento di previsione degli effetti associati alla soluzione regolativa principale e alle sue possibili alternative, e un secondo momento di valutazione, in termini di costi-benefici. Inoltre, essa dovrebbe includere tutte le conseguenze riconducibili alla modificazione che la scelta legislativa immette nel mondo reale, dunque sia gli effetti deliberati e attesi, sia gli effetti cosiddetti "collaterali", siano essi positivi o negativi, sempre con un occhio di riguardo a questi ultimi in quanto determinanti ai fini del successo della *policy*³¹.

È allora possibile, alla luce di questo sintetico quadro, e ancora prima di calarci negli aspetti di merito, verificare se il metodo dell'analisi d'impatto abbia trovato un qualche spazio nella costruzione della narrativa di cui ci occupiamo. L'attenzione si concentrerà, in particolare, sulle esperienze a noi più vicine, ossia quella britannica e quella italiana.

Utile è subito segnalare come, in linea generale, gli ordinamenti faticino ad abbracciare una visione dell'attività legislativa come processo razionale, piuttosto che emozionale-comunicativo. Le leggi continuano a essere concepite come palinsesto, specie se d'iniziativa dei governi e specie se incentrate su temi di elevata sensibilità politica e risonanza mediatica, come è quello dell'immigrazione. Lo strumento dell'analisi d'impatto, pensato in particolare per assistere le iniziative governative, tende, così, a occupare un ruolo di sostanziale marginalità, a vantaggio dell'incombente "causale" simbolica³². Non è raro, dunque, che le valutazioni – ove presenti – siano ridotte a mero adempimento formale, in funzione meramente confermativa di decisioni già prese.

Da questo punto di vista, il nostro Paese si afferma come esempio negati-

SPINA, G. NOTARSTEFANO, *La valutazione ex post*, in A. La Spina (a cura di), *Politiche pubbliche*, cit., 267 ss.

³¹ A. LA SPINA, *Il ciclo della performance*, in Id. (a cura di), *Politiche pubbliche*, cit., 133 s.

³² Causale che si fa particolarmente pressante quando viene in gioco la politica criminale: cfr. N. SELVAGGI, *Le promesse di un "metodo". PNRR, riforme del sistema penale e "tracce" di una nuova scienza della legislazione*, in M. Galli, N. Recchia (a cura di), *Gli effetti collaterali delle scelte di criminalizzazione (Atti del Convegno conclusivo del Progetto "Collateral Effects and Sustainability of Criminal Law", 26 maggio 2023, Università degli Studi della Tuscia, Viterbo)*, Napoli, 2023, 154.

vo³³. Nella materia d'interesse la pregiudiziale non è, peraltro, solamente culturale. Infatti, il Regolamento di disciplina n. 169/2017 reca, all'art. 6, una serie di casi di esclusione, per cui nessuna AIR è richiesta. Almeno due di queste cause vengono in gioco nel caso del Protocollo Italia-Albania: quella di cui alla lett. c), riferita a «disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato», e, soprattutto, quella di cui alla lett. d), relativa a «disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali». Non può stupire, dunque, che nessuna AIR abbia accompagnato la l. n. 14/2024 che dà esecuzione al Protocollo. Libero campo era, dunque, offerto alla giustificazione dell'intervento nella forma del proclama politico, non assistito da una puntuale verifica empirica.

Diversamente, come si è visto, nel Regno Unito – paese in cui, per motivi storico-culturali, gli strumenti di progettazione legislativa conoscono un ottimo livello di implementazione³⁴ – gli interventi di riforma contenenti il riferimento all'esternalizzazione delle procedure di asilo sono stati accompagnati da *impact assessment*. Il documento relativo al NABA, quale primo plesso legislativo di attuazione del *New Plan for Immigration*, richiama la misura di *offshoring*, tuttavia asserendo di non potere, allo stato, presentare una stima dei costi e dei benefici ad essa collegati³⁵. Il nesso tra esternalizzazione e risultato di contrasto al traffico di migranti viene, così, prudentemente allentato; in assenza di dati che possano comprovarla, la relazione tracciata dal *New Plan* è messa in disparte, e il risultato annunciato semmai ricondotto, per un verso, al potenziamento del controllo penale (mediante l'aumento dei livelli sanzionatori nonché mediante l'eliminazione del requisito del profitto per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina) e, per altro verso, all'estensione dei poteri delle autorità di *enforcement*.

Meno prudente si presenta, invece, l'*impact assessment* che ha accompagnato l'IMA. Qui, come anticipato, il nesso si trova esplicitato e l'*offshoring* presentato come intervento capace di disincentivare gli ingressi nonché, come conseguenza, di neutralizzare dei trafficanti. Tuttavia, l'analisi si astiene dal fornire stime sul punto, offrendo soltanto dei possibili scenari e impiegando preposizioni ipotetiche che fanno intendere come gli effetti descritti rimangano sul piano teorico³⁶. Se, per un verso, l'andamento ipotetico salva

³³ E. ESPA, A. LA SPINA, *La valutazione ex ante*, cit., 217.

³⁴ A. SCAGLIONE, *Policy Evaluation*, cit., 365 ss.

³⁵ *Nationality and Borders Bill – Impact Assessment*, cit., 147.

³⁶ Cfr. *Illegal Migration Bill - Impact Assessment*, cit., 12 (punti 26 e 27).

l'aspetto della trasparenza, per altro verso svela tutta la carenza di un'analisi ridotta alla mera ripetizione delle esternazioni politiche.

4. *Rilievi nel merito. I dubbi sugli effetti positivi dell'esternalizzazione in termini di contrasto ai trafficanti e la prospettazione di effetti collaterali disfunzionali*

Quello di sbaragliare il traffico di migranti, ancorché identificato come obiettivo primario delle politiche di *offshoring*, rimane, allora, un risultato tecnicamente "imprevisto", ciò che rende assai fragile la base di giustificazione delle politiche che dallo stesso vorrebbero trarre legittimazione. Nel vuoto dimostrativo lasciato dai legislatori non può che insinuarsi il dubbio.

Come si è visto, l'obiettivo d'interesse passerebbe dal primario effetto di deterrenza sugli ingressi irregolari, secondo la logica per cui la riduzione della domanda sia in grado di indebolire l'offerta³⁷. Un primo dubbio riguarda, allora, la capacità della politica di ridurre la domanda.

Tale dubbio non è ignorato dall'*impact assessment* relativo all'IMA. Pur scolpendo la logica appena delineata, esso difatti menziona l'incognita relativa alla reazione dei migranti e l'assenza di consenso in dottrina circa la capacità delle politiche di *offshoring* di ottenere l'effetto sperato. In particolare, tre sarebbero gli ordini di ostacoli³⁸. In primo luogo, quello della "conoscenza giuridica", essendo improbabile che i migranti in cerca d'asilo conoscano le leggi dei paesi di destinazione, cui si aggiunge la possibilità che altri individui, come i trafficanti di esseri umani, possano comunque incentivare i viaggi, travisando le informazioni a proprio vantaggio. Viene poi in gioco l'ostacolo della "scelta razionale": anche se fossero a conoscenza delle misure volte a scoraggiarli, vari pregiudizi cognitivi³⁹ potrebbero impedire ai mi-

³⁷ Del resto, come è stato detto, «[q]ualunque mercato, lecito o illecito che sia, *muore*, se viene a mancare la *domanda* dei beni o dei servizi che offre. A questa elementare regola economica non si sottrae nemmeno il mercato nero della mobilità»: S. ZIRULIA, *Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare*, cit., 418.

³⁸ Cfr. *Illegal Migration Bill - Impact Assessment*, cit., 12 (punti 33-35).

³⁹ Nel documento si fa riferimento a vari ordini di pregiudizi cognitivi: il c.d. *optimistic bias*, consistente nell'eccesso di ottimismo riguardo agli eventi positivi e nella tendenza a sottovalutare la probabilità che si verifichino eventi negativi; il c.d. *egocentric bias*, ossia la tendenza a non considerare le situazioni dal punto di vista degli altri e ad affidarsi esclusivamente al proprio punto di vista personale; il c.d. *conservative bias*, ossia la propensione a mantenere una visione personale di una situazione senza riconoscere le nuove informazioni disponibili;

granti di riflettere razionalmente sulle implicazioni di tali cambiamenti, specie quando sottoposti a condizioni definite “stressanti”. Vi sarebbe, infine, il significativo ostacolo del “costo netto”, ossia del giudicare comunque vantaggioso un tentativo di migrazione, specie quando la motivazione a lasciare il paese d’origine è forte, vedi il caso dei richiedenti asilo spinti della presenza di minacce per la vita⁴⁰. A fronte di c.d. *push factors* irresistibili – come la povertà, la guerra e le persecuzioni⁴¹ – e della speranza di guadagnare in qualche modo la salvezza, l’idea di non riuscire a fare ingresso in un determinato paese perde di mordente.

E tuttavia, per un verso, l’*impact assessment* pare giudicare questi ostacoli poco stringenti, mostrando fiducia nella capacità del messaggio normativo, purché chiaro e prevedibile nei suoi effetti, di orientare il comportamento dei migranti. Per altro verso, il documento richiama l’esperienza sviluppata da altri paesi, in qualità di “*reasonable evidence*” su cui basare il convincimento di successo della politica. In particolare, la c.d. *Pacific solution* adottata dall’Australia è presentata come esempio guida. Il riferimento comparatistico è però fragile. Difatti, a guardar bene, la capacità del modello australiano di disincentivare gli arrivi via mare “*to virtually zero*” non deve essere tanto attribuita dall’adozione di politiche di *offshoring*, quanto all’introduzione, a partire dal 2013, di un sistema di intercettazione in mare delle *small boats*⁴². Del resto, l’incapacità dell’esternalizzazione di scoraggiare i viaggi e i tentativi di ingresso si collega ai due *bias* della “scelta razionale” e del “costo netto” di cui sopra: la domanda non diminuisce se costituita prevalentemente – co-

infine, l’errore del costo irrecuperabile (*sunk-cost fallacy*), vale a dire l’inclinazione a credere di essersi spinti troppo avanti in una determinazione situazione per credere di potersi fermare e tornare sui propri passi.

⁴⁰ Cfr. S. ZIRULIA, *Il favoreggiamento dell’immigrazione irregolare*, cit., 211. Inoltre, H. CRAWLEY, *Chance or choice? Understanding why asylum seekers come to the UK* (Refugee Council of the United Kingdom, Jan 2010); A. GILBERT-K. KOSER, *Coming to the UK: what do asylum-seekers know about the UK before arrival?*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2006, 32, 1209 ss.; H. HARRIET, *Destination Anywhere? Factors affecting Asylum Seekers’ Choice of Destination Country*, Australian Parliamentary Library, Research Paper No. 1, 2012–13, 5 Feb 2013, 7.

⁴¹ Sul tema cfr. ad es. A. CAVALIERE, *Le vite dei migranti e il diritto punitivo*, in *Sist. pen.*, 4, 2022, 52 ss. In prospettiva critica sui c.d. modelli *push & pull*, v. D. MASSEY, *La ricerca sulle migrazioni nel XXI secolo*, in A. Colombo, G. Sciortino (a cura di), *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Bologna, 2002, 25 ss.

⁴² Cfr. M. GLEESON, N. YACCOUB, *Cruel, costly and ineffective*, cit., 6.

me era il caso dell’Australia – da persone in cerca e meritevoli di protezione, protagoniste di una migrazione “forzata”⁴³.

La capacità delle politiche di *offshoring* di ridurre gli ingressi illegali appare perciò controversa, a fronte di una domanda che – come si è detto – tende a resistere, semmai reindirizzandosi. Anche tale profilo problematico non è disconosciuto dall’*impact assessment* relativo all’IMA, laddove si ammette che, piuttosto che essere disincentivati, i migranti potrebbero invece essere dirottati verso altri canali di ingresso nel Regno Unito, ad esempio rotte clandestine non individuate o modalità di permanenza inizialmente legali, come il soggiorno irregolare dopo la scadenza del visto⁴⁴. Da questo punto di vista, l’offerta criminale degli *smugglers* non avrebbe difficoltà ad adattarsi, proponendo soluzioni e percorsi alternativi per aggirare il sistema di *offshoring* (nonché le altre misure che, in qualità di azioni di mitigazioni del rischio, l’analisi d’impatto timidamente menziona).

Ecco, allora, emergere un secondo profilo di dubbio, concernente questa volta l’offerta criminale. Lo sguardo si rivolge, più direttamente, sulla reazione degli *smugglers* alle possibili oscillazioni della domanda di trasporto. Vari studi, condotti anche a partire dall’esperienza australiana, segnalano la forte adattività delle organizzazioni dedite al traffico di migranti, le quali, piuttosto che arrendersi al potenziale disinteresse dei loro clienti, si professionalizzano per garantire l’ingresso attraverso vie alternative nel paese di destinazione, oppure in paesi diversi, che non praticano l’esternalizzazione⁴⁵. Non è escluso, peraltro, che i trafficanti – normalmente ben informati sulla situazione geopolitica, le legislazioni nazionali, le tipologie di controlli praticati dai vari paesi, etc. – applichino uno schema di disinformazione volto a sostenere la domanda del servizio illecito⁴⁶. Di conseguenza, i tassi di criminalità

⁴³ J. MCADAM, *Australia and Asylum Seekers*, in *International Journal of Refugee Law*, 2013, 25 (3), 439.

⁴⁴ Cfr. *Illegal Migration Bill - Impact Assessment*, cit., 21 (punto 61).

⁴⁵ M. GLEESON, N. YACOB, *Cruel, costly and ineffective*, cit., 8 s.; L. WEBER, M. GREWCOCK, *Criminalising people smuggling: Preventing or globalising harm?*, in F. ALLUM, S. GILMOUR (eds.), *Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*, Routledge, 2012, 379 ss.; H. DE HAAS, *Borders beyond Control*, in *International Migration Institute Network, Blog by H. de Haas*, gennaio 2015; UNODC, *Global Study on Smuggling of Migrants*, New York, 2018, 23 ss.; L. RAINERI, *Migrant smuggling and the social organisation of cross-border mobility*, in M. Gallien, F. Weigand (eds.), *The Routledge Handbook of Smuggling*, Routledge, Londra, 2021, 319 ss.; N. YACOB, N. ERRINGTON, W. WAI NU, A. ROBINSON, *Rights Adrift: Sexual Violence Against Rohingya Women on the Andaman Sea*, in *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law*, 22(1), 2021, 96.

⁴⁶ Cfr. UNODC, *Global Study*, cit., 50.

che si vorrebbero ridotti dalla politica di *offshoring* non diminuiscono, né diminuisce il tasso di vittimizzazione, che anzi tende ad aumentare. Difatti, i migranti che si rivolgono alle organizzazioni criminali, magari dopo avere sperimentato un trasferimento in paesi diversi da quelli individuati come destinazione, potrebbero essere forzati a intraprendere rotte ancora più pericolose, esponendosi a rischi maggiori per la vita. L'accresciuta vulnerabilità, inoltre, rappresenta una condizione che indebolisce l'elemento del consenso, aprendo il terreno per condotte di sfruttamento e abuso, e dunque a una curvatura del fenomeno del *migrant smuggling* verso la tratta di esseri umani⁴⁷. Per dirla in altri termini, il rischio è che le politiche di *offshoring* diano luogo a effetti criminogeni, nella tipica forma dello "spostamento"⁴⁸ del fenomeno criminale, se non addirittura del suo "incistamento"⁴⁹.

Bisogna poi considerare un dato di complessità di fondo. Le indagini sulla materia ci insegnano, infatti, che nella realtà, non esiste un unico *business* criminale da "spezzare"⁵⁰. In particolare, i soggetti che intervengono come facilitatori delle migrazioni, nel corso di lunghi tragitti, sono diversi, oltre che distinti per livello di organizzazione, conoscenze, mezzi a disposizione. All'interno di *networks* multiarticolati e non gerarchizzati verticalmente, coe-

⁴⁷ Questo nonostante l'elemento del consenso ai fini della qualificazione di una vicenda concreta in termini di *smuggling* sia stata posta in dubbio in letteratura, in particolare laddove manchino reali alternative rispetto alla mobilità irregolare: cfr. ad es. V. MILITELLO, *La tratta di esseri umani: la politica criminale multilivello e la problematica distinzione con il traffico di migranti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 2018, 104; A. ALJEHANI, *The Legal Definition of the Smuggling of Migrants in Light of the Provisions of the Migrant Smuggling Protocol*, in *Jour. Cr. L.*, 2, 2015, 131 ss.; A. DIMITRIADI, *The Interrelationship Between Trafficking and Irregular Migration*, in S. Carrera, E. Guild (eds.), *Irregular Migration, Trafficking and Smuggling of Human Beings. Policy Dilemmas in the EU*, CEPS, Brussels, 2016, 66; E. PIRJATANNIEMI, *Victims of Trafficking in the Migration Discourse. A conceptualization of Particular Vulnerability*, in R. Haverkamp, E. Herlinkarnell, C. Lernestedt (eds.), *What is Wrong with Human Trafficking? Critical Perspectives on the Law*, Bloomsbury, 2019, 86.

⁴⁸ Sul fenomeno dello "spostamento" come tipico "*side effect*" della regolazione, specie in settori caratterizzati da una certa "elasticità di sostituzione" v. N.K. KATYAL, *Deterrence's Difficulty*, in *Mich. L. Rev.*, 1997, 2386 ss. Cfr. inoltre L.M. FRIEDMAN, *The legal system*, cit., 127; D.K. BROWN, *Cost-Benefit Analysis in Criminal Law*, in *Cal. L. Rev.*, 2004, 344; C.E. PALIERO, *Il principio di effettività del diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, 527.

⁴⁹ Ossia di indurimento e rafforzamento del comportamento criminale, che si professionalizza e diviene più difficilmente contrastabile per il fatto di passare sotto il controllo di gruppi maggiormente organizzati e pericolosi: cfr. C.E. PALIERO, *Il principio di effettività*, cit., 528.

