



Maria Vittoria Forte

L'accesso all'asilo nell'Unione europea

Sterilizzazione di un diritto costituzionale e pratiche compensative

La Collana ISMU raccoglie testi che affrontano, con un approccio interdisciplinare, tematiche relative alle migrazioni internazionali e, più in generale, ai processi di mutamento socio-culturale. Essa, oltre a presentare volumi che espongono i risultati dei progetti realizzati nell'ambito di Fondazione Iniziative e Studi sulla Multietnicità - Ente del Terzo Settore, ospita lavori che si distinguono per l'attualità e la rilevanza dei temi trattati, lo spessore teorico e il rigore metodologico. Tutti i testi sono preventivamente sottoposti a referaggio anonimo.

Direttore Vincenzo Cesareo

Comitato di consulenza scientifica Alfredo Alietti, Maurizio Ambrosini, Fabio Berti, Elena Besozzi, Rita Bichi, Gian Carlo Blangiardo, Francesco Botturi, Marco Caselli, Ennio Codini, Michele Colasanto, Enzo Colombo, Maddalena Colombo, Vittorio Cotesta, Roberto De Vita, Giacomo Di Gennaro, Patrizia Farina, Alberto Gasparini, Graziella Giovannini, Francesco Lazzari, Marco Lombardi, Fabio Massimo Lo Verde, Antonio Marazzi, Alberto Martinelli, Alberto Merler, Giuseppe Moro, Bruno Nascimbene, Livia Elisa Ortensi, Nicola Pasini, Gabriele Pollini, Emilio Reyneri, Luisa Ribolzi, Mariagrazia Santagati, Giuseppe Sciortino, Salvatore Strozza, Mara Tognetti Bordogna, Giovanni Giulio Valtolina, Laura Zanfrini, Paolo Zurla.

Coordinamento Editoriale Elena Bosetti, Francesca Locatelli



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Maria Vittoria Forte

**L'accesso all'asilo nell'Unione europea
Sterilizzazione di un diritto costituzionale
e pratiche compensative**

Questo volume è stato realizzato grazie al supporto finanziario dell'Unione Europea – Next Generation EU – Missione 4 “Istruzione e Ricerca del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”– Componente C2, nell’ambito del Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), investimento PE8 – Progetto Age-It: “Ageing Well in an Ageing Society” – SPOKE 1 [PNRR NGEU – PE08 Age-IT – CUP: E63C22002050006]. Le opinioni e i punti di vista espressi sono esclusivamente quelli dell’autrice e non riflettono necessariamente quelli dell’Unione Europea o della Commissione Europea. Né l’Unione Europea né la Commissione Europea possono essere ritenute responsabili degli stessi.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
FEDERICO II



Si ringrazia Giorgia Orlandi per l'immagine di copertina.

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Publicato con licenza *Creative Commons*
Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale
(CC-BY-NC-ND 4.0).

Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Gli eventuali link attivi e QR code inseriti nel volume sono forniti dall'autore. L'editore non si assume alcuna responsabilità sui link attivi e QR code ivi contenuti che rimandano a siti non appartenenti a FrancoAngeli.

Indice

Nota di ringraziamento	pag.	10
I. La regolazione giuridica dell'asilo: considerazioni introduttive e quadro dei problemi teorici	»	11
1. Premessa: migrazioni di massa e paradigma statualistico	»	11
2. <i>Ius migrandi</i> tra universalità ideale ed esclusione legalizzata	»	16
3. Dovere solidaristico e contingente interesse dello Stato: la tensione intrinseca all'istituto dell'asilo	»	20
4. Ostacoli fisici e normativi all'esercizio del diritto di cercare asilo: il ruolo delle frontiere	»	26
4.1. L'ambiguità della Fortress Europe: l'emblematico caso degli anni 2015-2016	»	31
5. Inquadramento dei nodi teorici e metodo di ricerca	»	37
II. La tutela dell'asilante nel sistema di protezione multilivello	»	41
1. Premessa: la concettualizzazione del diritto di asilo nella comunità internazionale. Profili storico-evolutivi	»	42
2. La disciplina dell'asilo nell'ordinamento internazionale	»	46
2.1. La (parziale) regolamentazione in materia di asilo nell'attività normativa delle Nazioni Unite	»	46
2.2. I "tratti" della protezione internazionale nel Sistema di Ginevra. Quali tutele per chi cerca asilo?	»	49
2.3. segue: il principio di <i>non-refoulement</i> come nocciolo duro del diritto all'asilo: oltre gli obblighi negativi	»	53