⁵⁰Cfr. M. GLEESON, N. YACOB, *Cruel, costly and ineffective*, cit., 9; C. BARKER, *The people smugglers' business model* (Research paper, Parliamentary Library, Parliament of Australia, 28 February 2013).

sistono e talvolta interagiscono, avvicinandosi in diversi segmenti dell'itinerario, vere e proprie associazioni criminali professionalizzate operanti su base transnazionale, con soggetti che operano su base locale e tendenzialmente autonoma⁵¹. Per cui, anche volendo ammettere una certa capacità disincentivante delle politiche di *offshoring*, è difficile prevedere come la motivazione dei clienti, se del caso conformata dalla notizia delle politiche praticate dei paesi di destinazione, sia raccolta, sostenuta o deviata dai diversi *smugglers* con cui si trovano ad avere rapporti. Di conseguenza, è possibile che l'effetto disincentivante delle attività criminali operi in maniera disomogenea lungo l'itinerario. Per esempio, non è escluso che, nel caso in cui il disincentivo colpisca i trafficanti che si occupano del trasporto via mare verso il paese di destinazione, il *business* di chi accompagna i migranti nei paesi di transito non sia intaccato, o viceversa. Occorre, da qui, considerare come l'indisponibilità di un trasporto lungo un segmento della tratta, quale specifico risultato perseguito dalle politiche di cui ci occupiamo, possa determinare una situazione in cui i migranti si trovino bloccati, in condizioni precarie, in zone di confine; magari qui trovandosi asserviti a un sistema che, non rispettando i diritti dell'uomo, li vede esposti al rischio di essere venduti, abusati sessualmente, sottoposti a pratiche estorsive e perfino uccisi da parte di criminali che controllano il territorio, magari con l'agevolazione delle milizie e delle autorità locali⁵².

Quanto detto sopra adombra un terzo profilo di dubbio, che racchiude i due precedenti. Le politiche di *offshoring* rischiano non solo di mancare

⁵¹ V. ad es. UNODC, *Global Study*, cit., 51 ss.; L. RAINERI, *Migrant smuggling*, cit., 317 ss.; P. CAMPANA, *Out of Africa: The Organisation of Migrant Smuggling across the Mediterranean*, in *European Journal of Criminology*, 15, 2018, 481 ss.; L. ACHILLI, *Irregular Migration to the EU and Human Smuggling in the Mediterranean. The Nexus between Organized Crime and Irregular Migration*, in *IEMed Mediterranean yearbook 2016: Mobility and Refugee crisis in the Mediterranean*, IEMed, Barcellona, 2016, 100 ss. Inoltre, S. ZIRULIA, *Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare*, cit., 66 ss.

⁵² Si vedano, ad esempio, le documentate pratiche in Libia e in Pakistan: UNODC, *Global Study*, cit., 115 e 150. In particolare sulla Libia: *United Nations High Commissioner for Refugees, Libya: Refugees and migrants held captive by smugglers in deplorable conditions, briefing note*, 17 ottobre 2017; K. KUSCHMINDER, A. TRIANDAFYLLOIDOU, *Smuggling, Trafficking, and Extortion: New Conceptual and Policy Challenges on the Libyan Route to Europe*, in *Antipode*, 1, 2020 219; N. MONTAGNA, *Libia-Italia: la rotta del Mediterraneo centrale e l'industria della migrazione*, in M. Colombo (a cura di), *CIRMiB MigraREport, Vita e Pensiero*, 2021, 115 ss. V. inoltre il volutamente provocatorio contributo di L. MASERA, *Reversing the Perspective. Criminal Responsibility of Italian Authorities for Human Rights Violations in Libya?*, in G.L. Gatta, V. Mitsilegas, S. Zirulia, *Controlling Immigration Through Criminal Law*, cit., 267 ss.

l'obiettivo ricercato, ma addirittura di contraddirlo, qualora le organizzazioni criminali, invece che indebolirsi, siano costrette ad evolversi, potenziandosi e "globalizzandosi", e qualora, per tale ragione, il numero delle vittime di sfruttamento e delle vite perdute vada ad aumentare, invece che diminuire. Ci troveremmo, così, davanti a un effetto "collaterale" non solo indesiderabile⁵³, ma addirittura disfunzionale, esattamente contrario a quello perseguito. Un effetto che, dunque, segnerebbe fatalmente il fallimento della politica.

4.1. Segue. *I dubbi sull'equazione tra il contrasto al migrant smuggling e la finalità "umanitaria" dell'offshoring*

A margine di questi principali rilievi, merita di essere formulata una ulteriore riserva circa l'equazione, sottilmente tracciata nelle esternazioni dei legislatori, tra l'obiettivo di contrasto al *migrant smuggling* e la finalità "umanitaria" dell'*offshoring*, quasi che il raggiungimento del primo risultato sia condizione necessaria e anche sufficiente, in termini probabilistici, per ridurre i pericoli per la vita dei migranti⁵⁴. In verità, vi sono almeno altre due variabili da considerare (al netto di quanto già rilevato sulle complesse interazioni tra domanda e offerta di "mobilità" e sugli effetti collaterali che da tali interazioni possono scaturire). Tali variabili fanno emergere come il contrasto ai trafficanti sia, invero, per un verso condizione di per sé non sufficiente e, per altro verso, nemmeno (sempre) necessaria per la protezione dei migranti.

Dal primo punto di vista, è quasi scontato sottolineare come il risultato

⁵³ Cfr. L. RANIERI, *Migrant smuggling*, cit., 319.

⁵⁴ Il fenomeno della morte dei migranti nel tentativo di attraversamento dei confini (c.d. *border deaths*) è fenomeno di gravissima portata, come segnalato da approfondite analisi empiriche: T. LAST ET AL., *Deaths at the borders database: evidence of deceased migrants' bodies found along the southern external borders of the European Union*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43, 693 ss. Narrazioni basate sulla protezione della vita dei migranti hanno preso campo, invero, in tutte le politiche di controllo dei confini; la capacità di rispettare tale promessa "umanitaria" solleva tuttavia forti dubbi: cfr. ad es. T. SPIJKERBOER, *Minimalist Reflections on Europe, Refugees and Law*, in *European Papers*, 1, 2016, 533 ss. e in part. 542; V. MORENO-LAX, *The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The "Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without-Protection" Paradigm*, in *Journal of Common Market Studies*, 2017, 1 ss.; D. VITIELLO, *Legal Narratives of the EU External Action in the Field of Migration and Asylum: From the EU-Turkey Statement to the Migration Partnership Framework and Beyond*, in V. Mitsilegas, V. Moreno-Lax, N. Vavoula (eds.), *Securitising Asylum Flows. Deflection, Criminalisation and Challenges for Human Rights*, Brill, Leiden, in part. 152.

di difesa della vita dei migranti non dipenda tanto dal disincentivo delle attività predatorie degli *smugglers*, di cui sarebbe effetto *indiretto*, bensì, assai più *direttamente*, dal modo in cui l'*offshoring* è concretamente praticato. L'esame delle possibili violazioni dei diritti umani delle persone interessate nella variegata realtà delle tecniche di *offshoring* esula dal presente contributo⁵⁵. Ci limitiamo qui a segnalare come dall'effettiva "sicurezza" del paese terzo incaricato di processare le domande, avuto riguardo sia al funzionamento del sistema d'asilo sia al trattamento riservato ai richiedenti in attesa di esame e a seguito di questo⁵⁶, discenda non solo la sostenibilità giuridica degli accordi alla luce degli obblighi internazionali, ma anche – per quel che qui interessa – la capacità degli stessi di raggiungere i risultati proclamati in termini di protezione delle persone.

Guardando all'esperienza britannica, la sentenza con cui la Corte Suprema ha dichiarato l'illegittimità dell'accordo con il Ruanda⁵⁷, segnalando una serie di carenze del sistema di asilo di quel paese tali da non garantire un'approfondita analisi delle domande e da esporre i richiedenti a un concreto rischio di violazione dei loro diritti fondamentali in conseguenza del

⁵⁵ Per una complessiva analisi, v. M. O'FLAHERTY, *Externalised asylum*, cit., 13 ss.

⁵⁶ Segnaliamo che vi è chi ravvisa in accordi di *offshoring* che prevedono un trasferimento verso un paese terzo senza possibilità di fare rientro nel paese di destinazione un profilo di crudeltà «insita nel fatto di trasferire forzatamente individui, spesso già vulnerabili, in un paese straniero in cui non avevano mai progettato di recarsi, con cui non hanno alcun collegamento, che è geograficamente e culturalmente molto distante dalle loro origini, e dal quale potranno verosimilmente allontanarsi in modo legale solo accettando di fare rientro nel proprio paese di origine», da qui addirittura arrivando ad affermarne la generale contrarietà all'articolo 3 CEDU, o quantomeno ravvisando una violazione del diritto al rispetto della vita privata tutelato dall'art. 8 della medesima Convenzione: A. PASQUERO, *La Corte Suprema britannica*, cit.

⁵⁷ Cfr. nota 3. Mentre la qualificazione del Ruanda come "sicuro" non era stata messa in discussione dal giudice di prime cure, la Corte d'Appello e la Corte Suprema – basandosi sulle deduzioni dell'UNCHR e richiamandosi alle ordinanze con cui la Corte EDU nel 2022 aveva bloccato in via cautelare il trasferimento di tre richiedenti asilo in Ruanda (Corte EDU, *N.S.K. c. Regno Unito*, 14 giugno 2022; Corte EDU, *R.M. c. Regno Unito* e *H.N. c. Regno Unito*, 15 giugno 2022) – hanno svolto una propria valutazione sull'effettivo trattamento che gli stranieri potrebbero ricevere nel paese terzo. All'indomani della pronuncia della Corte Suprema, il governo del Regno Unito, ha proceduto a stipulare con il governo ruandese un vero e proprio trattato che, oltre a creare una presunzione normativa di sicurezza del Paese, prevedeva la creazione di una corte d'appello ruandese specializzata in materia di asilo e composta anche da giudici internazionali, istituiva un comitato congiunto di monitoraggio sull'attuazione dell'accordo e poneva un divieto esplicito per il Ruanda di rimuovere dal proprio territorio qualsiasi persona trasferita dal Regno Unito.

rimpatrio o di ulteriore trasferimento verso un altro paese non sicuro, non ha fatto altro che mettere in luce la profonda contraddizione tra il proclamato obiettivo di salvaguardare le vite dei migranti, per mezzo della lotta ai trafficanti, e il contenuto di una politica che per prima li esponeva a gravi pericoli.

L'accordo Italia-Albania non presenta i medesimi profili di criticità. L'Albania, diversamente dal Ruanda, è generalmente considerata paese terzo sicuro in base ai più elevati standard internazionali. Inoltre, non adottando un approccio di *burden-shifting*⁵⁸ e prevedendo la giurisdizione italiana sui centri albanesi, l'accordo comporta l'applicazione alle persone qui condotte delle ordinarie norme italiane ed europee sull'immigrazione e sull'asilo. D'altra parte, un profilo di incoerenza con il dichiarato intento umanitario potrebbe emergere laddove le condizioni della detenzione⁵⁹ dei migranti richiedenti asilo nei centri albanesi non fossero tali da rispettare standard materiali minimi in punto di vitto, alloggio e assistenza medico-sanitaria⁶⁰. Conosciamo precedenti come quello australiano che – per quanto confidiamo irripetibili, viste le gravissime carenze riscontrate nei centri Papua New Guinea e Nauru⁶¹ – im-

⁵⁸ Cfr. M. SAVINO, *La legge di ratifica*, cit., 2,

⁵⁹ Come notato da M. O'FLAHERTY, *Externalised asylum*, cit., 29 «[d]eprivation of liberty seems to be inevitable when member states operate extraterritorial procedures while keeping people under their jurisdiction – as is the case, for instance, under the Italy-Albania scheme – since in practice this may require placing people in a restricted area». Non a caso, i siti albanesi sono destinati a ospitare le sole varianti coercitive della procedura di asilo. Un profilo problematico rimane tuttavia rappresentato dall'assenza di un chiarimento sull'accesso alle misure alternative alla detenzione, nel rispetto dei principi di proporzionalità: *ivi*, 30; M. SAVINO, *La legge di ratifica*, cit., 3. Altro profilo problematico è rappresentato dal fatto che, dato che la persona non può essere rilasciata sul territorio dello Stato partner, si presume che le persone trasferite saranno sottoposte a privazione della libertà in periodi in cui il titolo per la detenzione venga meno (es. in attesa che sia organizzato il trasferimento fuori dal paese, a seguito di una decisione giudiziaria che dichiari illegittimo il trattenimento nel caso specifico).

⁶⁰ Cfr. C. SICCARDI, *La legge di ratifica*, cit., 128 ss. In particolare, sull'aspetto delle cure sanitarie: M. MAGRI, *Sulle cure off-shore per gli stranieri trattenuti in Albania*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2024, 41; M. BENVENUTI, *Il protocollo Italia-Albania e il decreto legge "Paesi sicuri"*, in *Gruppo di Pisa*, cit., 258. Inoltre, M. SAVINO, *La legge di ratifica*, cit., 4, nonché, in prospettiva più generale, M. O'FLAHERTY, *Externalised asylum*, cit., 30 s.

⁶¹ Cfr. M. GLEESON, N. YACOUB, *Cruel, costly and ineffective*, cit., 7 s. Gli A. riportano una serie di dati relativi a episodi di suicidio e di morte "offshore" come conseguenza di precarie condizioni igienico-sanitarie, oltre a testimonianze di intollerabili sofferenze fisiche e psicologiche, tali da consentire di affermare che «[a] close examination of the humanitarian objectives of offshore processing makes clear that the policy does not save lives, but rather destroys them». Cfr. inoltre il report di Amnesty International, *This is Breaking People: Human Rights Violations at Australia's Asylum Seeker Processing Centre on Manus Island, Papua New*

pongono di attivare un campanello d'allarme e di monitorare cosa a tutti gli effetti si celi dietro il velo umanitario.

Dal secondo punto di vista, bisogna considerare una significativa variabile socio-criminologica che mette in dubbio la corrispondenza tra contrasto al *migrant smuggling* e tutela della vita dei migranti⁶². Tale contrasto è presentato come una lotta senza quartiere, a tappeto. E tuttavia, come in parte già segnalato, il *migrant smuggling* è fenomeno ampio e multiforme, cosicché nelle pieghe della sua complessità⁶³, a fianco di attività criminali predatorie animate da scopo di lucro (e talvolta sconfinanti nello sfruttamento), caratterizzate da metodi violenti e dall'indifferenza per il destino dei migranti, prendono vita attività di altro tipo: ora sì orientate da fini di profitto ma

Guinea, dicembre 2013, 61-62. Gli stessi dati sull'esperienza australiana erano stati presentati al *House of Commons Public Bill Committee* da N. HODGSON, *The Nationality and Borders Bill 2021, Written evidence*, 21 ottobre 2021, al fine di mettere in guardia il Parlamento britannico circa le possibili conseguenze dell'implementazione della politica di *offshoring*, in patente contraddizione con l'asserito scopo di proteggere le vite dei richiedenti asilo.

⁶² Il controllo dell'immigrazione irregolare e il contrasto alle organizzazioni criminali che sulla stessa basano il proprio *business* si trovano comunemente collegati, sul piano finalistico, alla tutela dei diritti fondamentali e in particolare della vita dei migranti, messa a repentaglio dai pericolosi viaggi che, più o meno volontariamente, si trovano ad affrontare. In questi termini si esprime ad es. il Preambolo alla risoluzione dell'Assemblea Generale Unite n. 48/102 del 1993 intitolata "*Prevention of the Smuggling of Aliens*", che anticipava le disposizioni poi incluse nel Protocollo di Palermo del 2000. Lo stesso Protocollo accoglie la finalità di tutela della vita, affermandosi nel suo Preambolo «*Also concerned that the smuggling of migrants can endanger the lives or security of the migrants involved*». Emerge, così, una visione anche umanitaria del contrasto al *migrant smuggling*, basata a sua volta su una concezione plurioffensiva del fenomeno, in cui all'offesa all'interesse statale al controllo dei flussi (valorizzata in via pressoché esclusiva da altri approcci stato-centrici, come quello del *Facilitators Package*) si somma quella agli interessi del migrante trafficato, in contiguità con il contrasto al fenomeno della tratta di esseri umani. Per approfondimenti: A. SPENA, *Migrant Smuggling*, cit., 42 ss.; nonché ID., *Favoreggiamento dell'immigrazione irregolare vs. traffico di migranti: una dicotomia rilevante nell'interpretazione dell'art. 12 TUI? (Ragionando su Corte cost. 63/2022)*, in *Dir. imm. citt.*, 3, 2022, 247 ss.

⁶³ Sulla varietà fenomenologica del *migrant smuggling*, v. ad es. A. TRIANDAFYLLOU, T. MAROUKIS, *Migrant Smuggling. Irregular Migration from Asia and Africa to Europe*, Basingstoke (Houndmills), Palgrave MacMillan, 2012; A. SPENA, *Migrant Smuggling*, cit., p. 11 ss., p. 20 ss.; UNODC, *Global Study*, cit., *passim*; V. PUNZO, *I traffici illeciti nel Mediterraneo. Aspetti criminologici e tendenze evolutive*, in V. Militello, A. Spena, A. Mangiaracina, L. Siracusa (a cura di), *I traffici illeciti nel Mediterraneo. Persone, stupefacenti, tabacco*, Torino, 2019, 38 ss.; A. AZIANI, *The heterogeneity of human smugglers: a reflection on the use of concepts in studies on the smuggling of migrant*, in *Trends Organ. Crim.*, 26, 2023, 80 ss.

condotte in modo da garantire la sicurezza dei servizi offerti⁶⁴; ora del tutto sceve dallo scopo di lucro e semmai sostenute da finalità altruistiche, come l'aiuto tra familiari o l'assistenza umanitaria a richiedenti asilo e altri soggetti in condizioni di bisogno. In virtù della varietà empirica sottesa al concetto di *migrant smuggling*, l'equazione tracciata dai legislatori appare, dunque, tutt'altro che lineare⁶⁵. Esternalizzare può significare lottare *contro* i trafficanti, qualora – ma, come si è già rilevato, ciò è da dimostrare – il gioco tra domanda e offerta segua l'andamento sperato dai legislatori, ma ciò non significa anche necessariamente lottare *per* la vita dei migranti⁶⁶.

5. Politiche di offshoring e parallelo rafforzamento del presidio penalistico: ancora dubbi sugli effetti attesi

I dubbi che abbiamo sin qui presentato si focalizzano sugli effetti che le politiche di *offshoring* vorrebbe di *per sé* produrre sul *migrant smuggling*. Tali politiche, tuttavia, sono generalmente corredate da misure di (ulteriore) criminalizzazione, indirizzate a raggiungere un effetto di deterrenza mediante lo strumento specifico della minaccia di pena.

Nel Regno Unito, come anticipato, l'accordo con il Ruanda faceva parte di un pacchetto di misure legislative inclusive di una revisione delle incriminazioni in materia di immigrazione. All'interno del NABA⁶⁷, oltre a un aggravamento e a un ampliamento delle offese commesse dai migranti (*entering in breach of a deportation order* e *illegal entry*), si prevedeva la revisione del reato di *facilitation* contenuto nell'*Immigration Act 1971, Section 25a*, introducendo l'ergastolo al posto della pena massima di quattordici anni di detenzione ed eliminando il requisito della prova dell'ingiusto profitto⁶⁸. Que-

⁶⁴ F. LA CHIOMA, *Organizzazioni criminali transnazionali e traffico di migranti. L'esperienza nel Canale di Sicilia*, in V. Militello, A. Spena, A. Mangiaricina, L. Siracusa (a cura di), *I traffici illeciti nel Mediterraneo. Persone, stupefacenti, tabacco*, Torino, 2019, 110 ss.; C. FERRARA, *Il traffico di migranti nel Mediterraneo in un ufficio giudiziario di frontiera*, *ivi*, 194. Inoltre, S. ZIRULIA, *Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare*, cit., 74.