3. La disciplina dell'asilo nell'ordinamento euro-unitario	pag. 58
3.1. La straordinarietà del processo di integrazione europea: una politica comune di asilo e immigrazione	» 59
3.2. La consacrazione europea del diritto di (all') asilo. Quali tutele per chi cerca asilo?	» 64
3.3. Struttura e funzionamento del Sistema Europeo Comune di Asilo: profili critici in tema di accesso alla protezione	» 69
3.4. segue: quale Nuova Era per la politica migratoria e di asilo europea? Implicazioni sostanziali in termini di effettività del diritto di cercare asilo	» 76
III. Natura, fondamento e (in)attuazione del diritto all'asilo nel panorama costituzional-comparatistico	» 89
1. Premessa: configurazioni costituzionali del diritto di asilo. Un quadro comparato	» 89
1.1. La parabola del <i>droit d'asile</i> francese tra riconoscimento costituzionale e neutralizzazione legislativa	» 96
2. Il diritto all'asilo nel quadro normativo italiano	» 105
2.1. L'art. 10 co. 3: dal dibattito in Assemblea costituente alla formulazione del diritto	» 106
2.2. Le caratteristiche del diritto costituzionale all'asilo: natura della situazione giuridica protetta, titolarità e causa legittimante	» 110
2.3. Il contenuto dell'istituto costituzionale: l'accesso al territorio come "nucleo incompressibile"	» 118
2.4. (in)Attuazione del dettato costituzionale e vuoto normativo	» 122
3. La dissuasione dell'esercizio di un diritto di rango costituzionale: l'accesso al territorio della Repubblica tra <i>pushbacks</i> , <i>pullbacks</i> e pratiche di esternalizzazione ed extraterritorializzazione	» 132
3.1. segue: la cooperazione Italia-Libia in materia migratoria	» 134
3.2. segue: il Protocollo Italia-Albania. Questioni aperte e primi rilievi critici	» 139
IV. I canali di ingresso legale per chi cerca asilo nell'UE: quadro normativo e modelli applicativi	» 149
1. Premessa: tentativi di restaurazione di un diritto all'asilo "naufragato"	» 149

1.1. I canali di ingresso per richiedenti asilo nell'ordinamento euro-unitario: dalle origini del dibattito normativo al Nuovo Patto	pag. 151
2. Sistemizzazione dei principali canali di ingresso legale e sicuro nell'UE	» 155
2.1. Il ruolo controverso del visto umanitario	» 156
2.2. Il reinsediamento tra canale di ingresso per rifugiati e strumento di governance europea	» 160
2.3. Gli altri canali di ingresso legale nell'UE: <i>sponsorships</i> ed evacuazioni umanitarie	» 166
3. I canali di ingresso legale e sicuro per chi cerca asilo in Italia e Francia. Il caso dei corridoi umanitari	» 171
3.1. I canali di ingresso legale e sicuro in Italia	» 172
3.2. I canali di ingresso legale e sicuro in Francia	» 175
3.3. I corridoi umanitari come modello condiviso: genesi, struttura e funzionamento in Italia e Francia	» 177
3.4. Alcune criticità del modello "corridoi umanitari"	» 181
3.5. segue: il processo di selezione dei beneficiari. Il concetto di vulnerabilità e la problematica discrezionalità dei "decisori"	» 183
3.6. segue: il modello di <i>partnership</i> pubblico-privata. Problemi di <i>accountability</i>	» 188
Considerazioni conclusive	» 193
Riferimenti bibliografici	» 201

A Lidie

“Ogni diritto nel mondo è stato conquistato,
ogni massima giuridica ha dovuto prima essere strappata con la lotta
a coloro che le si opponevano e ogni diritto,
il diritto di un popolo come quello del singolo individuo,
presuppone la disposizione continua alla sua affermazione.
Il diritto non è un concetto logico, ma un concetto di forza.
Pertanto, la giustizia, che tiene con una mano il piatto della bilancia,
con cui pesa il diritto, porta nell'altra mano la spada, per affermarlo.
La spada senza la bilancia è cruda violenza,
la bilancia senza la spada è impotenza del diritto.
Ambedue vanno insieme, e una condizione di diritto più completa
governa la solo dove la forza, con cui la giustizia porta la spada,
va di pari passo con l'abilità,
con cui essa maneggia la bilancia”.