⁶⁵ Cfr. M. GLEESON, N. YACOB, *Cruel, costly and ineffective*, cit., 9.

⁶⁶ Cfr. V. MORENO-LAX, M. LEMBERG-PEDERSEN, *Border-induced displacement*, cit., 18 s. e 32 s.

⁶⁷ Le misure in materia penale sono riassunte nel *Nationality and Borders Bill – Impact Assessment*, cit., 16 e 92.

⁶⁸ A questo si aggiungevano l'incremento delle somme richieste a titolo di *civil penalties* per l'ingresso irregolare e altre misure di *enforcement* (potenziamento dei poteri delle autorità

sto, allo specifico e dichiarato scopo “*to deter individuals who facilitate irregular migration*”⁶⁹.

Per quanto riguarda l’ordinamento italiano, il Protocollo con l’Albania è stato siglato nel contesto di un ulteriore inasprimento della disciplina penale in materia di favoreggiamento dell’immigrazione irregolare. Per mezzo del d.l. n. 20/2023 (c.d. “decreto Cutro”, conv. l. n. 50/2023), la pena base prevista per il reato di cui all’art. 12 t.u. imm è stata elevata di un anno sia nel minimo che nel massimo edittale, per essere così portata da due a sei anni di reclusione. Inoltre, l’aumento di pena prevista per le aggravanti speciali contenute nel co. 3 è stato portato da sei a dodici anni di reclusione. Infine, nell’intento di colpire i trafficanti via mare e i c.d. scafisti⁷⁰, è stata introdotta la nuova fattispecie incriminatrice di cui all’art. 12-*bis* t.u. imm., rubricato «Morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina» e assistito da pene di eccezionale severità⁷¹, applicabili anche nel caso in cui gli eventi nefasti si verificano al di fuori del territorio nazionale. Entrambe le modifiche, per quanto varate in reazione al tragico naufragio di Cutro, fanno parte di una generale politica di intransigenza dell’attuale Governo verso il favoreggiamento dell’immigrazione irregolare, intrecciando su questo piano l’orientamento finalistico del Protocollo.

La loro capacità di raggiungere lo scopo, tuttavia, è quantomeno dubbia. Va anzitutto rilevato che gli innalzamenti sanzionatori che hanno interessato l’art. 12 t.u. imm., vista la scarsa ricorrenza nella prassi dell’ipotesi base a vantaggio di ipotesi aggravate che già conducevano al raggiungimento del limite massimo di pena invalicabile di trenta anni di reclusione, rivestono un significato più simbolico-mediatico che reale⁷². La nuova disposizione di cui

di frontiera e introduzione di *Electronic Travel Authorisations*, mirate a limitare l’ingresso di persone pregiudicate).

⁶⁹ *Ivi*, 97.

⁷⁰ Vedi la Conferenza stampa n. 24 del 9 marzo 2023 e le dichiarazioni rilasciate in tale occasione dalla Presidente del Consiglio dei Ministri.

⁷¹ Ai sensi del co. 1, è prevista la reclusione da venti a trenta anni in caso di morte di più persone, ovvero di morte di una o più persone e lesioni gravi o gravissime a una o più persone; ai sensi del co. 2, la pena della reclusione è da quindici a ventiquattro anni in caso di morte di una sola persona, ovvero da dieci a venti anni in caso di lesioni gravi o gravissime a una o più persone.

⁷² Al netto della possibilità, visto l’art. 266 c.p.p., di disporre oggi le intercettazioni anche per la fattispecie base, comunque di limitata contestazione. Cfr. L. MASERA, *Le disposizioni penali del d.l. 20/2023. Ancora un insensato inasprimento delle sanzioni in materia di favoreggiamento dell’immigrazione irregolare*, in *Quest. giust.*, 3 aprile 2023; S. ZIRULIA, *Il favoreggiamento dell’immigrazione irregolare*, cit., 99.

all'art. 12-*bis* t.u.imm., senza invero ampliare l'area del penalmente rilevante, incide solo sulle cornici edittali, ma lo fa in un modo per cui il risultato «non è tanto quello di introdurre pene più severe per i casi più gravi (invero, la reclusione fino a trent'anni poteva infatti essere raggiunta già attraverso l'applicazione congiunta delle aggravanti di cui all'art. 12, commi 3, 3-*bis* e 3-*ter*); bensì quello di inasprire il trattamento sanzionatorio per i casi *meno* gravi, prevedendo minimi edittali particolarmente elevati»⁷³, ciò che apre a possibili censure di incostituzionalità per manifesta sproporzione⁷⁴.

A interessare in questa sede, comunque, non è tanto l'effetto giuridico delle disposizioni, quanto il loro effetto pratico. Su questo fronte, le criticità che abbiamo evidenziato in relazione all'attuazione degli accordi di *offshoring* non fanno altro che riprodursi, invero acuendosi.

Il “mercato nero della mobilità”, specie quando dalla parte dei clienti si trovano persone motivate da “*push factors*” irresistibili e specie quando i servizi si trovano nelle mani di organizzazioni professionalizzate, tende a resistere tanto a politiche di chiusura quanto alla minaccia di pena che le assiste. A fronte di tale resistenza, rimane fortemente incerto il conseguimento del risultato in termini di deterrenza, come del resto ammette lo stesso *impact assessment* relativo al NABA⁷⁵. Nella peggiore delle ipotesi, al posto del depotenziamento dei fenomeni criminali, si assiste alla produzione di una serie di effetti collaterali di ordine criminogeno (evoluzione e globalizzazione del fenomeno criminale, aumento del costo delle rotte con relativo incremento dei profitti illeciti), cui corrisponde un aggravamento dei profili di vittimizzazione. Tali effetti collaterali prodotti dalla scelta di criminalizzazione⁷⁶ risultano massimamente indesiderabili perché si aggiungono al danno intrinseco

⁷³ S. ZIRULIA, *Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare*, cit., 101.

⁷⁴ L. MASERA, *Le disposizioni penali del d.l. 20/2023*, cit., e S. ZIRULIA, *Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare*, cit., 392 ss.

⁷⁵ *Nationality and Borders Bill – Impact Assessment*, cit., 97. Per i dubbi sulla riforma operata con il c.d. decreto “Cutro”, considerata del tutto, o quasi, priva di efficacia deterrente: D. PULITANO, *Sulle attuali politiche del diritto penale*, in *Sist. pen.*, 1 giugno 2023, 10, laddove si afferma che «le draconiane (sulla carta) nuove norme poco o nulla aggiungono sul piano della capacità di deterrenza sugli organizzatori del traffico di migranti, che stanno all'estero e di fatto non sono raggiunti dalla macchina del *law enforcement* italiano. Rispetto all'entità del fenomeno e alle possibili politiche, la disciplina del favoreggiamento dell'immigrazione irregolare ha un'efficacia molto limitata».

⁷⁶ Per una descrizione del complesso di effetti collaterali discendenti dal carattere restrittivo della vigente regolazione amministrativa dell'immigrazione, v. ad. A. CAVALIERE, *Le vite dei migranti*, cit., 49 ss.

all'impiego del mezzo-pena⁷⁷, specie se si tratta di pena detentiva: in termini di costi economici sostenuti per la sua applicazione, da un lato, e di costi sociali dall'altro, considerati i profili desocializzazione, ulteriore marginalizzazione, rischio di recidiva che ordinariamente l'accompagna.

Elevatissimo è, poi, il rischio che queste misure producano fenomeni ora di *overcriminalisation*⁷⁸, ora di *overdeterrence*⁷⁹, con il risultato che a fare le spese delle stesse siano soggetti diversi da quelli avuti principalmente di mira.

In primo luogo, è possibile che a cadere nelle maglie penalistiche siano “*passseurs*” che, estranei a gruppi criminali organizzati, o non perseguono uno scopo di profitto, operando su base altruistica anche in virtù di rapporti di solidarietà familiare o sociale, o comunque agiscono secondo metodi diversi da quelli propri dei pericolosi *smugglers* cui le normative sarebbero indirizzate⁸⁰, come da intenti dichiarati e come indicano i draconiani trattamenti sanzionatori associati. Di questa possibilità dà conto, nuovamente, l'*impact assessment* che ha accompagnato il NABA, ammettendo che in particolare l'eliminazione del requisito dello scopo di profitto, quale misura pensata per

⁷⁷ Per approfondimenti, ci permettiamo di rinviare a M. GALLI, *Gli effetti “collaterali” delle scelte di criminalizzazione: dagli aspetti definitivi allo strumentario operativo*, in M. Galli, N. Recchia, *Gli effetti collaterali delle scelte di criminalizzazione*, cit., in part. 22 ss.

⁷⁸ L'espressione, traducibile in italiano con “superpenalizzazione”, indica un eccesso di indagini, di processi, di condanne, e di carcerizzazione. Sul tema, si richiamano i classici: D. HUSAK, *Overcriminalization*, Oxford University Press, New York, 2008; S. KADISH, *The Crisis of Overcriminalization*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 374, 1967, 157 ss. Per una ricostruzione del fenomeno nel nostro ordinamento, v. per tutti A. CADOPPI, «*Too much criminal law*». *Per una drastica riduzione della criminalizzazione*, in *Studi Senesi*, 1, 2022, 1 ss., nonché ID., *Il «reato penale». Teorie e strategie di riduzione della «criminalizzazione»*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022, in part. 39 ss.

⁷⁹ Ossia la deterrenza, non voluta ed ulteriore, che si esplica su condotte che sarebbero estranee al target della previsione incriminatrice legislativa. Il concetto di *overdeterrence* ha molto a che vedere con quello di “*chilling effect*”, per il cui approfondimento si rinvia a: N. RECCHIA, *Il principio di proporzionalità nel diritto penale. Scelte di criminalizzazione e ingerenza nei diritti fondamentali*, Torino, 2020, in part. 252 ss.; ID., *Diritto penale e chilling effect*, in M. Galli, N. Recchia (a cura di), *Gli effetti collaterali delle scelte di criminalizzazione*, cit., 73 ss.; A. GALLUCCIO, *Chilling effect*, in C. Piergallini et al. (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, Vol. III, Giuffrè, Milano, 2022, 1261 ss.

⁸⁰ Vedi il caso di facilitatori che non adoperano metodi violenti e che organizzano rotte “sicure”, oppure il caso dei c.d. migranti-scafisti, ossia «di migranti scelti all'interno dei gruppi dei trasportati [...], ai quali viene estemporaneamente assegnato il ruolo di timoniere o altro compito logistico (addetto alla bussola, al GPS o al telefono satellitare; incaricato di custodire e distribuire cibo e acqua o di mantenere l'ordine a bordo e via dicendo)»: S. ZIRULIA, *Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare*, cit., 218.

facilitare il raggiungimento delle condanne, potrebbe dare luogo all' "unintended consequence" di colpire "organisations or individuals who attempt to facilitate migration on a more ad hoc basis and who may not be aware of the potential penalties". L'effetto collaterale disegna un aspetto di *overcriminalisation*, opportunamente previsto, ma accettato come costo intrinseco alla scelta punitiva.

In secondo luogo, non si può escludere che all'*overcriminalisation* corrisponda un fenomeno di *overdeterrence*, cosicché ad essere disincentivati siano (magari al posto degli *smugglers* professionisti) soggetti che agiscono su base solidaristica e umanitaria, con conseguente "chilling effect" di condotte soccorritrici⁸¹. La scelta incriminatrice finisce, così, inevitabilmente per riversarsi indirettamente ai danni dei migranti, la protezione della cui vita e integrità fisica, nonché del cui diritto di chiedere asilo, proprio da tali condotte spesso dipende⁸².

Tutti quelli descritti sono rischi che la normativa italiana trascina con sé da molto tempo. Essi vedono la propria origine, invero, negli obblighi di incriminazione contenuti nel *Facilitators Package*⁸³ e sono frutto della combi-

⁸¹ Sul possibile *chilling effect* dell'intera categoria dei comandanti di navi private, che potrebbero risultare scoraggiati dal prestare soccorso ai barconi di migranti per il timore di finire negli ingranaggi della giustizia penale (con tutte le conseguenze negative che ne derivano, anche in caso di archiviazione o proscioglimento, sul piano patrimoniale e non patrimoniale): L. MASERA, *Soccorsi in mare e diritto penale nella stagione dei porti chiusi. Alcune riflessioni a partire dal caso di Carola Rackete*, in *Leg. pen.*, 22 aprile 2022, 18 ss.; S. ZIRULIA, *Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare*, cit., 309, 347 ss. e 402; ID., *Is that a Smuggler? The Blurring Line between Facilitating Illegal Immigration and Providing Humanitarian Assistance at the European Borders*, in G.L. GATTA, V. MITSILEGAS, S. ZIRULIA (eds.), *Controlling Immigration Through Criminal Law. European and Comparative Perspectives on 'Crimmigration'*, Hart Publishing, Oxford, 2021, 235 ss. Inoltre, S. CARRERA, L. VOSYLUTE, S. SMIALOWSKI, J. ALLSOP, G. SANCHEZ, *Fit for Purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update, Study requested by the PETI Committee (Parlamento europeo)*, 93 e *passim*; S. CARRERA, V. MITSILEGAS, J. ALLSOPP, L. VOSYLUTE, *Policing Humanitarianism. EU Policies Against Human Smuggling and their Impact on Civil Society*, Hart Publishing, Oxford, 2019.

⁸² I dati disponibili indicano che il 90% delle persone che ha ottenuto la protezione internazionale in Europa è giunta alle frontiere in modo irregolare: Commissione LIBE, *Relazione d'iniziativa legislativa: 2017/2270(COD)*, novembre 2018. Come è stato detto, «è del tutto logico ritenere che la maggior parte di queste persone, almeno in alcune fasi del loro tragitto, si siano dovute avvalere dell'aiuto di trafficanti, *passeurs* o anche semplicemente "onesti" cittadini animati da spirito di solidarietà nei loro confronti»: S. ZIRULIA, *Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare*, cit., 204.

⁸³ Per approfondimenti, v. *ivi*, 35 ss., 45, 140, 145, e più diffusamente 345 ss.

nazione tra l'ampia latitudine applicativa dell'art. 12 t.u.imm. – vista l'assenza di un dolo specifico di profitto e la mancanza di una limitazione a condotte diverse da quelle di soccorso e assistenza a coloro che intendono chiedere protezione internazionale – e delle elevatissime cornici edittali previste. C'è da dire che la piega assunta dagli ultimi interventi legislativi in materia sembra per un verso volutamente ignorarli e per altro accrescerli, svelando – ma non è certo una sorpresa – come la preoccupazione che anima il legislatore, lo stesso dell'*offshoring*, non sia tanto (o comunque non sia solo) quella di combattere i trafficanti e proteggere le vite dei migranti, ma di proteggere le frontiere. Quale ne sia il costo.

6. Politiche di offshoring e sconfinamento finalistico nell'ambito della politica criminale: solo una strategia comunicativa?

La narrativa dell'*offshoring* potrebbe offrire l'impressione di trovarsi al solito crocevia, in cui il diritto dell'immigrazione e il diritto penale si uniscono in connubio per finalità di ostacolo all'immigrazione irregolare. E tuttavia, se solitamente la sovrapposizione tra le due materie procede sul piano di uno scambio di metodi a fronte di questo scopo comune⁸⁴, le politiche in analisi,

⁸⁴ Questo connubio è delineato, in particolare, dagli studi sulla c.d. *crimmigration*, a partire dal fondativo J. STUMPF, *The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power*, in *Amer. Univ. L. Rev.*, 56, 2006, 367 ss. Il termine indica, appunto, la progressiva sovrapposizione del diritto dell'immigrazione con il diritto penale, mediante: la previsione di sanzioni penali per violazioni del diritto dell'immigrazione; l'introduzione di conseguenze di diritto dell'immigrazione nei confronti dello straniero autore di illeciti penali; il ricorso a misure limitative della libertà personale tradizionalmente penalistiche nell'ambito del diritto dell'immigrazione. La letteratura in tema è estremamente ampia. Ci limitiamo a segnalare, in prospettiva europea e comparata, il volume di G.L. GATTA, V. MITSILEGAS, S. ZIRULIA (eds.), *Controlling Immigration Through Criminal Law*, cit. Inoltre, nella nostra letteratura: M. DONINI, *Il cittadino extracomunitario da oggetto materiale a tipo d'autore nel controllo penale dell'immigrazione*, in *Quest. giust.*, 2009, 101 ss.; F. VIGANÒ, *Diritto penale e immigrazione: qualche riflessione sui limiti alla discrezionalità del legislatore*, in *Dir. imm. citt.*, 3, 2010, 13 ss.; A. DI MARTINO, F. BIONDI DAL MONTE, I. BOIANO, R. RAFFAELLI, *The criminalization of irregular immigration: law and practice in Italy*, Pisa university press, Pisa, 2013; D. MELOSSI, *Crime, Punishment and Migration*, Sage, Londra, 2015; A. SPENA, *La crimmigration e l'espulsione dello straniero-massa*, in *Mat. stor. cult. giur.*, 2, 2017, 495 ss.; G.L. GATTA, *La pena nell'era della "Crimmigration": tra Europa e Stati Uniti*, in C.E. Paliero, F. Viganò, F. Basile, G.L. Gatta, *Studi in onore di Emilio Dolcini*, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2018, 987 ss.; L. MASERA, *La crimmigration nel decreto Salvini*, in *Leg. pen.*, 24 luglio 2019, 1 ss.; L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Torino, 2019; A. CAVALIERE,

senza peraltro uscire dai confini regolatori del diritto dell'immigrazione (al di là dei suoi risvolti detentivi, che sono però ormai assodato elemento del conubio), talmente insistono sul profilo di contrasto al fenomeno criminale del *migrant smuggling*, elevato a loro specifico obiettivo, da consentire di registrare, se non altro, una peculiarità. Più che di una convergenza teleologica, pare qui infatti potersi parlare di uno schiacciamento su finalità proprie della politica-criminale. Vero è che le reti criminali di trafficanti rivestono un notevole ruolo propulsivo rispetto agli ingressi irregolari, mettendo a repentaglio l'efficace gestione dei flussi migratori e oberando il sistema di asilo, in virtù delle elevate richieste di protezione. Europol stima, infatti, che circa il 90% dei migranti giunti nell'UE irregolarmente abbia usufruito dei servizi degli *smugglers*⁸⁵. Contrastare il *migrant smuggling* può significare, dunque, anche prevenire l'immigrazione irregolare⁸⁶ e, di conseguenza, alleggerire il sistema di accoglienza, nella prospettiva di un suo efficientamento. Ma è alquanto strano che nei propositi dei legislatori il primo obiettivo tenda a sovrastare i secondi. Viene dunque naturale interrogarsi sul perché di tale piega.

L'ipotesi più immediata, e forse più semplice, è che dietro all'impianto giustificativo vi sia il tentativo di alimentare, a livello politico e massmediatico, i meccanismi del consenso. Evocando la minaccia rappresentata da condotte criminali, e giocando sui meccanismi della paura, i *policy makers* hanno buon gioco a sfruttare la capacità espressive proprie del diritto penale⁸⁷. L'insicurezza creata a livello emotivo tende a far apparire come necessaria e immediatamente legittimata, agli occhi del pubblico, la pratica di chiu-

Le vite dei migranti, cit., 43 ss.

⁸⁵ Cfr. Europol, *Migrant smuggling in the EU*, 2016, 5. Il dato è presentato anche nella più recente Comunicazione della Commissione europea, *A renewed EU action plan against migrant smuggling (2021-2025)*, 2.

⁸⁶ In questi termini A. SPENA, *Human smuggling and irregular immigration in the EU: from complicity to exploitation?*, in S. Carrera, E. Guild (eds.), *Irregular Migration*, cit., 33.

⁸⁷ «L'emozione innata della paura gioca da sempre un ruolo significativo nell'ambito delle scienze penalistiche, le quali hanno ad oggetto la definizione di comportamenti ritenuti intollerabili per la convivenza pacifica e, per converso, la tutela di beni essenziali o fondanti per la comunità di riferimento»: G. MANNOZZI, *Il "ruolo" della paura nel diritto penale e nelle scelte di politica criminale*, in *Quaderno di storia del penale e della giustizia*, 1, 2019, 278. In argomento, v. inoltre R. CORNELLI, *Paura e ordine nella modernità*, Giuffrè, Milano, 2008; A. CERRETTI, R. CORNELLI, *Oltre la paura. Cinque riflessioni su criminalità, società e politica*, Feltrinelli, Milano, 2013; F. TRIPODI, *Dal diritto penale della paura alla paura del diritto penale. Spunti per una riflessione*, in *Quaderno di storia del penale e della giustizia*, 2019, 271 ss.

sura del sistema di asilo. Lo sconfinamento teleologico nasconderebbe, insomma, nient'altro che una strategia comunicativa di ordine populistico⁸⁸.

Essa è perseguita in maniera talmente esasperata e indiscreta da assumere traiettorie parossistiche, come evidenziano alcuni scivolamenti (se non scivoloni) nell'impiego del linguaggio penalistico. Si pensi al riferimento al "traffico di esseri umani" indicato come *target* dell'Accordo Italia-Albania (nel testo dell'accordo si parla addirittura direttamente di "tratta di esseri umani"), quale concetto atecnico che, riunendo e mescolando il *migrant smuggling* con il più grave fenomeno del *trafficking in human beings*, tende al tempo stesso a potenziare il senso di minaccia e ad estendere le virtualità positive della politica. Vero è, d'altra parte, che la strumentale sovrapposizione tra traffico di migranti e tratta di persone⁸⁹ è in qualche modo autorizzata dalle incertezze che, in modo parimenti strumentale, lo stesso diritto penale manifesta nel tracciare i confini tipologici e nel definire le conseguenze sanzionatorie delle incriminazioni dedicate alle due manifestazioni criminali⁹⁰. Lo

⁸⁸ Il termine populismo sta ad indicare, in linea generale, l'utilizzo del sentimento popolare (di paura, risentimento, indignazione, etc.) a fondamento di decisioni politiche, orientate prevalentemente alla "rassicurazione sociale" e al consenso. Tale orientamento tende a segnare, in particolare, la politica criminale: questo in virtù della «promessa moderna di concentrare la violenza sociale e le relative paure in un unico luogo, la penalità, che in tal modo diventa il perno attorno a cui ruota la convivenza sociale»: così R. CORNELLI, *Contro il panpopulismo. Una proposta di definizione del populismo penale*, in *Dir. pen. cont.- Riv. trim.*, 4, 2019, 130. Oltre allo scritto appena citato (che propone un impiego stringente del concetto, limitato ai casi in cui esso sostenga una concezione del potere personalistica e autoritaria, con risvolti sulla tenuta democratica-costituzionale dell'ordinamento), si rinvia, in tema, a: G. FIANDACA, *Populismo politico e populismo giudiziario*, in *Criminalia*, 2013, 95 ss.; D. PULITANÒ, *Populismi e penale. Sull'attuale situazione spirituale della giustizia penale*, *ivi*, 123 ss.; F. PALAZZO, *Paura del crimine, rappresentazione mediatica della criminalità e politica penale (a proposito di un recente volume)*, in *MediaLaws*, 3, 2018, 14 ss.; L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, 515 ss.; M. DONINI, *Populismo e ragione pubblica. Il post-illuminismo penale tra lex e ius*, Modena, 2019; L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, cit., *passim*. Nella letteratura internazionale, per tutti, J. PRATT, *Penal Populism*, Routledge, New York, 2007. Nella retorica analizzata, dunque, il populismo "penale" fa da sponda a quello diffuso nella materia migratoria, per cui V. STOYANOVA, *Populism, Immigration and Liberal Democracies. Inherent Instability or Tipping of the Balance?*, in V. Stoyanova, S. Smet (eds.), *Migrants' Rights, Populism and Legal Resilience in Europe*, Cambridge University Press, New York, 2022, 49 ss.

⁸⁹ Lo stesso scivolamento, del resto, si registra nelle dichiarazioni che, per rendere più credibile la retorica punitiva dello "scafista" senza scrupoli, hanno accompagnato l'introduzione del reato di cui all'art. 12-*bis* tu.imm. mediante il c.d. decreto-Cutro.

⁹⁰ La contiguità e, talvolta, sovrapposizione che *migrant smuggling* e *human trafficking*

stesso può dirsi per le narrazioni che riducono gli *smugglers* a una monolitica categoria di soggetti senza scrupoli, inquadrati all'interno di organizzazioni criminali. La parziale rappresentazione del fenomeno, volta a stressarne gli aspetti di pericolosità, è analoga a quella che percorre la retorica punitiva: essa sostiene tanto politiche di chiusura in materia migratoria quanto norme penali di tipo securitario⁹¹, caratterizzate dall'assenza di un'adeguata differenziazione tra condotte agevolatrici contrassegnate da livelli di disvalore marcatamente eterogenei⁹².

Un vero e proprio parossismo si registra, invece, nella definizione delle modalità in cui il contrasto ai fenomeni criminali richiamati si dichiara avvenire. La narrativa cui facciamo riferimento è infatti puntellata di termini che attingono all'ambito metaforico bellico: si parla espressamente di “combattere”, “sconfiggere”, “stroncare” il traffico di migranti. La terminologia utilizzata è la medesima impiegata dal diritto penale dell'immigrazione⁹³: una materia plasmata dal paradigma della “lotta”, dove il fine di “vincere” il fenomeno criminale rappresenta la base di giustificazione per un impiego dell'arma della pena slegato dal tradizionale apparato di garanzie⁹⁴. L'arma

manifestano sul piano empirico (cfr. nota 2), oltre a comportare inevitabili difficoltà probatorie e qualificatorie in sede processuale, rende a monte difficoltosa la perimetrazione delle fattispecie incriminatrici dedicate. D'altra parte, queste difficoltà non dovrebbero, per un verso, autorizzare a cancellare la distinzione tra i due fenomeni, né, per altro verso, dovrebbero condurre, come invece accade, a evocare scenari di tratta al fine di «reprimere più severamente mere forme di facilitazione di ingressi irregolari o per giustificare i periodici giri di vite nei meccanismi di controllo delle frontiere»: S. ZIRULIA, *Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare*, cit., 62.

⁹¹ A. AZIANI, *The heterogeneity of human smugglers*, cit., 81; V. MORENO-LAX, M. LEMBERG-PEDERSEN, *Border-induced displacement: The ethical and legal implications of distance-creation through externalization*, in *Questions of International Law*, 56, 2019, 10 s.

⁹² S. ZIRULIA, *Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare*, cit., *passim*. Cfr. inoltre M. MINETTI, *The Facilitators Package, Penal Populism and the Rule of Law: Lessons from Italy*, in *New Journal of European Criminal Law*, 3, 2020, 335 ss.

⁹³ M. DONINI, *Integrazione europea e scienza penale*, in C. Grandi (a cura di), *I volti attuali del diritto penale europeo. Atti della giornata di studi per Alessandro Bernardi*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, 227.

⁹⁴ Lungi dal rimanere un intento politico o dallo svolgere una mera funzione critica e comunicativa, la “lotta” diviene un concetto giuridico che investe le regole e la loro applicazione. Cfr. M. DONINI, *Diritto penale di lotta. Ciò che il dibattito sul diritto penale del nemico non deve limitarsi a esorcizzare*, in *Studi sulla Questioni Criminale*, 2007, 2, 55 ss.; ID., *Diritto penale di lotta vs Diritto penale del nemico*, in A. Gamberini, R. Orlandi, *Delitto politico e diritto penale del nemico*, Bologna, 131 ss. Criticamente su questo nuovo modello e sulla difficoltà di distinguerlo dal diritto penale del nemico: A. CAVALIERE, *Diritto penale del nemico e di lotta:*

della pena, però, non è qui in gioco⁹⁵. La metafora, che nel diritto penale ha un (drammatico) senso, rimane dunque vuota. Più che di una metafora, si tratta di una menzogna linguistica: suggestiva, ma ben lontana dalla realtà della politica di *offshoring*.

Sembra possibile, da qui, tratteggiare altre spiegazioni. Esse delucidano dinamiche legittimanti che, per quanto sempre volte a sostenere il consenso, agiscono più in profondità rispetto al semplice piano comunicativo-espressivo.

Anzitutto, quella del mascheramento delle implicazioni sottese alla dinamica effettuale della politica, se non dei suoi “reali” scopi. Sottolineando l’effetto finale di lotta ai trafficanti si priva infatti di significanza il risultato intermedio da cui esso – ammesso e non concesso che la reazione sociale sia quella sperata – dovrebbe passare, ossia la riduzione della domanda di viaggi e dunque di ingressi irregolari. Mirare a ridurre la domanda di ingressi irregolari significa però anche mirare a ridurre il numero di richieste di asilo, strumentali ma anche meritevoli, se è vero che il 90% dei migranti che hanno ottenuto la protezione internazionale in Europa è giunta alle frontiere in modo irregolare (verosimilmente avvalendosi dei servizi degli *smugglers*⁹⁶). Significa, dunque, mirare a contrarre non solo i costi del sistema di accoglienza dovuti alla sua strumentalizzazione, ma il sistema di accoglienza stesso⁹⁷. Un risultato, questo, che – al di là della sua effettiva realizzabilità – ap-

due insostenibili legittimazioni per una differenziazione, secondo tipi d'autore, della vigenza dei principi costituzionali, cit., 265 ss.; M. PAVARINI, *La giustizia penale ostile*, cit., 7 ss. (in part. 14 ss.).

⁹⁵ Neppure è in gioco l’impiego di mezzi violenti come la distruzione delle imbarcazioni degli *smugglers*, quale misura che, nel contesto della crisi migratoria del 2015, ha caratterizzato l’operazione *EUNAVFOR Med-Sophia*, in quanto operazione militare dell’Unione europea istituita con la decisione 2015/778/PESC del Consiglio (su cui v. ad es. D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell’Unione europea*, Cacucci Editore, Bari, 2020, 55 e 132). La misura, in presenza di “*non-compliant boarding operations*”, presentava l’elevato rischio di produrre un “*collateral damage including the loss of life*”: cfr. S. PEERS, *Analysis. The EU’s Planned War on Smugglers*, in *Statewatch*, 12 maggio 2015; T. GAMMELTOFT-HANSEN, N.F. TAN, *The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy*, in *Journal on Migration and Human Security*, 5, 2018, 37 s.; V. MORENO-LAX, *The EU Humanitarian Border*, cit., 9.

⁹⁶ Visto l’altro dato Europol secondo cui a questi si sarebbe rivolto il 90% dei migranti giunti in Europa in maniera irregolare.

⁹⁷ Questo a fronte di un atteggiamento sospetto verso il sistema dell’accoglienza e i suoi beneficiari. Esso si trova disvelato dalla lettera aperta, datata 22 maggio 2025 e firmata da 9 leader di Stati europei (Italia, Danimarca, Austria, Repubblica Ceca, Lettonia, Polonia, Belgio, Estonia, Lituania), in cui, nel rivendicare margini di azione in tema di politiche migratorie e

pare meno presentabile a livello politico e meno legittimato da un punto di vista giuridico, considerata la natura fondamentale dei diritti in gioco⁹⁸. Se tale obiettivo è, invero, manifesto in accordi che trasferiscono sul paese terzo la responsabilità dell'accoglienza (come quello del Regno Unito con il Ruanda), non lo è invece in accordi che invece sembrano preludere alla possibilità di permanenza nel paese di destinazione (come quello dell'Italia con l'Albania)⁹⁹.

I vantaggi della valorizzazione del contrasto al *migrant smuggling* non si fermano comunque qui. Difatti, tale risultato appare talmente significativo ed è dotato di una tale legittimazione intrinseca in virtù degli interessi statali ma anche personalistici sottesi – ciò alla luce della rappresentazione, ricorrentemente offerta, dello *smuggling* come fenomeno unitario, schiacciato sulla sua manifestazione più grave e odiosa, lesiva dei diritti dei migranti – da oscurare o comunque ridimensionare, nell'ambito di un complessivo bilancio dei risultati della politica, i costi che questa comporta. Costi economici, anzitutto, ma anche costi umani e giuridici, in termini di eventuale diminuzione delle garanzie dei migranti interessati e di accesso al sistema di asilo, che tendono ad essere riequilibrati, in ottica di sistema, dal beneficio di politica-criminale dichiarato. In parallelo, del resto, il diritto penale offre legittimazione a questa operazione di sopravvalutazione delle poste positive e di sot-

criticando la giurisprudenza della Corte EDU, si paventa come il sistema di protezione internazionale sia un veicolo per accogliere "*wrong people*": migranti che approfitterebbero dell'accoglienza al fine di commettere reati e spargere insicurezza, mettendo a repentaglio la fiducia nelle istituzioni. La lettera ha provocato la reazione di alcuni giuristi accademici che, in data 26 maggio, a margine dei lavori della Terza edizione dei *Printemps du droit* svoltisi a Parigi, hanno diffuso un accorato appello volto a riportare al centro i valori della persona umana e a difendere l'operato della Corte europea dell'uomo. Tanto la lettera quanto l'appello sono reperibili nella scheda *Europa, politiche migratorie e diritti umani. L'appello degli accademici di Les Printemps du Droit in risposta alla "lettera aperta" dei Governi europei per una interpretazione restrittiva delle convenzioni internazionali sui diritti umani*, in *Sist. pen.*, 13 giugno 2025. Qui può essere trovato anche il link alla risposta del Consiglio d'Europa, per voce del Segretario Generale Alain Berset, pervenuta in data 24 maggio.

⁹⁸ V. MORENO-LAX, *The EU Humanitarian Border*, cit., 1 e 12 ss. spiega come tramite una narrativa di "salvataggio" dei migranti dalle spire dello *smuggling*, «*interdiction is laundered into an ethically sustainable strategy of border governance*».

⁹⁹ Ma il punto, come sottolineato in dottrina, rimane poco chiaro: M. SAVINO, *Nota sul d.d.l di ratifica*, cit., 2 e ID., *La legge di ratifica*, cit., 3. Lo stesso A., peraltro, non esita a indicare come fine ultimo del Protocollo «l'interdizione (di una quota) degli arrivi spontanei verso l'Italia, con presunti effetti dissuasivi nei confronti degli altri migranti in partenza (c.d. deterrenza)»: *ivi*, 2.

tovalutazione delle poste negative dell'*offshoring*: per un verso assegnando massimo valore al contrasto al *migrant smuggling*, anche mediante l'imposizione di pene elevatissime; per altro verso, non distinguendo tra "tipi" di *smuggling* e continuando a punire anche chi facilita l'ingresso di richiedenti asilo¹⁰⁰.

La sottolineatura dei benefici dell'*offshoring* sul piano politico-criminale, come chiave per proteggere anche i diritti dell'uomo, sembra funzionale, inoltre, ad abilitarlo rispetto a diverse politiche di esternalizzazione delle frontiere, che proprio su quel piano hanno manifestato i loro maggiori fallimenti. Tale sottolineatura sembra volere segnare, infatti, un cambio di passo rispetto ad altri accordi (vedi quello dell'Italia con la Libia e accordi simili conclusi in ambito europeo con i paesi dell'Africa settentrionale, nonché con la Turchia), i cui tragici risvolti umanitari sono incontrovertibili, così come le loro conseguenze esiziali in termini di evoluzione dei fenomeni criminali coinvolti¹⁰¹. Eppure, proprio l'esperienza passata e gli effetti perversi di quelle politiche, anch'esse inizialmente sponsorizzate in quanto mezzo per sgominare i trafficanti, dovrebbero suggerire maggiore cautela.

Infine, lo spostamento dell'attenzione sui benefici in termini politico-criminali consente ai governi di preconstituirsì una via di uscita laddove la politica dovesse manifestare *ex post* un fallimento sul piano del contenimento degli sbarchi e degli ingressi irregolari, della riduzione delle spese per l'accoglienza e del suo efficientamento. Mentre, infatti, questi ultimi risultati sono facilmente verificabili, vista l'ampia disponibilità di dati, il contrasto al *migrant smuggling* non si presta ad un'agile dimostrazione empirica. Per un verso, mancano statistiche complete e globali sul fenomeno¹⁰², ciò che rende complesso monitorare il suo andamento e, di conseguenza, tracciare un rap-

¹⁰⁰ S. ZIRULIA, *Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare*, cit., 203 ss.

¹⁰¹ Per un quadro degli effetti perversi dell'accordo Italia-Libia e di altri accordi simili, v. L. TRIA, *Gli accordi con la Libia e la lotta ai trafficanti*, in *Quest. giust.*, 11 giugno 2018.