(Jhering, 1989, p. 85)

Nota di ringraziamento

I limiti e le lacune di questa ricerca, dei quali resto l'unica responsabile, sarebbero stati certamente ben più ampi se, nel lungo percorso di riflessione e di elaborazione che ne ha accompagnato la gestazione, non avessi potuto contare sull'insostituibile guida e sul costante sostegno di esperti del settore. Con pazienza, competenza, attenzione e generosità, essi hanno accettato di accompagnarmi lungo questo cammino, leggendo parti del manoscritto, discutendo passaggi problematici e indicandomi prospettive alternative, nonché i punti ciechi delle mie argomentazioni.

Desidero anzitutto esprimere la mia più sincera riconoscenza alla mia tutor di dottorato, la Prof.ssa Barbara Guastaferrò, che ha seguito i miei studi con disponibilità, rigore e apertura intellettuale. Sono poi profondamente grata al Prof. Salvatore Strozza, al quale devo non soltanto i rilievi acuti che mi hanno consentito di affinare e chiarire alcuni snodi del lavoro, ma soprattutto la curiosità intellettuale e la passione per la ricerca, origine e costante del mio percorso.

Un sentito ringraziamento va inoltre alla Prof.ssa Catherine Wihtol de Wenden per l'attenzione che mi ha dedicato durante il mio soggiorno di ricerca a Sciences Po (Parigi), per le osservazioni puntuali che hanno contribuito a rafforzare l'impianto della ricerca e per la lettura competente e accurata del volume, che ne ha accresciuto la solidità complessiva. Ringrazio altresì la Prof.ssa Daniela Vitiello, la Prof.ssa Teitgen-Colly, e il Prof. Salvatore Fabio Nicolosi per le stimolanti discussioni sui temi affrontati, che hanno arricchito e orientato in modo significativo la mia attività di ricerca.

Infine, il ringraziamento più personale va ai miei affetti più cari, dentro e fuori le mura universitarie: la loro comprensione, la loro pazienza e il loro costante incoraggiamento hanno reso possibile il compimento di questo percorso e la realizzazione di questo lavoro.

Formia, dicembre 2025

M.V.F.

I. La regolazione giuridica dell'asilo: considerazioni introduttive e quadro dei problemi teorici

1. Premessa: migrazioni di massa e paradigma statualistico

Le migrazioni internazionali, che per definizione implicano l'attraversamento dei confini nazionali, costituiscono da sempre un oggetto di studio interdisciplinare. Contrariamente alla percezione comune che la descrive come un'emergenza recente, la migrazione è un fatto storico e strutturale, connaturato all'evoluzione delle società umane. Emigrazione e immigrazione si susseguono, si alternano e si confondono nel corso del tempo nella storia di ciascun territorio; il movimento di popolazioni da un luogo all'altro, nelle sue varie forme e con i suoi diversi esiti, ha storicamente contribuito alla configurazione del mondo per come nella sua forma attuale, accompagnando la formazione di società stabili¹.

Benché oggi presenti caratteri distintivi propri del mondo all'epoca della globalizzazione², come la maggiore facilità degli spostamenti, costi di viaggio accessibili ad un più ampio pubblico di potenziali emigranti, circolazione quasi istantanea delle informazioni e presenza consolidata di reti diasporiche nei paesi di arrivo³, è soprattutto il volume della migrazione contemporanea a porre sfide rilevanti alle democrazie costituzionali e al paradigma statualistico su cui esse poggiano. L'atto stesso del migrare si configura, infatti, come un processo che mette in discussione la separazione fra le cosiddette "società stabili" tracciata dai confini, generando molteplici tensioni normative e politiche. Tra queste, rileva in

¹ Per una ricostruzione sul tema, per tutti, Ambrosini, 2020.

² Per analisi di carattere giuridico sugli effetti dell'epoca della globalizzazione, tra gli altri, Allegretti, 1999; Ferrarese, 2000.