¹⁰² Lo stesso *Migration Data Portal* si apre con un *disclaimer*, che recita: «*Data on smuggling are scarce, and there is no annual global report on migrant smuggling trends. Official statistics on migrant smuggling are limited as many countries do not collect or publish such data. The little data that do exist on smuggling are retrieved from arrivals numbers, such as those across the Mediterranean, or are based on the number of migrants apprehended at a border*». Il Report intitolato *Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base*, prodotto dall'IOM nel 2016, ammette che, nonostante gli sforzi compiuti, «*there remains, however, sizeable gaps in migration policy research and data, particularly in relation to migration patterns and processes linked to migrant smuggling, including its impact on migrants (particularly vulnerability, abuse and exploitation), as well as its impact on irregular migration flows (such as increasing scale, diversity and changes in geography)*».

porto di causa-effetto rispetto alla politica del singolo Stato; per altro verso, i dati reperibili sull'argomento, relativi per lo più alle statistiche penali, si prestano a facili manipolazioni. In fondo, tanto una riduzione del numero di processi avviati per i relativi reati, quanto un suo aumento, potrebbe essere presentata come una vittoria sul fenomeno: nel primo caso, si potrebbe proclamare l'efficacia deterrente della politica; nel secondo, si potrebbe confermare la buona direzione intrapresa, nell'attesa che la politica produca il proprio effetto deterrente, potenziato da quello atteso dalla manifestazione di vitalità del controllo penale¹⁰³. Insomma, in una situazione di incertezza *ex ante* sugli effettivi risultati della politica, conviene concentrare l'attenzione sul risultato che meno facilmente può essere sconfessato: quand'anche continuassero a registrarsi ingressi elevati, i governi potrebbero avere buon gioco nell'insistere sul contrasto al traffico di migranti.

7. Note conclusive

Il fenomeno del *migrant smuggling* tende a sfuggire all'indagine empirica: la sua dimensione e le sue trasformazioni sul piano geografico e socio-criminologico risultano scarsamente tracciabili. La verificabilità empirica costituisce, d'altra parte, un elemento cruciale per scelte regolative razionalmente orientate e non ridotte alla mera politicità dell'atto legislativo o alla semplice tecnicità del legiferare; politiche realmente capaci di rispettare gli obiettivi annunciati o, comunque, di essere monitorate ed eventualmente modificate laddove, per varie ragioni, la reazione sociale effettiva sia diversa da quella ricercata.

Questa innegabile difficoltà non rende certo più accettabile una narrativa volta a costruire consenso attorno a promesse di risultato tanto risonanti quanto mistificatorie. Siamo nel campo delle c.d. *politiche simboliche*: "tigri di carta" che annunciano una certa modificazione della realtà, ma che «sanno

¹⁰³ A livello mass-mediatico, questo è già in parte avvenuto, con titoli di giornale che, mediante l'impiego di un linguaggio sensazionalistico, sembrano attribuire al Patto Italia-Albania il frutto di avere condotto risultati positivi in termini di lotta ai trafficanti: F. MANTI, *L'accordo Italia-Albania funziona anche nella lotta ai trafficanti*, in *Il Giornale*, 2 maggio 2025. Ma, a ben vedere, il risultato raggiunto (l'arresto e la successiva estradizione di un trafficante egiziano) non è certo il frutto del principale contenuto del patto, ossia l'*offshoring*, ma piuttosto degli sforzi investigativi tra diverse autorità e forza di polizia estere (albanesi, tedesche, turche e dell'Oman), in stretta sinergia con Interpol ed Europol nell'ambito dell'*Operational Task Force* del Mediterraneo orientale.

benissimo che in effetti le cose non andranno in quel modo»¹⁰⁴. Al tempo stesso, però, la scarsa verificabilità del nesso tra *offshoring* e contrasto al *migrant smuggling* di per sé non autorizza a cestinare *in toto* lo schema giustificativo. L'incertezza empirica può infatti coniugarsi con l'aspirazione alla scientificità dell'attività regolatoria, purché sia trattata come tale. In fondo, è tutta una questione di metodo. Sul metodo occorre dunque concentrarsi, necessariamente ragionando al netto della strumentalità che segna la realtà delle attuali tecniche di *offshoring* e che ci pare, realisticamente, insuperabile, considerato il clima politico che le accompagna.

Partiamo dal dire che i dubbi che abbiamo presentato sui risultati dell'*offshoring* in termini di contrasto al *migrant smuggling* non annullano la possibilità che un risultato su questo fronte possa darsi: l'*outcome* desiderato, oltre a corrispondere senz'altro a un interesse pubblico, non è del tutto implausibile. Esso è però altamente incerto. In aggiunta, per quanto i dati sul fenomeno siano scarsi, le esperienze sviluppate a livello comparato e gli studi criminologici consentono di prevedere effetti collaterali indesiderabili, se non disfunzionali, ossia contrari all'obiettivo ricercato.

La domanda che sorge è, allora, se un risultato così indeterminato possa essere legittimamente elevato a obiettivo principale degli accordi di *offshoring*. Max Weber risponderrebbe che le valutazioni pratico-politiche dovrebbero sempre essere sottoposte a una «critica tecnica» dei valori, nel senso di «misurare le *chances* di conseguire con determinati mezzi [...] uno scopo determinato, e quindi di criticare indirettamente la stessa determinazione dello scopo»¹⁰⁵. Al tempo stesso, però, «tradurre questa misurazione in una decisione non è certo più un compito possibile della scienza, bensì dell'uomo che agisce volontariamente»¹⁰⁶. Insomma, decidere è compito del *policy maker*. Ma se vuole farlo razionalmente, non può ignorare le indicazioni che provengono dall'empiria: indicazioni che, nel nostro caso, presentano il nesso causale tra il mezzo individuato e l'obiettivo ricercato come estremamente labile.

Da qui si aprono almeno due strade. Strade che per essere percorse richiederebbero – ma questo è scontato – l'impiego di strumenti di analisi

¹⁰⁴ A. LA SPINA, *Politiche pubbliche*, in Id., *Politiche pubbliche*, cit., 22.

¹⁰⁵ M. WEBER, *Der Sinn der «Wertfreiheit» der soziologischen und ökonomischen Wissenschaften* [1917], trad. it. ID., *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Einaudi, Torino, 1958, 333 (citato da A. LA SPINA, *Progettazione istituzionale e deontologia*, in Id., *Politiche pubbliche*, cit., 393).

¹⁰⁶ *Ivi*, 368.

dell'impatto delle legislazioni: da questo punto di vista, il legislatore britannico, si è mosso in maniera avvertita, se non altro sul piano formale.

La prima strada, prendendo sul serio l'obiettivo di contrasto al *migrant smuggling* e di protezione delle vite dei richiedenti asilo, lo mantiene come costante della decisione in materia migratoria. Del resto, la definizione del problema da risolvere dovrebbe sempre precedere la definizione dei mezzi per raggiungerlo. Tale strada conduce inevitabilmente a considerare possibili alternative di *policy* (es. rimeditazione della disciplina dei visti; creazione di efficaci corridoi umanitari; adozione di misure di carattere generale a favore di popolazioni minacciate, che consentano l'attraversamento della frontiera senza formalità) e in ultimo – all'esito di un'attenta opera di valutazione destinata a rilevare lo stato di incertezza che affligge il nesso mezzo-risultato – coerentemente a scartare la tecnica di *offshoring*, eventualmente decidendo per un non intervento¹⁰⁷.

Vi è però anche una seconda strada, del pari metodologicamente corretta, ma segnata anzitutto da una ridefinizione degli obiettivi ufficiali dell'*offshoring* (mantenuto come costante dell'intervento), nonché da un diverso inquadramento concettuale dell'effetto di contrasto al *migrant smuggling*.

Nelle politiche analizzate, quello che dovrebbe rimanere un obiettivo *latente*, ossia il raggiungimento del consenso, pare infatti assumere un ruolo talmente prioritario da occupare il posto, nella veste *ufficiale* della "lotta" al fenomeno criminale, di altri obiettivi che – probabilmente per i motivi adombrati nel paragrafo precedente – rimangono sullo sfondo¹⁰⁸: ridurre il numero di richiedenti asilo che arrivano nei paesi dell'Unione europea, alleggerire il carico sui sistemi di asilo nazionali e limitare i costi associati. Tali obiettivi, però, non solo appaiono al tempo stesso più realistici, ossia più probabili all'interno di uno schema causale, ma anche più autentici, ossia corrispondenti alla reale volontà dei *policy makers*. È sempre Max Weber a segnalare come la conoscenza nomologica, pur non potendo insegnare al decisore politico «ciò che egli *deve*, ma soltanto ciò che egli *può*», in determinate circostanze sia in grado di indicargli «ciò che egli *vuole*»¹⁰⁹. Il primo passo sarebbe dunque quello di ridefinire gli obiettivi ufficiali, presentandoli in

¹⁰⁷ La c.d. "opzione zero", laddove anche le opzioni alternative non manifestassero un sufficiente grado di probabilità di raggiungimento dell'obiettivo.

¹⁰⁸ Sulla distinzione tra obiettivi ufficiali e obiettivi latenti, A. LA SPINA, *Politiche pubbliche*, in Id., *Politiche pubbliche*, cit., 20.

¹⁰⁹ M. WEBER, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, cit., 368.

maniera trasparente e svolgendo, rispetto a questi, una seria analisi d'impatto della politica di *offshoring*, in quanto opzione privilegiata per raggiungerli (sempre nel confronto con possibili alternative).

Tale analisi non potrebbe però limitarsi a valutare il grado di conseguimento degli obiettivi ufficiali, ma dovrebbe abbracciare – come anticipato¹¹⁰ – anche gli aspetti di *ultrattività* dell'opzione considerata, ossia i suoi effetti collaterali. Ed ecco che veniamo al punto. A nostro modo di vedere, il nesso che abbiamo indagato può essere legittimamente valorizzato dai decisori politici solo ove il risultato di contrasto al *migrant smuggling* sia reinquadrato nei termini, più modesti, di un effetto collaterale *positivo*, ossia di un *beneficio non ricercato* dell'*offshoring*: un possibile suo ulteriore effetto gradito, ma pur sempre secondario rispetto a quelli intenzionalmente e razionalmente perseguiti. Tale beneficio, da riconoscere nella sua strutturale debolezza causale, dovrebbe essere allegato comunque a fianco degli effetti collaterali *negativi* che pure si preannunciano e che potrebbero addirittura contraddirlo: effetti che – raccogliendo le informazioni disponibili – andrebbero, del pari, opportunamente previsti «e comparati agli esiti che in prima istanza si vogliono conseguire, così da poter giudicare in modo consapevole e trasparente se il gioco vale la candela»¹¹¹. L'analisi di impatto che ha accompagnato l'IMA proprio su questo profilo appare carente, mostrando come – nei fatti – si fosse già deciso che il gioco valeva la candela.

Quanto detto vale, almeno, allo stato attuale. Non è infatti escluso che in futuro il contrasto al *migrant smuggling* possa essere promosso a obiettivo principale dell'*offshoring*. Infatti, ove emergesse, nell'ambito di un'ideale attività di monitoraggio dell'impatto della politica, che il beneficio anticipato si è effettivamente verificato (e che, al tempo stesso, gli effetti collaterali negativi non si sono realizzati, o lo hanno fatto in modo marginale), sarebbe possibile fare tesoro dell'esperienza maturata¹¹² e dei dati raccolti per tornare, nel momento di rinnovo degli accordi già siglati o della firma di nuovi, allo schema giustificativo sino ad oggi illegittimamente frequentato.

¹¹⁰ Cfr. *supra*, par. 3.

¹¹¹ A. LA SPINA, *Il ciclo della performance*, cit., 133.

¹¹² Seguendo un modello di *policy-making* caratterizzato dal *learning by doing*: E. ESPA, A. LA SPINA, G. NOTARSTEFANO, *La valutazione ex post*, cit., 287.

CONVALIDA E PROROGA DEL TRATTENIMENTO DEI MIGRANTI
TRA RIFORME PROCESSUALI INTERNE ED ESTERNALIZZAZIONE
DELLE PROCEDURE D'ASILO:
NOTE SUL D.L. 145/2024 (CONV. L. 187/2024)
NEL CONTESTO EURO-MEDITERRANEO

Francesco M. Damosso

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La riforma del 2024: spostamento della competenza dal tribunale alla corte d'appello. – 3. *Segue*. Riscrittura del controllo di legittimità. – 4. Esternalizzazione: il modello della “frontiera proiettata” sugli istituti presi in esame. – 5. Conclusioni

1. *Introduzione*

Il presente contributo intende offrire una lettura sistematica delle modifiche introdotte dal decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito con modificazioni nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, in tema di convalida e proroga dei provvedimenti di trattenimento dei cittadini stranieri e dei richiedenti protezione internazionale.

Sino al 10 gennaio 2025, come noto, la convalida e la proroga dei trattenimenti erano di regola attribuite ai tribunali, tramite le sezioni specializzate in immigrazione e protezione internazionale; contro i relativi provvedimenti poteva esperirsi il ricorso per cassazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 360 c.p.c. (cfr. art. 14 comma 6 t.u. immigrazione nella formulazione previgente). La convalida, in tale assetto, svolgeva una funzione di garanzia della legittimità formale e sostanziale della misura: il giudice era chiamato a verificare necessità, proporzionalità e adeguatezza del trattenimento in rapporto alle finalità.

Tanto premesso, gli assi portanti dell'intervento riformatore del 2024 sono: lo spostamento della competenza a decidere nel merito dal tribunale alla corte d'appello in composizione monocratica; la riscrittura della previsione sul ricorso per cassazione avverso i provvedimenti di convalida e proroga, limitato ai motivi di cui all'art. 606 comma 1 lettere *a, b, c* c.p.p., con rinvio selettivo ad alcune regole afferenti alla disciplina del mandato d'arresto europeo (M.A.E.) ai sensi dell'art. 22 comma 5-*bis* legge 22 aprile 2005, n. 69.

La riflessione a seguire, come si vedrà, è collocata nel quadro euro-

mediterraneo dei *legal pathways* e delle politiche di c.d. esternalizzazione delle procedure d'asilo. Alla luce delle ricadute processuali del d.l. 145/2024 si intende infatti chiarire come tale disciplina si innesti nel più ampio fenomeno della detta esternalizzazione, perché è proprio qui che si misura la compatibilità pratica tra razionalizzazione interna (obiettivo dichiarato della riforma, nel segno di una maggiore efficienza) e reale fruibilità delle garanzie da parte della persona trattenuta.

In questo contesto e in termini drasticamente brevi, l'esternalizzazione indica lo svolgimento di fasi rilevanti della gestione dei flussi e/o delle procedure di protezione internazionale al di fuori del territorio statale, ma sotto giurisdizione e diritto dello stesso stato¹. Nel caso italiano ciò avviene attraverso il Protocollo Italia–Albania (ratificato con legge 21 febbraio 2024, n. 14) e gli interventi successivi apportati con decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37, convertito con modificazioni nella legge 23 maggio 2025, n. 75; nonché attraverso norme che equiparano le aree istituite in Albania alle zone di frontiera o di transito (art. 28-*bis* decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25) e le strutture ivi presenti ai punti di crisi (art. 10-*ter* t.u. immigrazione) e/o ai centri di permanenza per i rimpatri² (art. 14 t.u. immigrazione), affermando giurisdizione italiana e applicazione della disciplina italiana ed europea in quanto compatibili.

In concreto – ma lo si dirà più dettagliatamente nel prosieguo –, per un verso la legge determina i soggetti che possono essere trasferiti nelle aree di cui sopra: si tratta delle persone che vengono prese a bordo da navi o aerei delle autorità italiane quando l'imbarco avviene al di fuori del mare territoriale italiano o di altri Stati membri (cioè prima dell'ingresso in acque territoriali altrui); in ipotesi del genere è consentito il loro trasferimento in Albania per lo svolgimento delle procedure di frontiera e, se ne ricorrono i presupposti, del trattenimento. Per altro verso, se una persona è trasferita da un centro in Italia a una struttura in Albania, il titolo del trattenimento e la procedura amministrativa già in corso non si interrompono, ma proseguono senza soluzione di continuità secondo il diritto italiano³. Questo assetto “a frontiera proiettata” spiega quindi perché, anche quando la misura è eseguita

¹ Sulla compatibilità dell'esternalizzazione del trattenimento con i principi costituzionali e convenzionali rilevanti, v. A. DELLA BELLA, *Paesi sicuri e oltre: problemi dell'esternalizzazione della detenzione amministrativa e penale?*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2025, pp. 245 ss.

² Di recente presi in esame in un numero monografico della *Rivista di Biodiritto*: <https://teseo.unitn.it/index.php/biolaw/issue/view/240>.

³ Cfr. anche Corte Suprema di Cassazione - Ufficio del Massimario e del Ruolo (servizio civile), relazione n. 60, 17 giugno 2025, p. 30.

all'estero, il controllo giurisdizionale di convalida e proroga resta affidato ai giudici italiani.

L'esternalizzazione allora non crea un ordinamento parallelo né un giudice altro: crea spazi esterni nei quali lo stesso circuito processuale nazionale continua a operare. Proprio per questo la fase di merito davanti alla corte d'appello diventa il punto di tenuta delle garanzie (necessità, proporzionalità, alternative al trattenimento), mentre la Cassazione, vedendo ristretto il proprio sindacato, svolge un controllo di legittimità giocoforza più contenuto. Ne discende che la riuscita dei *legal pathways* dipende non solo dalla cornice amministrativa, ma dalla qualità del controllo giurisdizionale che, pur "a distanza", deve restare concreto, tempestivo e uniformemente orientato.

In altri termini, la razionalizzazione perseguita dal legislatore con il nuovo riparto di competenza e con la contrazione del rimedio di legittimità può produrre vera efficienza solo se accompagnata da presidi giurisdizionali effettivi e da chiare regole di rito. In mancanza, si rischiano frammentazioni applicative e insoddisfacenti limitazioni dei rimedi, con ricadute negative sull'affidabilità dei percorsi legali, specialmente quando l'azione amministrativa si proietta in contesti extraterritoriali.

2. La riforma del 2024: spostamento della competenza dal tribunale alla corte d'appello

Venendo alla riforma, un punto cruciale è rappresentato dall'art. 5-bis d.l. 13/2017 (introdotto dall'art. 161 d.l. 145/2024), che attribuisce alle corti d'appello di cui all'art. 5 comma 2 l. 69/2005 la competenza per materia e territorio nelle principali ipotesi di trattenimento (artt. 6, 6-bis, 6-ter d.lgs. 142/2015; art. 28-bis d.lgs. 25/2008; art. 10-ter comma 3 t.u. immigrazione)⁴, individuando quale criterio territoriale il distretto in cui ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida; nonché il criterio del

⁴ La legittimità dello spostamento di competenza in materia di convalida dei trattenimenti è stata scrutinata da Cass. pen., sez. I, 24 gennaio 2025, n. 2967, che ha ritenuto come le previsioni contenute nel c.d. decreto flussi non ledano il diritto di difesa dello straniero e ricadano nell'alveo della discrezionalità legislativa. La stessa decisione ha però precisato che, a seguito del decreto di variazione tabellare della Prima Presidenza, il giudice penale investito della proroga o della conferma del trattenimento è gravato da un onere di motivazione rafforzata, tale da giustificare in modo puntuale la restrizione della libertà personale. Il decreto da ultimo citato è rinvenibile qui: <https://www.sistemapenale.it/it/documenti/la-relazione-dellufficio-del-massimario-sulle-novita-in-tema-trattenimento-amministrativo-apportate-dalla-l-187-2024>.

distretto di residenza, dimora o domicilio dell'imputato o del condannato, come definito dall'art. 5 l. n. 69/2005 (in tema di mandato d'arresto europeo e procedure di consegna tra Stati membri).

Il dato positivo, certo non limpido, potrebbe essere interpretato nel senso di escludere sovrapposizioni. Il criterio ancorato al distretto del questore, cioè, fisserebbe la competenza territoriale – sia che il trattenuto in procedura di frontiera si trovi in Italia, sia che si trovi nei nuovi centri di detenzione in Albania –, mentre il rinvio all'art. 5 comma 2 l. n. 69/2005 selezionerebbe il giudice competente *per materia*, cioè le corti d'appello ivi indicate. L'art. 5 comma 2 l. n. 69/2005 recita infatti che «la competenza a dare esecuzione a un mandato d'arresto europeo appartiene, nell'ordine, alla corte d'appello nel cui distretto l'imputato o il condannato ha la residenza, la dimora o il domicilio nel momento in cui il provvedimento è ricevuto dall'autorità giudiziaria». A ben vedere, dunque, tale rinvio non parrebbe volto a disciplinare la competenza territoriale, appunto perché a questo scopo il legislatore avrebbe inserito l'ulteriore criterio della sede del questore che ha adottato il provvedimento da convalidare; diversamente, il riferimento in tema di M.A.E. resterebbe privo di funzione. Né varrebbe leggere anche il richiamo all'art. 5 comma 2 l. n. 69/2005 riferito esclusivamente al territorio: in tal caso, l'indicazione della Corte d'appello competente *ex art. 5 cit.* risulterebbe ridondante, in contrasto sia con il testo sia con il canone di conservazione dell'atto, oltre che con la *ratio* unitaria della disciplina, ispirata alla normativa sul M.A.E.⁵

Il comma 2 dell'art. 5-*bis* prevede poi che, nei procedimenti indicati, la Corte d'appello giudichi in composizione monocratica, soluzione inedita rispetto alle norme generali dell'ordinamento giudiziario⁶. Tale opzione appare modellata sulle attribuzioni monocratiche del Presidente della Corte d'appello – o di un magistrato da lui delegato (art. 13 l. n. 69/2005) – in tema di convalida dell'arresto eseguito dalla p.g. nei confronti della persona ricercata inserita nel S.I.S. (sistema di informazione Schenghen)⁷.

Sulle “sovrapposizioni” tra i due criteri si impone peraltro una lettura re-

⁵ Così Corte Suprema di Cassazione - Ufficio del Massimario e del Ruolo (servizio civile e penale), relazione n. 1, 2 gennaio 2025, pp. 18 ss.

⁶ Sull'argomento, nel quadro del Protocollo Italia-Albania, si sofferma G. MENTASTI, *Centri per migranti in Albania: il punto sui 'paesi sicuri' dopo l'ultima mancata convalida e le recenti pronunce della Cassazione*, in *Sist. pen.*, 7 febbraio 2025.

⁷ V. G. COLAIACOVO, *Considerazioni in tema di competenza del Presidente della Corte d'appello e consenso alla consegna nel mandato di arresto europeo*, in *Cass. pen.*, 2010, pp. 1032 ss.

strittiva del predetto art. 5⁸. In tale prospettiva, il rinvio all'art. 5 comma 2 l. n. 69/2005 va inteso – e limitato – al richiamo della Corte d'appello competente “a dare esecuzione a un mandato d'arresto europeo”, senza ripetere gli ulteriori riferimenti a residenza, dimora o domicilio dell'imputato/condannato, i quali risultano inconferenti rispetto ai trattenimenti e comunque incompatibili con il criterio territoriale fondato sulla sede del questore che ha emesso il provvedimento.

In sintesi, giova ripetere che il rapporto problematico tra i due parametri di competenza della Corte d'appello – *ratione materiae* e *ratione loci* – si risolverebbe attribuendo al rinvio operato nel 2024 all'art. 5 comma 2 una portata più ridotta di quella suggerita dal suo tenore letterale, così da circoscriverne l'ambito applicativo (in logica *lex dixit plus quam voluit*) e renderlo coerente con il segmento normativo (peraltro successivo) che opera *ratione loci*. Ne discenderebbe che l'art. 16 d.l. n. 145, come convertito, avrebbe inteso individuare quale giudice della convalida del trattenimento la Corte d'appello che dà esecuzione al M.A.E. e – seppure mediante formula ellittica – indirizzare la trattazione alle Sezioni penali della Corte d'appello, senza innovazioni sul rito applicabile⁹.

Il C.S.M., in sede di parere consultivo, ha inoltre ritenuto che l'unica via per attribuire la competenza sulle convalide dei trattenimenti alle Sezioni civili consista nell'assegnare, con provvedimento organizzativo del singolo ufficio di secondo grado, anche la materia del M.A.E. e della procedura di consegna a dette Sezioni¹⁰. Nondimeno, in senso difforme dal parere dell'organo di autogoverno (avallato anche dall'Ufficio del Massimario¹¹), taluni Presidenti di Corte d'appello hanno comunque allocato la competenza presso le Sezioni civili¹².

⁸ V. Cass. pen, sez. un., 13 giugno 2022, n. 38810, *Banadin*, in *C.e.d. Cass.* 283639-01; nonché Cass. pen, sez. un., 14 dicembre 2023, n. 12759, § 11 *in diritto*.

⁹ Cfr. Corte Suprema di Cassazione - Ufficio del Massimario e del Ruolo (servizio civile e penale), relazione n. 1, cit., p. 20.

¹⁰ C.S.M., *Richiesta di apertura pratica al fine di esprimere un parere sul decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 recante: Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali. Richiesta di apertura pratica al fine di esprimere un parere sul decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158, recante: Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale*, parere 4 dicembre 2024.

¹¹ Cfr. Corte Suprema di Cassazione - Ufficio del Massimario e del Ruolo (servizio civile e penale), relazione n. 1, cit., p. 20.

¹² Cfr. A. BASTIANELLI, *Giurisdizione e competenza in transito nel procedimento di conva-*

In alternativa – e nell’attesa che in tema si pronunci la Corte costituzionale, previo giudizio di ammissibilità del ricorso¹³ – la norma potrebbe essere intesa considerando entrambi i parametri dell’art. 5-*bis* come criteri territoriali. Il rinvio all’art. 5 l. n. 69/2005, in tale prospettiva, non sarebbe sufficiente a spostare la giurisdizione in materia di trattenimenti sul giudice penale.

lida del trattenimento, in *ADiM Blog*, Analisi & Opinioni, gennaio 2025, p. 4.

¹³ Nel quadro ricostruttivo del presente contributo deve infatti darsi atto che – da ultimo con ordinanza n. 140 del 13 giugno 2025 – la Corte d’appello di Lecce, investita di una richiesta di proroga del trattenimento ai sensi dell’art. 6 d. lgs. n. 142/2015, ha sospeso il giudizio e sollevato dinanzi alla Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale degli artt. 16, 18, 18-*bis* e 19 d.l. n. 145/2024, convertito nella l. n. 187/2024. L’ordinanza di rimessione si articola in tre punti principali. Anzitutto, con riguardo all’art. 77 comma 2 Cost., si denuncia l’assenza di una specifica giustificazione di necessità e urgenza per l’intervento processuale: il preambolo del decreto-legge non espone ragioni puntuali a giustificazione di ciò, la legge di conversione muta l’impianto originario eliminando il reclamo e confinando la competenza alle sole convalide senza ulteriori motivazioni, mentre l’efficacia differita di trenta giorni successivi all’entrata in vigore della legge di conversione risulta difficilmente conciliabile con l’urgenza affermata. In secondo luogo, in relazione agli artt. 25 comma 1 e 102 comma 2 Cost., si prospetta la lesione del principio del giudice naturale e della specializzazione: la decisione sul merito della causa permane in capo al tribunale specializzato, mentre le convalide e le proroghe vengono attribuite alla corte d’appello priva di obblighi formativi specifici; il rinvio all’art. 5 comma 2 l. n. 69/2005 introduce peraltro – sempre ad avviso del giudice rimettente – un’oscillazione verso il modello del mandato di arresto europeo, estraneo alla natura dei provvedimenti questorili in tema di asilo, con conseguente disomogeneità organizzativa tra corti (attribuzioni al civile, al penale o miste), permanenza del rito camerale civile e del processo civile telematico in appello, parallelamente all’assegnazione dei ricorsi alla sezione penale della Cassazione, e, nel distretto di Lecce, rotazione su tutti i consiglieri. In terzo luogo, rispetto all’art. 3 Cost., si deduce l’irragionevolezza sistemica di un’assimilazione che avvicina i trattenimenti amministrativi dei richiedenti asilo alle misure connesse a fatti di reato, frammentando un ambito sinora trattato in modo unitario dal giudice specializzato e sacrificando l’esigenza di specializzazione che ha garantito celerità e coerenza applicativa. Resta, inoltre, irrisolto il raccordo con il rimedio del “riesame” del trattenimento, riconosciuto in via pretoria e incardinato nelle forme dell’art. 737 c.p.c. davanti al medesimo giudice della convalida e delle proroghe: il trasferimento della competenza a un giudice d’appello monocratico rende incerta la configurazione del giudice collegiale richiesto dal rimedio. Ne discende, nell’impostazione della Corte rimettente, un quadro disarmonico privo di adeguata giustificazione d’urgenza, lesivo del principio del giudice naturale e della specializzazione e tale da giustificare il sindacato di costituzionalità, con l’eventuale effetto ripristinatorio – se la questione di legittimità fosse accolta – della competenza delle sezioni specializzate dei tribunali.

3. Segue. *Riscrittura del controllo di legittimità*

Proseguendo nell'indagine sul nuovo assetto della competenza e del rito in materia di trattenimenti, è ora necessario soffermarsi più approfonditamente sulla riforma dell'art. 14 comma 6 t.u. immigrazione, quale risultante dall'art. 18-*bis* comma 1 d.l. n. 145/2024, poiché essa rimodula il rimedio del ricorso per cassazione avverso i decreti di convalida e di proroga del trattenimento. La tecnica normativa prescelta combina due innesti: da un lato, un rinvio selettivo alla disciplina del M.A.E. "consensuale" contenuta nell'art. 22 comma 5-*bis* l. n. 69/2005; dall'altro, l'importazione del filtro di cui all'art. 606 comma 1 lettere *a, b, c* c.p.p., con termine abbreviato per la proposizione del ricorso. Per chiarezza espositiva si procederà, anzitutto, dall'innesto sul M.A.E., per poi esaminare il filtro di accesso in Cassazione, e infine ricomporre l'insieme in una lettura coordinata.

Sul primo versante, la novella stabilisce che, in quanto compatibili, si osservano le disposizioni del secondo e del quarto periodo del poc'anzi citato art. 22 comma 5-*bis* l. n. 69/2005, escludendo espressamente il primo e il terzo periodo. La selezione è significativa: vengono trasposti nel giudizio di legittimità sulle convalide/proroghe i moduli operativi che, nel micro-sistema del M.A.E. "consensuale", dovrebbero assicurare celerità e continuità dell'*iter* procedimentale.

In particolare, il secondo periodo disciplina le modalità di presentazione del ricorso per cassazione, imponendone il deposito presso la cancelleria della corte d'appello che ha emesso il provvedimento e la trasmissione alla Corte di cassazione «con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo», unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento. Il quarto periodo attiene invece alla fase decisoria dinanzi al giudice supremo: la decisione è resa «nel termine di sette giorni dalla ricezione degli atti», in camera di consiglio, senza intervento dei difensori, con deposito contestuale della motivazione; il rinvio all'art. 22 comma 5 comporta, altresì, gli adempimenti di comunicazione in capo alla cancelleria, con trasmissione al Ministro della giustizia.

Rileva, sul piano interpretativo, anche l'omessa evocazione del primo e del terzo periodo del medesimo comma 5-*bis*. L'esclusione del primo periodo si potrebbe spiegare perché termini e motivi del ricorso sono già stati positivamente trasfusi nell'art. 14 comma 6 t.u. immigrazione; l'omissione eviterebbe pertanto duplicazioni. L'esclusione del terzo periodo (effetto sospensivo del ricorso nel M.A.E. "consensuale") parrebbe coerente con la regola – preesistente e confermata nel t.u. immigrazione – per cui il ricorso per cassa-

zione non sospende l'esecuzione del provvedimento di trattenimento: convalida/proroga restano dunque efficaci sino alla definizione del giudizio di legittimità. Ne risulta un trapianto, per così dire, mirato: si importano scansioni e tempi della fase di legittimità del M.A.E., ma non il relativo effetto sospensivo.

A conforto del disegno acceleratorio così tratteggiato, va ricordato che la riforma 2021 della legge n. 69/2005 (d.lgs. n. 10/2021¹⁴) ha introdotto l'art. 27-*bis* (invio telematico degli atti tra uffici giudiziari) proprio per rendere possibile il rispetto delle scadenze stringenti del giudizio di legittimità in materia di M.A.E.; il rinvio selettivo del 2024 trasferisce quindi ora, diciamo *per relationem*, quelle stesse scadenze operative nel circuito dei trattenimenti, imponendo alle cancellerie d'appello e della Cassazione un flusso di trasmissione e decisione prioritario e temporalmente vincolato.

Passando al secondo innesto, l'art. 14 comma 6 t.u. immigrazione dispone che il ricorso per cassazione avverso i decreti di convalida e proroga sia proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a*, *b*, *c* dell'art. 606 comma 1 c.p.p. Le conseguenze di sistema potrebbero essere colte, in primo luogo, nel senso che la compressione del termine a cinque giorni segna una chiara discontinuità rispetto alla ricorribilità in ambito civilistico *ex artt.* 325 e 327 c.p.c. In secondo luogo, nel senso che la tipizzazione dei motivi determina la chiusura al sindacato sui vizi motivazionali e alla mancata assunzione di una controprova decisiva (lettere *e* e *d* dell'art. 606 c.p.p.), consentendo il sindacato, in via tassativa, sul difetto di potere (lettera *a*), sulla violazione di legge sostanziale e sulla violazione di legge processuale (nei limiti indicati dalle lettere *b* e *c* dell'art. 606 c.p.p.). Ne risulta, complessivamente, una riduzione degli spazi di censura rispetto al previgente modello di stampo civilistico (vizi *ex art.* 360 comma 1, nn. 4 e 5 c.p.c.), coerente con l'obiettivo di accelerazione. Peraltro, l'eliminazione dal

¹⁴ In merito al quale si rinvia, tra gli altri, a G. LATTANZI-E. LUPO, *Codice di procedura penale*, vol. VI, Giuffrè, 2021, pp. 517 ss.; M.R. MAGLIULO, *Novità legislative interne*, in *Proc. pen. e giust.*, 2021, 3, pp. 508 ss.; V. PICCIOTTI, *La riforma del mandato di arresto europeo. Note di sintesi a margine del d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 10*, in *Leg. pen.*, 12 aprile 2021; G. IUZZOLINO, *La decisione sull'esecuzione del mandato di arresto europeo*, in M. Bargis-E. Selvaggi (a cura di), *Mandato d'arresto europeo: dall'extradizione alle procedure di consegna*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 278 ss.; G. COLAIOCOVO, *La nuova disciplina del mandato d'arresto europeo tra esigenze di semplificazione della procedura e tutela del diritto di difesa*, in *Dir. pen. e proc.*, 2021, pp. 868 ss.; M. BARGIS, *Meglio tardi che mai. Il nuovo volto del recepimento della decisione quadro relativa al M.A.E. nel d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 10: una prima lettura*, in *Sist. pen.*, 2021, n. 3, 63 ss.

novero dei vizi di cui ci si può dolere delle lettere *d* ed *e* dell'art. 606 c.p.p. rafforza il ruolo della Cassazione come corte di legittimità, e dunque – indubitabilmente – la sua funzione nomofilattica¹⁵.

Tanto premesso, la lettura coordinata dell'art. 14 comma 6 t.u. immigrazione riformato consente di giungere alla fisionomia del giudizio di legittimità oggi applicabile ai provvedimenti di convalida e proroga del trattenimento: deposito del ricorso in corte d'appello, trasmissione alla Cassazione «entro il giorno successivo» e con «precedenza assoluta» (art. 22 comma 5-*bis* secondo periodo l. n. 69/2005), decisione della Cassazione entro sette giorni dalla ricezione degli atti, in camera di consiglio non partecipata, con deposito contestuale della motivazione e adempimenti di comunicazione *ex* art. 22 comma 5 l. n. 69/2005; termine di proposizione pari a cinque giorni e filtro dei motivi limitato alle lettere *a*, *b*, *c* dell'art. 606 c.p.p.; manca l'effetto sospensivo del ricorso, che il M.A.E. “consensuale” contempla e che qui pare intenzionalmente escluso.

La puntualità dei rinvii al modello M.A.E., insomma, sembra difficilmente compatibile con un'esegesi che ne riduca la portata a meri indicatori cronologici; essa piuttosto denota un riallineamento funzionale del giudizio di legittimità, che assume struttura e tempi tipici del circuito processualpenalistico. La scelta normativa, pur non statuendo *expressis verbis* l'articolazione interna della Cassazione (civile o penale), si mostra perciò idonea a orientare l'assegnazione tabellare verso gli assetti organizzativi in grado di rispettare le forme proprie del modello richiamato.

Sul piano sovranazionale, l'abbreviazione del termine a cinque giorni e la riduzione dei motivi impongono, peraltro, una verifica di compatibilità con l'art. 46 dir. 2013/32/UE e con l'art. 47 CDFUE (diritto a un ricorso effettivo). La traslazione di tempistiche e filtri mutuati dal M.A.E. sul terreno dei trattenimenti amministrativi richiede infatti un bilanciamento attento tra velocità e fruibilità concreta del rimedio, atteso che il termine per proporre ricorso, unito all'esclusione dei vizi motivazionali e della prova decisiva, può rendere onerosa la predisposizione di censure articolate, specie in fattispecie concrete con profili fattuali complessi.

¹⁵ Su quest'ultimo punto, se del caso, v. F.M. DAMOSSO, *Il vincolo al precedente tra sentenza di legittimità e massimazione*, Giappichelli, 2022, p. 118.