³ La letteratura sociologica, demografica ed economicista, si riferisce generalmente a questi fattori come "meso-fattori": fattori che rappresentano un livello intermedio di analisi tra i micro-fattori e i macro-fattori e pertanto interagiscono con e mediano gli effetti dei fattori micro e macro. Cfr. Lee, 1966; Bocker, Havinga, 1998; Qi, Bircan, 2023.

particolare quella inerente alla regolazione giuridica delle migrazioni, che si situa all'intersezione tra gli interessi "collettivi" orientati al presidio delle frontiere e i diritti individuali legati alla libertà di movimento di chi attraversa tali confini.

Prima di affrontare le questioni giuridiche che emergono in tema di migrazioni, in particolare quelle legate alle *migrazioni forzate* e al tema dei *confini*, appare necessario soffermarsi sulla portata del fenomeno e sulle cause che ne sono all'origine. Tali riferimenti sono infatti essenziali non solo per comprendere la dimensione del fenomeno stesso, ma anche per delinearne le molteplici determinanti che, come si vedrà, assumono rilevanza anche sotto il profilo giuridico, in quanto incidono sulla posizione dei migranti rispetto ai diritti riconosciuti e ai doveri eventualmente previsti dai rispettivi ordinamenti.

Secondo le più recenti stime, nel 2020 i migranti internazionali⁴ nel mondo erano circa 281 milioni, pari al 3,6% della popolazione globale⁵: una quota contenuta ma in crescita costante. Negli ultimi cinquant'anni, infatti, la percentuale di migranti sul totale della popolazione mondiale è aumentata di 1,3 punti percentuali, con una crescita particolarmente significativa nel periodo 2005-2020⁶. Per quanto riguarda il continente europeo, nel 2020 esso contava circa 87 milioni di migranti internazionali – quindi meno di un terzo del totale globale – con un aumento di quasi il 16% rispetto al 2015, quando risiedevano nella regione circa 75 milioni di migranti⁷.

Si tratta dunque di un fenomeno che interessa ancora una quota relativamente ridotta dell'umanità e che, per quanto i flussi migratori di massa eser-

⁴ È opportuno precisare che i dati relativi alle migrazioni internazionali richiedono particolare cautela interpretativa, poiché la definizione stessa di migrante internazionale non è univoca e varia a seconda delle fonti statistiche utilizzate. Lo stock di migranti internazionali stimato dalle Nazioni Unite (UN DESA), ad esempio, include tutte le persone nate all'estero, indipendentemente dalla cittadinanza posseduta. Diversamente, il World Development Report (WDR) esclude dai dati UN DESA i cittadini naturalizzati, ossia i nati all'estero che hanno acquisito la cittadinanza del paese di destinazione. In quest'ultimo caso, lo stock di migranti internazionali risulta pari a 184 milioni, un valore significativamente inferiore rispetto alle stime UN DESA, riprese anche dal rapporto dell'Organizzazione Internazionale sulle Migrazioni (OIM) da cui derivano i dati qui presentati.

⁵ Da notare che il dato non coglie ancora gli effetti del Covid-19 e che, trattandosi di una misura di stock, esso riflette l'accumulazione di eventi migratori degli ultimi decenni (cfr. McAuliffe, Oucho, 2024).

⁶ Nel periodo considerato, secondo le stime riportate nel World Migration Report, si registra un aumento di 0,7 punti percentuali.

⁷ La distribuzione dei migranti internazionali è fortemente concentrata: i 20 principali paesi di destinazione includono, tra gli altri, Stati Uniti, Germania, Arabia Saudita, Regno Unito, Francia, Canada e Australia, e solo quattro Stati membri dell'UE figurano in questo elenco; in Europa, le prime destinazioni sono Germania, Federazione Russa, Regno Unito, Francia, Spagna, Italia, Ucraina, Svizzera, Paesi Bassi e Belgio (McAuliffe, Oucho, 2024, p. 79).

citino una certa pressione sui paesi europei, non basterebbe – di per sé – a giustificare il senso di minaccia che sembra diffondersi nelle comunità d'arrivo del “Vecchio Continente”. Ciononostante, i flussi migratori sono sicuramente cresciuti in termini di volume e complessità negli ultimi decenni, e alcuni aspetti, quali, a titolo esemplificativo, la concentrazione in specifiche aree di destinazione, la rapida formazione di nuovi flussi e le modalità drammatiche di alcuni arrivi, potrebbero di fatto aver contribuito al comune senso di smarrimento e minaccia dei luoghi di destinazione (Ambrosini, 2020).