4. Esternalizzazione: il modello della “frontiera proiettata” sugli istituti presi in esame

In continuità con quanto articolato sin qui, il profilo ora rilevante è l’incidenza dell’esternalizzazione sul funzionamento della convalida e della proroga dopo la riforma del 2024. La l. 14/2024, come integrata dal d.l. 37/2025 conv. l. 75/2025 – pur al netto di alcune resistenze operative a farla entrare realmente a regime¹⁶ – realizza un modello di “frontiera proiettata” nel quale talune fasi della gestione dei flussi avvengono in aree ubicate in Albania, ma rimangono attratte alla giurisdizione italiana e al diritto italiano ed europeo “in quanto compatibili”. Le equiparazioni normative già ricordate¹⁷ – aree come zone di frontiera/transito (art. 28-*bis* d.lgs. 25/2008) e strutture come punti di crisi o CPR (artt. 10-*ter* e 14 t.u. immigrazione)¹⁸ – valgono qui come presupposto: non occorre ripeterne il dettaglio; rileva invece il modo in cui esse si riflettono sul circuito giurisdizionale delineato dagli artt. 5-*bis* d.l. 13/2017 e 14 comma 6 t.u. immigrazione, come novellati.

Dal punto di vista del titolo legittimante, il trasferimento dalla struttura in Italia a quella in Albania non estingue il titolo *ex* art. 14 t.u. immigrazione, né interrompe la procedura amministrativa in corso: la misura prosegue, come anticipato, senza soluzione di continuità secondo il diritto italiano; analoghi continuità si registra quando la domanda di protezione sia proposta in Albania e risulti strumentale, poiché la permanenza si ricollega all’art. 6 comma 3 d.lgs. 142/2015. Ciò evita vuoti di tutela/competenza e mantiene integro l’aggancio al giudice nazionale. Da qui discende, coerentemente con la traslazione di competenza già esaminata¹⁹, che la convalida e la proroga spettano alla corte d’appello in composizione monocratica, individuata mediante il rinvio all’art. 5 comma 2 l. 69/2005 (profilo *ratione materiae*) e, *ratione loci*, in base al distretto in cui ha sede il questore che ha adottato l’atto oggetto di convalida: la stessa regola governa i casi in cui la misura sia eseguita in Albania. La combinazione tra “criterio MAE” e criterio del questore sembra quindi operare come cerniera stabile tra amministrazione della fron-

¹⁶ In tema si deve rinviare anzitutto alle riflessioni di M. SAVINO, *La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma*, in *ADiM Blog*, Editoriale, ottobre 2024, pp. 1 ss.

¹⁷ *V. supra*, § 1.

¹⁸ In argomento, tra gli altri, G. MENTASTI, *Paesi sicuri, diritti incerti: l’esternalizzazione delle procedure d’asilo e del trattenimento amministrativo al vaglio della giurisprudenza*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2025, pp. 255 ss.

¹⁹ *V. supra*, § 2.

tiera proiettata e giurisdizione, preservando l'unicità del foro e minimizzando attriti applicativi.

Su questo sfondo, il baricentro del sistema si sposta decisamente sul giudizio di merito avanti alla corte d'appello. Qui devono essere accertate la necessità e la proporzionalità della misura, nonché la praticabilità di alternative al trattenimento, con un apparato motivazionale capace di riflettere le condizioni effettive del caso, anche quando la misura si svolge *off-shore*. Il mancato effetto sospensivo del ricorso per cassazione²⁰ rafforza una tale centralità: la tutela deve risultare piena e tempestiva in sede di prime cure, poiché l'imputazione non arresta l'efficacia del decreto.

In un contesto extraterritoriale, la combinazione tra il termine di cinque giorni per ricorrere e la tipizzazione dei motivi *ex art. 606 comma 1 lettere a, b, c c.p.p.* rende strutturalmente più difficile "recuperare" in sede di legittimità carenze istruttorie o motivazionali non attenzionate in sede di convalida/proroga; ne discende l'esigenza di un'istruttoria documentale completa e di una motivazione rafforzata in punto, come già evidenziato, di necessità, proporzionalità e alternative al trattenimento.

L'effettività del controllo a distanza dipende poi da profili organizzativi: affidabilità dei collegamenti per la partecipazione dell'interessato e del difensore (anche da remoto), assistenza linguistica adeguata, trasmissione integrale e tempestiva degli atti fra amministrazioni e uffici giudiziari, regole chiare sulla trattazione telematica. Poiché il rito di legittimità importa le scansioni procedurali del micro-sistema MAE²¹, tali condizioni di funzionamento diventano parte integrante della garanzia.

Standard procedurali condivisi (anche solo in via di prassi organizzativa), in definitiva, appaiono funzionali a non svuotare il rimedio, specie quando l'intera vicenda nasce e si sviluppa in strutture esterne al territorio nazionale.

Rimane peraltro, da ultimo, un nodo non secondario. La disciplina positiva non precisa in modo espreso presupposti e contenuti del trasferimento tra centri (Italia-Albania), né prevede una convalida giudiziaria del trasferimento in quanto tale. Ma la verifica di legalità e proporzionalità dell'intera sequenza amministrativa che conduce al trasferimento finisce fisiologicamente, almeno così pare, per essere recuperata in sede di convalida/proroga del trattenimento già in atto all'estero; onde evitare che la distanza fisica e la cadenza accelerata comprimano il controllo, la corte d'appello dovrà esplicitare

²⁰ Già illustrato *supra*, § 3.

²¹ V. ancora *supra*, § 3.

il nesso tra scelta di trasferire, finalità perseguite e misura applicata, ancorando la decisione ai canoni di cui agli artt. 13 Cost. e 6 d.lgs. 142/2015.

5. Conclusioni

Come finora si è tentato di mostrare, il rapporto tra esternalizzazione e riassetto processuale non dà vita a un circuito parallelo: proietta la frontiera all'esterno, ma mantiene giudice e diritto italiani. La corte d'appello è il perno della tutela, chiamata a un accertamento concreto anche quando la misura è eseguita fuori dal territorio nazionale; la Cassazione, dal canto suo, esercita un controllo di legittimità tipizzato e accelerato secondo il modello ricostruito più sopra. In questo schema, lo si ribadisce, l'efficienza perseguita dal legislatore si traduce in un guadagno reale solo se la fase di merito è sorretta da *standard* motivazionali rinforzati e da condizioni organizzative idonee a rendere fruibile il rimedio di legittimità nei tempi previsti.

Tre sollecitazioni appaiono dunque coerenti con la logica del sistema così come delineato nei paragrafi che precedono (al netto, comunque, di ulteriori questioni teoriche e pratiche su cui la dottrina si sta interrogando)²². Primo, un chiarimento stabile (preferibilmente normativo, al più operato dalla corte della nomofilachia) sul riparto interno tra sezioni civili e penali e sulle regole di rito dell'appello, a beneficio dell'uniformità e della prevedibilità, anche nel circuito *off-shore*. Secondo, una motivazione espressa in sede di convalida/proroga su tre profili – necessità, proporzionalità, alternative al trattenimento – che consenta un sindacato di legittimità effettivo nei ristretti confini delle lettere *a*, *b*, *c* dell'art. 606 c.p.p. Terzo, regole comuni sulla partecipazione da remoto e sull'accesso difensivo nei procedimenti esternalizzati²³, così da coniugare la celerità con gli *standard* di ricorso effettivo sovranazionali. In mancanza, i punti critici già emersi – specialmente la mancata tipizzazione del trasferimento e l'assenza di una sua convalida – rischiano di riflettersi sulla tenuta costituzionale ed eurounitaria del modello e, in concreto, sull'affidabilità dei *legal pathways*.

²² E. VALENTINI, *La nuova frontiera del contrasto. Il "trattenimento secondario" a Gjadër*, in *AdiM Blog*, maggio 2025, pp. 1 ss.

²³ E. VALENTINI, *Le regole processuali per i trattenuti in Albania: habeas corpus sine corpore?*, in *AdiM Blog*, ottobre 2024, pp. 1 ss.

CONCLUSIONI

LEGAL PATHWAYS: QUALI DIRITTI?

Giampiero Cassola e Mario Savino*

Sommario: 1. *I legal pathways*: un quadro composito. – 2. Il reinsediamento nel Patto UE sulla migrazione e l’asilo. – 3. I corridoi umanitari tra autonomia privata e riserva di legge statale. – 4. Conclusioni.

1. *I legal pathways: un quadro composito*

L’esternalizzazione delle politiche migratorie si è sviluppata come strategia di controllo “a distanza” dei confini e delle domande di protezione internazionale, attraverso forme di cooperazione con paesi terzi finalizzate a contenere i flussi prima dell’ingresso nello spazio dell’Unione. In Europa, tale impostazione si è radicata in maniera graduale e frammentaria: dalla prima ipotesi di delocalizzazione delle procedure proposta dal Regno Unito nel 2003, fino all’accordo UE-Turchia del 2016 e, più recentemente, all’intesa tra Italia e Albania del 2023¹. Si tratta di esempi emblematici di un confine “negoziato”, che si proietta oltre il territorio dell’UE in cambio di sostegno economico o di benefici politici riconosciuti ai paesi di cooperazione. Questa traiettoria non riguarda più soltanto le prassi operative degli Stati membri, ma ha progressivamente permeato anche il discorso e la normativa dell’UE, che, pur continuando a rivendicare un modello “equo e umano”, attribuisce alla dimensione esterna un ruolo cardine nella prevenzione degli arrivi irregolari, nell’accelerazione delle procedure e nella riammissione di chi non ha titolo a rimanere.

Negli ultimi anni l’esternalizzazione ha conosciuto una significativa evoluzione, estendendo la sua portata anche a monte del riconoscimento della protezione internazionale, spostando la fase di selezione di chi può accedere ai percorsi legali di ingresso in paesi terzi². Ciò determina un mutamento

* Il lavoro è frutto di una riflessione comune. Giampiero Cassola ha scritto i paragrafi 1 e 3; Mario Savino, i paragrafi 2 e 4.

¹ Si v. G. TERRANOVA, *Geopolitica delle frontiere: sovranità a distanza e governo della mobilità*, in questo volume.

² Sugli strumenti giuridici per la delocalizzazione dell’asilo in prospettiva diacronica, N. ACQUARELLI, *Strumenti giuridici per la delocalizzazione dell’asilo. Reinsediamento, visti e corridoi ad hoc, a partire dal nuovo patto sulla migrazione e l’asilo*, in questo volume.

strutturale dell'architettura del diritto d'asilo, nella misura in cui la possibilità stessa di esercitare il diritto di chiedere protezione viene filtrata e condizionata al di fuori del territorio europeo.

L'esternalizzazione delle procedure legali di ingresso è giustificata da molteplici ragioni: il contrasto al traffico di migranti, nella prospettiva di sottrarre i potenziali beneficiari di protezione internazionale alle reti criminali³; l'esigenza di evitare l'accesso ai sistemi di asilo di soggetti che, in realtà, non avrebbero titolo alla protezione, specie in ragione dell'attuale scarsa effettività dei rimpatri e del timore dei movimenti secondari; la volontà di rafforzare la tutela di chi ha diritto all'asilo, garantendo un corridoio legale e sicuro sin dall'origine, senza costringerlo al ricorso a rotte irregolari, come tristemente avviene nel 90% dei casi⁴; e, da ultimo, la necessità di ridurre il sovraccarico dei sistemi nazionali deputati all'accoglienza e alla gestione delle domande.

Tuttavia, all'enunciazione di tali finalità non corrisponde, allo stato, un sistema capace di offrire accessi legali ampi, prevedibili e funzionanti. Le procedure legali di ingresso rivestono un ruolo sempre più rilevante nella narrativa istituzionale e rappresentano un canale essenziale per sottrarre persone vulnerabili ai circuiti irregolari e ai rischi connessi, ma il loro impatto rimane ancora limitato in termini quantitativi. Si tratta, comunque, di «molto del poco che si fa»⁵: se è vero che i numeri sono modesti rispetto alle complessive dinamiche migratorie, è altrettanto vero che tali percorsi incidono su vite umane⁶.

³ Si v. M. GALLI, *Offshoring dell'asilo e contrasto al migrant smuggling: tra risultati attesi ed effetti collaterali*, in questo volume.

⁴ Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 dicembre 2018 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari (2018/2271(INL)).

⁵ R. Morozzo della Rocca, *Corridoi umanitari. Una risposta a una crisi planetaria*, Edizioni San Paolo, Milano, 2023, p. 7.

⁶ L'UNHCR stima in circa 123,2 milioni il totale dei rifugiati alla fine del 2024, con un incremento di sette milioni rispetto all'anno precedente (<https://www.unhcr.org/global-trends>), e prevede che 2,5 milioni di essi avranno necessità di reinsediamento nel 2026 (cfr. il report dell'UNHCR, *Projected Global Resettlement Needs 2026*, 24 giugno 2025 disponibile al seguente indirizzo <https://www.unhcr.org/media/projected-global-resettlement-needs-2026>). A fronte di tali numeri, i beneficiari dei corridoi umanitari attivati in Italia a partire dal 2016 sono meno di diecimila persone (cfr. <https://www.santegidio.org/pageID/30112/langID/it/CORRIDOI-UMANITARI.html>). Più elevato, seppure ancora largamente insufficiente rispetto al fabbisogno globale, è il numero di coloro che sono stati reinsediati nell'Unione europea tra il 2015 e l'estate del 2021, pari a oltre 81.000 individui (Comunicazione della Commissione europea del 29 settembre 2021, COM(2021) 590 final, *Relazione sulla migrazione e l'asilo*).

Nel quadro normativo vigente, l'accesso legale alla protezione internazionale si fonda essenzialmente su due istituti giuridici: da un lato, i programmi di reinsediamento, oggi disciplinati anche dal Patto UE sulla migrazione e l'asilo; dall'altro, i corridoi umanitari, nati come iniziative sperimentali degli Stati membri e della società civile e tuttora privi di una compiuta disciplina a livello nazionale ed europeo.

Il programma di reinsediamento mira a promuovere opportunità di ingresso legale e sicuro ai cittadini di paesi terzi o agli apolidi bisognosi di protezione internazionale. Il regolamento UE 2024/1350 introduce una procedura comune che armonizza i criteri di ammissibilità, i motivi di rifiuto, le regole sul consenso e le modalità di concessione della protezione, riducendo le divergenze tra le pratiche nazionali. Prevede inoltre un piano biennale dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, elaborato dalla Commissione e adottato dal Consiglio, che stabilisce il numero di persone da ammettere, il contributo volontario di ciascuno Stato membro e le priorità geografiche dei paesi di provenienza.

Parallelamente, la Commissione europea sollecita gli Stati a valorizzare lo strumento dei corridoi umanitari, richiamandosi alle esperienze già avviate in alcuni Stati membri mediante partenariati tra autorità pubbliche e società civile. La Raccomandazione sulle vie legali di accesso – coeva alla Comunicazione di presentazione del Nuovo Patto – invita infatti a farne un modello replicabile, più strutturato, nella prospettiva di affiancare alle politiche di controllo un'apertura regolata ai flussi di natura umanitaria⁷.

Nonostante le differenze, entrambi gli strumenti richiamati condividono alcuni tratti essenziali: la forte dipendenza da accordi diplomatici e dalla cooperazione con paesi terzi, la penuria di garanzie procedurali e la persistenza di tensioni nella tutela effettiva dei diritti fondamentali, che riflettono la natura ambivalente dell'esternalizzazione quale politica insieme umanitaria e securitaria.

Il presente contributo, collocandosi in chiusura di questo volume, intende mettere a fuoco le principali criticità giuridiche nell'esternalizzazione delle procedure di ingresso e interrogarsi sulle prospettive di rafforzamento delle garanzie procedurali, necessario per assicurare l'effettività di queste vie le-

⁷ Raccomandazione (UE) 2020/1364 del 23 settembre 2020, *relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari*. Per un esame dei suoi contenuti v. 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, 10 dicembre 2020, 97-118, spec. 103 ss.

gali e un loro più significativo impatto sulla complessiva *governance* delle migrazioni.

2. *Il reinsediamento alla luce del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*

Il regolamento (UE) 2024/1350 segna un passaggio importante nel tentativo di stabilizzare e razionalizzare il reinsediamento come canale di accesso legale alla protezione internazionale. Esso armonizza aspetti essenziali della disciplina, superando (almeno sul piano formale) la frammentarietà delle prassi nazionali e introducendo una procedura comune, scandita in fasi e termini, nella quale l'UNHCR mantiene un ruolo centrale di segnalazione e di valutazione preliminare. Ai sensi dell'art. 2, il reinsediamento consiste nell'ammissione in uno Stato membro, previa segnalazione dell'UNHCR, di un cittadino di paese terzo o apolide proveniente da un paese terzo verso il quale è stato sfollato, purché idoneo a beneficiare della protezione internazionale e non rientrante in motivi di esclusione; l'aspirante reinsediato deve inoltre trovarsi in una condizione di vulnerabilità, secondo le categorie indicate dall'art. 5, par. 3, lett. a). La procedura è articolata in sei fasi (segnalazione, identificazione, registrazione, valutazione, ammissione, riconoscimento della protezione internazionale); gli Stati membri devono decidere sull'ammissione entro sette mesi dalla registrazione e, in caso di esito positivo, «compiere ogni sforzo» per garantire il trasferimento entro dodici mesi, riconoscendo la protezione internazionale.

Il problema, tuttavia, non risiede nella coerenza interna della procedura, bensì nell'effettività complessiva del canale e, soprattutto, nella sua capacità di funzionare come strumento credibile di accesso legale. Il primo limite, strutturale, riguarda la natura volontaria dell'adesione degli Stati membri al piano europeo: essi restano liberi di determinare la tipologia di ammissione, i paesi terzi di provenienza e il contributo numerico complessivo (art. 1, par. 4). In modo coerente con tale impostazione, il regolamento precisa che esso «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» (art. 1, par. 2). Ne deriva che l'accesso al reinsediamento continua a dipendere, in ultima istanza, da scelte politiche contingenti, e non da una pretesa giuridicamente azionabile da parte dei rifugiati che si trovino in paesi terzi. In ciò si riflette la persistente connotazione territoriale del diritto d'asilo europeo: le pretese corrispondenti sorgono soltanto con l'ingresso nel territorio dell'Unione.

Un secondo profilo critico, connesso al precedente, riguarda la debolezza delle garanzie procedurali. L'assenza di un diritto all'ammissione non implica necessariamente l'assenza di obblighi procedimentali, ma rende più incerta la loro configurazione e, soprattutto, la loro giustiziabilità. Ci si può infatti domandare se, una volta che uno Stato membro abbia aderito al piano e sia stata avviata una procedura individuale (a partire dalla segnalazione dell'UNHCR), esso sia tenuto a concluderla con un provvedimento espresso e motivato; e se, in caso di esito positivo, possa configurarsi un diritto soggettivo del beneficiario all'ingresso nel territorio dello Stato. In questa prospettiva, occorre distinguere tra due livelli: la discrezionalità politica *ex ante*, relativa alla decisione di aderire al piano, e la vincolatività procedurale *ex post*, relativa alla gestione delle procedure avviate nei limiti dell'adesione prestata. L'assenza di un «obbligo di ammettere» (art. 1, par. 3) sembra riferirsi al primo livello, essendo funzionale a ribadire la natura volontaria della partecipazione, più che a escludere obblighi di conclusione del procedimento una volta avviato. Secondo tale lettura, la conclusione positiva della procedura dovrebbe determinare, da un lato, il diritto del beneficiario all'ingresso e, dall'altro, l'obbligo dello Stato di «compiere ogni sforzo» per garantirlo entro dodici mesi (cons. 23). Diversamente, la procedura comune introdotta dal regolamento rischierebbe di ridursi a una sequenza formalizzata, ma priva di effettiva coerenza.