Dopo aver introdotto la portata del fenomeno attraverso dati di *stock*, relativi cioè al numero di migranti stabilizzati in determinati paesi, sembra ora utile volgere l'attenzione ad un'altra misura delle migrazioni: quella dei *flows*, vale a dire i dati relativi ai migranti in movimento da determinati paesi verso altri⁸, nel caso specifico verso le frontiere dell'Unione europea (UE). In relazione a tale misurazione, ciò che in questa sede rileva è, in particolare, il dato relativo agli arrivi nell'UE, soprattutto alla luce delle informazioni sui migranti che esso contiene, tra cui la nazionalità delle persone in viaggio e le rotte da esse percorse.

Secondo i dati raccolti e pubblicati dal Sistema di Monitoraggio dei Flussi dell'OIM, nel 2023 l'Unione europea ha registrato quasi 293.000 arrivi, oltre il 50% dei quali (circa 158.000) attraverso la rotta del Mediterraneo centrale. Nello stesso periodo, il numero di morti e dispersi ha superato le 4.000 unità, evidenziando anche il costo, in termini di vite umane, delle politiche migratorie recentemente adottate a livello nazionale ed europeo.

Tali dati risultano particolarmente rilevanti per almeno due ragioni: a) perché il numero di arrivi registrato nel 2023 rappresenta il valore più elevato dal 2016 (v. Tabella 1), nonostante le numerose misure di controllo e prevenzione dei flussi attuate a livello euro-unitario soprattutto a partire da quell'anno; b) perché una quota significativa degli arrivi (circa il 13%) riguarda persone di nazionalità siriana, storicamente la principale popolazione di richiedenti asilo presente sul territorio europeo (38.703 cittadini siriani in valori assoluti).

D'altra parte, i dati più recenti, raccolti dal Sistema di Monitoraggio dei Flussi dell'OIM e dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), confermano per il 2025 la centralità – e la criticità – della rotta del Mediterraneo Centrale, che rimane il principale (e più mortifero) canale di accesso all'UE⁹. Nel solo mese di settembre 2025, infatti, sono giunti nell'U-

⁸ Gran parte della letteratura demografica, sociologica ed economica concorda sulla necessità di adottare modelli origine-destinazione nello studio dei fenomeni migratori, incluso il fenomeno delle migrazioni forzate. Al riguardo, *ex multis*, Toshkov, 2014; Hatton, 2023.

⁹ Oggi la rotta del Mediterraneo orientale verso la Grecia, che era la più percorsa nel 2015-2016, è tra le meno utilizzate, in gran parte per l'effetto combinato della Dichiarazione UE-Turchia e delle politiche di respingimento attuate dalla Grecia.

nione 16.800 rifugiati e migranti attraverso il Mediterraneo e le rotte atlantiche dell'Africa occidentale. L'Italia si conferma la prima porta di ingresso: 8.300 persone sono sbarcate nel corso del mese (+35% rispetto ad agosto e +37% rispetto a settembre 2024), con partenze concentrate per l'87% dalla Libia e solo in misura marginale dalla Tunisia, dall'Algeria e dalla Turchia. Le nazionalità maggiormente rappresentate restano Bangladesh, Egitto ed Eritrea, confermando la composizione mista dei flussi, di cui si dirà a breve.

Particolarmente significativo è anche il dato relativo alle intercettazioni in mare e ai respingimenti: sempre nel settembre 2025, 1.600 persone in fuga dalla Libia sono state intercettate dalle autorità libiche e riportate a terra, con un aumento del 307% rispetto al mese precedente. Tra queste, il 26% proveniva dal Sudan, il 9% dal Bangladesh e il 6% dalla Siria (UNHCR, 2025). Tali numeri confermano non solo l'elevata pericolosità della rotta, ma anche la persistente esternalizzazione delle frontiere da parte di alcuni Stati Membri, tra cui l'Italia, che continua a fare ampio ricorso a pratiche c.d. di *pullback*, ovvero intercettazioni e respingimenti affidati alla Guardia costiera libica.

Nel complesso, nel periodo compreso tra gennaio-novembre 2025, si registrano 139.848 arrivi di migranti nell'UE (v. Tabella 1), di cui il 93% via mare.

Tabella 1. Numero di arrivi e migranti morti e dispersi nel viaggio verso l'Unione europea. Anni 2016-2025

Anno	Arrivi	Morti e dispersi
2025	139.848	2.097
2024	208.909	3.812
2023	292.985	4.114
2022	189.620	2.970
2021	151.417	3.188
2020	99.907	2.325
2019	128.663	2.087
2018	146.949	2.380
2017	187.499	3.140
2016	389.976	5.305

* I dati del 2025 considerano il periodo di tempo gennaio-novembre.

Fonte: elaborazione su dati del Sistema di Monitoraggio dei Flussi OIM

I dati relativi ai *flows* e alle rotte percorse dai migranti qui brevemente richiamati conducono, infine, ad un'ultima riflessione introduttiva relativa alle cause dei progetti migratori, che consentono di cogliere in modo ancor più nitido la complessità delle migrazioni contemporanee.

Le dinamiche migratorie sono tradizionalmente determinate da un insieme di fattori che, da un lato, “spingono” a lasciare un territorio statale, i c.d. *push-factors*, e, dall’altro, “attragono” persone verso un diverso paese o area geografica, i c.d. *pull-factors*. Sulla base di tali elementi, e in particolare in considerazione dei *push-factors*, si è soliti operare una distinzione di carattere strutturale¹⁰ all’interno dell’ampia categoria dei migranti, in grado di classificare gli stessi migranti in “forzati/involontari” e “volontari/economici”, ove la prima categoria includerebbe quanti “obbligati” a fuggire dal proprio paese a causa di violazioni dei diritti umani, guerre o persecuzioni individuali e la seconda quanti “scelgono” di lasciare il proprio paese di origine per motivi economici e lavorativi, nella prospettiva di un progetto di vita migliore altrove.

Nello scenario attuale, tuttavia, tale dicotomia risulta sempre meno adeguata a rappresentare la realtà delle migrazioni contemporanee, caratterizzate dalla natura “mista” dei flussi. Difatti, sul piano fattuale, persone con motivazioni eterogenee – di natura economica, politica, sociale, sessuale, religiosa, razziale, etnica – percorrono le stesse rotte e affrontano gli stessi pericoli (Degani, De Stefani, Freedman, 2022). Questa compresenza di fattori contribuisce a sfumare la contrapposizione, in diritto netta, tra coloro che migrano per ragioni economiche, privi di un titolo legittimante l’ingresso nel territorio, e quanti, per ragioni politico-umanitarie¹¹, risultano potenzialmente meritevoli di protezione internazionale e, almeno nel caso italiano, titolari di un diritto costituzionale di ingresso nel territorio dello Stato (ex art. 10, comma 3, Cost.; *infra* cap. III). L’inadeguatezza di tali categorie emerge in modo particolare nella gestione dei c.d. flussi misti alla frontiera¹². Essa si traduce, da un lato, nella difficoltà oggettiva per le autorità di garantire un effettivo esame individuale dei casi, analizzando i motivi sottesi a ciascun progetto migratorio, come richiesto – tra l’altro – dal divieto di espulsioni collettive sancito dall’art. 4 del Protocollo n. 4 Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo (CEDU)¹³; dall’altro, in una tendenziale omologazione di trattamento, in sede di pri-

¹⁰ A sostegno, tra molti, della classificazione qui adottata, cfr. Benvenuti, 2007, pp. 98-103. Per un’analisi della “categorizzazione” dei migranti forzati nella letteratura internazionale si veda anche Goodwin-Gill, Newland, 2003.

¹¹ V. anche Ricci, 2015.

¹² L’assenza di canali legali di ingresso per lavoro spinge molti migranti in cerca di occupazione a utilizzare la domanda di asilo come unico mezzo per accedere al territorio europeo, contribuendo alla natura “mista” dei flussi. Ciò ha alimentato, sul piano politico, una contrapposizione artificiosa tra migrazione umanitaria e volontaria e il discorso sui “falsi profughi”.

¹³ Numerose organizzazioni non governative hanno denunciato che tali pratiche possono sfociare in respingimenti indiscriminati, in violazione del diritto internazionale. Si segnala, da ultimo, il rapporto di Amnesty International, 2023.

mo contatto, tra migranti potenzialmente meritevoli di protezione internazionale e tutti gli altri, come mostra, nel caso italiano, la comune canalizzazione nei c.d. punti di crisi sia delle persone rintracciate in occasione dell'attraversamento irregolare sia di coloro che intendono presentare domanda di protezione internazionale (art. 10-ter D.lgs. del 1998).