Resta, infine, il nodo più problematico: i rimedi. Il regolamento non prevede un obbligo di informare l'interessato in caso di esito negativo, disponendo soltanto che il motivo della conclusione negativa sia comunicato all'UNHCR (art. 9, par. 13), con un'evidente asimmetria rispetto ai principi ordinari di trasparenza e tutela. In assenza di un diritto sostanziale all'ammissione, mancano le garanzie procedurali tipicamente correlate a quel diritto. Si apre dunque una questione destinata, verosimilmente, a essere rimessa alla Corte di giustizia: se e in che misura gli artt. 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE possano operare anche in questo segmento extraterritoriale, imponendo obblighi di motivazione e l'esistenza di un rimedio effettivo contro decisioni arbitrarie. È però evidente che una simile rivitalizzazione delle garanzie potrebbe produrre un effetto di spiazzamento: proprio per sottrarsi a vincoli procedurali più intensi, gli Stati membri potrebbero essere incentivati a privilegiare programmi nazionali, con conseguente riduzione dell'impatto armonizzatore del regolamento e, più in generale, della credibilità del reinsediamento come canale europeo di accesso legale.

3. I corridoi umanitari tra autonomia privata e riserva di legge statale

La raccomandazione della Commissione del 2020 sulle vie di accesso legali al territorio europeo valorizza anche l'esperienza dei corridoi umanitari, riconosciuti quale modello innovativo di sponsorizzazione comunitaria⁸. Si tratta di un meccanismo sviluppatosi inizialmente in Italia, Francia e Belgio grazie all'iniziativa di organizzazioni di ispirazione religiosa, in collaborazione con le autorità nazionali competenti, e fondato su un coinvolgimento significativo degli sponsor privati nell'intero percorso dell'ammissione. Gli sponsor intervengono, infatti, sia nell'individuazione dei soggetti che necessitano di protezione internazionale e nella successiva organizzazione del trasferimento verso lo Stato membro designato, sia nella fase successiva di accoglienza e integrazione, assicurando un sostegno stabile e personalizzato ai beneficiari.

In assenza di una normativa europea e nazionale, l'istituzione di corridoi umanitari da parte dell'Italia è resa possibile grazie alla sottoscrizione di protocolli che, pur differenziandosi in base ai paesi terzi coinvolti, alla nazionalità e al numero massimo dei beneficiari coinvolti, riproducono lo stesso modello di partenariato pubblico-privato articolato in tre fasi: pre-partenza, trasferimento e post-arrivo.

Nella fase di pre-partenza gli enti promotori privati raccolgono le richieste di ammissione attraverso diversi canali e selezionano i potenziali beneficiari in base ai criteri indicati nei protocolli. Gli elenchi così formati vengono trasmessi alle autorità statali competenti, cui spettano i controlli di sicurezza e, in caso di esito positivo, il rilascio dei visti umanitari tramite le rappresentanze diplomatiche.

L'organizzazione e la copertura finanziaria del viaggio sono generalmente a carico dei soggetti promotori, salvo specifiche previsioni dei protocolli che attribuiscono allo Stato parte degli oneri. All'arrivo sul territorio, i partner privati provvedono alla prima accoglienza e all'attivazione di misure necessarie all'inserimento dei beneficiari, incluse l'assistenza per la domanda di protezione internazionale e le attività di integrazione.

Dunque, i corridoi umanitari, da un lato, rappresentano un canale sicuro e regolare di ingresso nel territorio italiano, attraverso il quale i beneficiari possono presentare domanda di protezione internazionale, già oggetto di una valutazione preliminare in fase di selezione che lascia presumere un esito positivo del procedimento. Dall'altro lato, configurano un meccanismo che af-

⁸ Raccomandazione (UE) 2020/1364.

fianca all'accoglienza iniziale un percorso di integrazione strutturato, finalizzato a favorire l'inserimento stabile delle persone accolte nel contesto sociale e territoriale di destinazione.

Le maggiori criticità si concentrano quasi tutte nella fase di pre-partenza e, segnatamente, nella selezione dei beneficiari, dove emergono tensioni tra l'ampia autonomia degli operatori privati e le garanzie costituzionali in materia di imparzialità e di riserva di legge ex art. 10, c. 3, Cost.⁹.

I criteri di selezione dei beneficiari si incentrano sul bisogno di protezione internazionale e, in via alternativa o complementare, sulla condizione di generica vulnerabilità personale. Si tratta, tuttavia, di criteri flessibili, che valorizzano l'autonomia dei soggetti promotori e conferiscono loro un ampio margine di discrezionalità, necessario, d'altro canto, per selezionare i beneficiari che possano essere effettivamente inseriti nel contesto sociale di destinazione e garantire il buon esito del progetto umanitario¹⁰. I problemi sono molteplici: come si garantisce l'imparzialità della selezione e, dunque, la parità di accesso al diritto di asilo? Tale sistema è compatibile con la riserva di legge prevista dall'art. 10, c. 3, Cost.?

Per quanto riguarda l'imparzialità della selezione, questa trova un limite nel principio di buon andamento. In altri termini, quest'ultimo implica che la selezione non deve compromettere l'obiettivo fondamentale dei corridoi umanitari, volto a garantire non solo un accesso legale, ma anche un'effettiva integrazione dei beneficiari nel territorio italiano. In questo senso, una selezione non rigidamente vincolata all'imparzialità consente ai promotori privati di mantenere l'autonomia necessaria per individuare i soggetti più adatti a essere inseriti nella filiera di integrazione predisposta in Italia.

Tale temperamento non risolve, tuttavia, la questione legata alla riserva di legge in materia di asilo, per la quale le condizioni di ingresso dei potenziali richiedenti protezione internazionale non possono essere fissate attraverso fonti non primarie, e tanto meno mediante protocolli ministeriali, del tutto estranei al sistema delle fonti¹¹. E neppure può essere considerato suffi-

⁹ In questo volume, aderisce alla tesi pubblicistica M. TUOZZO, *Corridoi umanitari: chiari e scuri del processo selettivo e della garanzia dei diritti*; sostengono, invece, la tesi privatistica F. ORSO, *L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia* e N. ACQUARELLI, *Strumenti giuridici per la delocalizzazione dell'asilo. Reinsediamento, visti e corridoi ad hoc*.

¹⁰ Cfr. F. ORSO, *L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia*, cit., 379 ss., e R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., 95.

¹¹ Come pacificamente chiarito anche dalla giurisprudenza, sia ordinaria che amministrativa (v., per tutti, Cons. St., sez. III, sentenza 28 maggio 2020, n. 3375). Sulla difficile compatibilità fra l'istituzione dei corridoi umanitari mediante protocolli e la riserva di legge ex art.

ciente il successivo controllo di sicurezza sui soggetti individuati svolto dal Ministero dell'Interno, propedeutico al rilascio dei visti umanitari ex art. 25, reg. (UE) n. 810/2009 da parte delle rappresentanze diplomatiche del MAECI, così da consentire ai beneficiari l'ingresso in Italia. Si tratta, infatti, di un controllo orientato alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza interna, che non si estende all'accertamento dei presupposti sostanziali del diritto di asilo, rivelandosi pertanto inidoneo a supplire all'assenza di una disciplina legislativa che definisca in modo trasparente e predeterminato i criteri di accesso alla procedura di protezione internazionale.

Si avverte, allora, l'esigenza di una «“normativizzazione” dei criteri»¹², così da garantire la piena conformità alla riserva di legge prevista dall'articolo 10, c. 3, Cost. Allo stesso tempo, tali criteri dovrebbero lasciare un adeguato margine di autonomia ai soggetti privati promotori, affinché possano operare scelte funzionali all'inserimento effettivo dei beneficiari nel contesto sociale di destinazione e al buon esito dei progetti umanitari. Questa autonomia, tuttavia, non è assoluta, ma deve svilupparsi all'interno dei protocolli di intesa, strumenti nei quali le autorità ministeriali partecipano attivamente alla definizione dettagliata dei criteri di selezione, assicurando un equilibrio tra discrezionalità dei promotori, imparzialità della selezione ed efficienza operativa. In tal modo, il sistema potrebbe coniugare il rispetto dei principi costituzionali con la flessibilità necessaria per garantire l'effettiva integrazione dei beneficiari e la realizzazione degli obiettivi umanitari dei corridoi di ingresso.

4. Conclusioni

L'analisi condotta consente di trarre alcune conclusioni di ordine generale sul modo in cui l'esternalizzazione sta trasformando, in Europa, l'architettura dell'accesso alla protezione internazionale. Il dato più rilevante è che i *legal pathways* – pur nati e presentati come strumenti di apertura umanitaria – tendono a iscriversi stabilmente entro la logica del contenimento. Non si pongono, allo stato, come vera alternativa alla deterrenza, ma come sua integrazione: un correttivo selettivo, circoscritto e perciò politicamente sostenibile, che mira a rendere più gestibile un sistema fondato sulla

10, co. 3, Cost., v. C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, spec. 100 ss.

¹² F. ORSO, *L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia*, cit., 376.

restrizione dell'accesso territoriale e sull'esternalizzazione delle responsabilità.

In questa prospettiva, reinsediamento e corridoi umanitari condividono un tratto strutturale: la capacità di offrire un ingresso legale e sicuro a un numero limitato di persone vulnerabili si accompagna alla persistente indisponibilità degli Stati membri a riconoscere un diritto di accesso extraterritoriale alla procedura d'asilo. La conseguenza è che l'apertura, per definizione selettiva, rimane in larga misura condizionata a scelte politiche contingenti, a priorità geografiche mutevoli, e soprattutto alla cooperazione con paesi terzi, spesso caratterizzati da apparati amministrativi fragili o da contesti istituzionali instabili. Ne deriva una tensione costante tra la finalità dichiarata di garantire percorsi ordinati e umanitari e la realtà di dispositivi esposti a discontinuità, opacità e fragilità attuative.

Il reinsediamento, anche nella nuova cornice introdotta dal regolamento (UE) 2024/1350, mostra chiaramente tale ambivalenza. Da un lato, esso rappresenta il tentativo più avanzato di costruire una procedura europea armonizzata e prevedibile, sottraendo l'istituto alla frammentarietà delle prassi nazionali e rafforzandone la dimensione di sistema. Dall'altro, l'adesione volontaria degli Stati membri al piano europeo, unitamente all'esplicita esclusione di un diritto all'ammissione, mantiene intatto il nucleo politico del problema: l'accesso alla protezione, al di fuori del territorio, non è concepito come situazione giuridicamente azionabile, ma come risultato di una decisione sovrana e discrezionale, solo parzialmente incanalata entro regole comuni. Anche sul piano delle garanzie, la procedimentalizzazione introdotta dal regolamento rischia di restare incompleta, nella misura in cui la mancanza di un diritto sostanziale all'ammissione tende a riflettersi in una protezione debole dei diritti procedurali, specie con riguardo all'obbligo di motivazione e alla possibilità di ricorso.

I corridoi umanitari, per parte loro, costituiscono un esperimento significativo e, in molti casi, virtuoso, soprattutto per la capacità di coniugare ingresso legale e percorsi di integrazione strutturati. Tuttavia, proprio la loro natura di strumento "dal basso", fondato su partenariati pubblico-privato e su protocolli amministrativi, ne rivela i limiti sistemici. Il punto critico non riguarda soltanto l'impatto quantitativo, inevitabilmente contenuto, ma la qualità giuridica della selezione extraterritoriale: una fase decisiva, perché preordina l'accesso al territorio e, indirettamente, alla protezione, ma che si svolge in assenza di un quadro legislativo organico e con margini elevati di discrezionalità affidati a soggetti privati. In questo segmento si concentrano le tensioni più sensibili, in particolare rispetto alla riserva di legge in materia

d'asilo e al principio di imparzialità, nonché rispetto alla possibilità di configurare forme effettive di tutela giurisdizionale per chi resti escluso dal canale di ingresso.

Nel loro insieme, questi elementi mostrano come l'esternalizzazione dei *legal pathways* tenda a produrre una duplice "zona grigia". La prima è una zona grigia di responsabilità: poiché la selezione e la gestione pre-partenza si svolgono oltreconfine e spesso tramite attori intermedi, si riduce la trasparenza della catena decisionale e si rende più difficile imputare responsabilità giuridiche per omissioni, arbitri o discriminazioni. La seconda è una zona grigia di garanzie: l'accesso a rimedi effettivi, già problematico nella materia dell'asilo in contesti ordinari, diventa ancora più incerto quando la decisione si forma fuori dal territorio e fuori dal circuito tipico del procedimento amministrativo. In tale contesto, la promessa dei *legal pathways* rischia di tradursi in una protezione selettiva, fondata su criteri non pienamente controllabili e su decisioni non sempre sindacabili.

In questo scenario, la proposta di un visto umanitario europeo continua a rappresentare, sul piano teorico, la soluzione più coerente per colmare la frattura tra il paradigma territoriale del diritto d'asilo e l'esigenza, ormai strutturale, di creare canali legali di accesso. Un tale strumento consentirebbe, almeno in astratto, di "procedimentalizzare" l'accesso extraterritoriale, introducendo termini certi, criteri predeterminati, obblighi di motivazione e possibilità di ricorso. Tuttavia, la sua persistente assenza dal nuovo Patto e la difficoltà politica di introdurlo confermano che, allo stato, gli Stati membri non intendono trasformare l'accesso alla protezione in una pretesa giuridicamente azionabile prima dell'ingresso nello spazio europeo. La sua funzione, dunque, resta soprattutto quella di indicatore: un parametro utile per misurare, per contrasto, i limiti strutturali degli strumenti oggi disponibili.

In definitiva, l'esternalizzazione dei *legal pathways* conferma una tensione di fondo che attraversa oggi il diritto d'asilo europeo: l'Unione e gli Stati membri dichiarano di voler costruire strumenti più ordinati, sicuri e umani di accesso alla protezione, ma continuano a presidiare rigidamente la soglia territoriale come luogo esclusivo di emersione dei diritti. In questa tensione, i *legal pathways* possono costituire un elemento importante, ma non possono, da soli, colmare la frattura tra principi proclamati e capacità effettiva di garantire accesso. Essi restano, almeno per ora, un dispositivo parziale: utile, talvolta decisivo per le singole vite che riesce a proteggere, ma insufficiente per ridefinire in modo strutturale la sostenibilità giuridica e politica del sistema europeo di asilo.

GLI AUTORI

NICOLÒ ACQUARELLI, già assegnista di ricerca di diritto amministrativo e pubblico, Università della Tuscia.

GIAMPIERO CASSOLA, incaricato di ricerca di diritto amministrativo e pubblico, Università della Tuscia.

FRANCESCO M. DAMOSSO, assegnista di ricerca di diritto processuale penale, Università della Tuscia.

MARTINA GALLI, ricercatrice (RTDA) di diritto penale, Università della Tuscia.

ANTONIO MARIA MORONE, professore associato di storia internazionale e studi di area, Università di Pavia.

FEDERICO ORSO, già assegnista di ricerca di diritto amministrativo e pubblico, Università di Firenze.

CHIARA PAGANO, ricercatrice postdoc di storia e istituzioni dell'Africa, Università di Graz.

MARIO SAVINO, professore ordinario di diritto amministrativo e pubblico, Università della Tuscia.

GIUSEPPE TERRANOVA, ricercatore (RTT) di Geografia economico-politica, Università degli studi di Messina.

MICHELA TUOZZO, ricercatrice (RTDA) di diritto costituzionale e pubblico, Università di Napoli Federico II

Collana "Diritto e migrazione"

1. Paolo Benvenuti, Paolo Morozzo della Rocca (a cura di), *Università e studenti stranieri. Un'analisi giuridica dell'accesso all'istruzione superiore in Italia da parte di cittadini di Paesi terzi*, 2024
2. Daniele Amoroso, Luca Ancis (a cura di), *La gestione del fenomeno migratorio fra mare e terraferma. Una prospettiva multidisciplinare*, 2024
3. Francesco Rondine, *La condizione giuridica dello straniero nelle zone di transito aeroportuali*, 2025
4. Paolo Morozzo della Rocca, *Psiche e immigrazione. Studi sulla capacità giuridica della persona straniera con disabilità*, 2025

Finito di stampare nel mese di febbraio 2026
presso la *Grafica Elettronica* Napoli

Questo volume affronta una domanda scomoda: *esistono vie legali credibili di accesso all'asilo in Europa?* Quelle che esistono sono pensate per proteggere chi fugge o per governarne a distanza la mobilità?

Muovendo da questa tensione di fondo, il libro analizza il ruolo dei *legal pathways* nel contesto euro-mediterraneo, mostrando quanto il sistema europeo di asilo resti ancora ancorato a una logica territoriale rigida: l'accesso alla protezione dipende dall'ingresso irregolare. I percorsi legali non rappresentano, oggi, una reale alternativa. Sono, piuttosto, un correttivo marginale di un disegno orientato alla deterrenza e alla esternalizzazione.

I contributi raccolti analizzano il tema da prospettive diverse e complementari. Una prima sezione ricostruisce la genealogia politico-giuridica dell'esternalizzazione e legge le frontiere come strumenti mobili di selezione e contenimento; una seconda indaga i profili amministrativi dei canali di ingresso, dal reinsediamento ai corridoi umanitari, mettendone in luce potenzialità e limiti; una terza, infine, si concentra sulle implicazioni penalistiche dell'*offshoring* dell'asilo, tra contrasto al *smuggling*, trattenimento e controllo giurisdizionale.

Nel suo insieme, il volume non propone soluzioni semplificate, ma fornisce una base analitica solida per distinguere tra strumenti diversi, chiarire i *trade-off* in gioco e valutare se i *legal pathways* rappresentino un ampliamento della protezione o, piuttosto, una nuova articolazione delle politiche di contenimento.

Mario Savino è professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università della Tuscia. Sui temi del diritto dell'immigrazione ha scritto una monografia (*Le libertà degli altri*, Giuffrè, 2012) e numerosi articoli scientifici, pubblicati in riviste italiane e straniere. Co-dirige la collana di studi su "Diritto e migrazioni", edita da Editoriale Scientifica. Coordina l'Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM) e il Jean Monnet Centre of Excellence sull'integrazione dei migranti in Europa (IntoME).

euro 15,00

ISBN 979-12-235-0600-4



9 791223 506004