Alla luce di quanto finora esposto, la migrazione internazionale, inclusa quella forzata, si presenta oggi come un fenomeno globale, in crescita e caratterizzato da un elevato grado di complessità, alimentato da un intreccio di cause eterogenee e interdipendenti.

In questa prospettiva, per delineare il framework della ricerca, occorre ora volgere l'attenzione al quadro giuridico di riferimento, introducendo i principi che regolano, da un lato, l'emigrazione dal paese di origine e l'avvio del progetto migratorio delle persone in cerca di asilo e, dall'altro, le restrizioni che gli Stati di destinazione oppongono all'ingresso. La prima questione concerne la libertà di migrare.

2. *Ius migrandi* tra universalità ideale ed esclusione legalizzata

L'esperienza migratoria accompagna da sempre la storia umana e costituisce, come è stato osservato, un elemento strutturale della nostra identità di specie (Calzolaio, Pievani, 2016). Non sorprende, dunque, che la volontà di regolamentare tali movimenti sia altrettanto risalente nel tempo, articolandosi in norme che, in funzione di particolari e mutevoli strategie socioeconomiche, stabiliscono a *chi* e a quali *condizioni* sia consentito migrare¹⁴.

Le logiche sottese alla disciplina giuridica del fenomeno migratorio sono state storicamente e ciclicamente caratterizzate da una pervasiva tensione tra potere (statale) e libertà (individuale e universale), risultando in una fattuale subordinazione dello *ius migrandi* ai superiori interessi sociopolitici, demografici, economici e culturali degli Stati sovrani. Il contenuto del diritto di "entrare in" e "uscire da" un territorio si palesa dunque solo limitatamente protetto dal profilo giuridico, e, al contrario, fortemente condizionato e modulato secondo detti superiori interessi. In altri termini – per riprendere le parole di Pifferi – pare che «la dimensione del diritto, che spingerebbe inevitabilmente verso il riconoscimento di tutele, garanzie, eguaglianze, resti subordinato ad altri argomenti che

¹⁴ Benché manchi una ricostruzione sistematica delle forme di regolamentazione delle migrazioni, è generalmente riconosciuto che esse siano diffuse e antiche. Pratiche consuetudinarie di governo dei flussi in entrata sono attestabili già in età antica e nel medioevo, mentre le prime teorizzazioni del diritto di migrare vengono collocate dalla dottrina a partire dal XVI secolo (cfr. Mazzarese, 2020).

non solo ne riducono la potenzialità garantistica, ma lo trasformano in strumento di legittima esclusione» (Pifferi, 2012, pp. 256-257).

Tale dinamica non costituisce un tratto esclusivo dello Stato liberale, ma è proprio all'interno di quest'ultimo che essa emerge con particolare evidenza nella sua dimensione paradossale. Lo Stato liberale, infatti, fondato su principi universalistici e sulla formale proclamazione dei diritti e delle libertà fondamentali, mostra con maggiore nettezza il divario tra l'enunciazione astratta dei diritti e la loro concreta applicazione. Così, nonostante la sua consacrazione nei testi costituzionali e sovranazionali, lo *ius migrandi* rimane, soprattutto per coloro che si collocano al di fuori dei confini del Nord del mondo, un diritto negato o meramente illusorio, e mette in luce le profonde asimmetrie insite nell'ordine politico liberale¹⁵, che si traducono in istituti giuridici *astratti* formalmente neutrali ma sostanzialmente profondamente escludenti, quali – tra gli altri – quello di “cittadino” e “straniero”¹⁶. Paradossalmente, nell'attuale ordine globale e globalizzato, la libertà di movimento si è trasformata nel «principale fattore di stratificazione e gerarchia sociale» (Wihtol de Wenden, 2013).

La tensione tra l'universalità dei diritti fondamentali e la particolarità della cittadinanza, così come l'artificiosità di certi concetti giuridici, quali quelli di “cittadino” e “straniero”, non esauriscono le criticità che emergono nell'analisi della disciplina giuridica del fenomeno migratorio quando si adotta la specifica prospettiva dello *ius migrandi*. A tali profili si affiancano, infatti, ulteriori elementi problematici, relativi, da un lato, alla frizione – cui si è già accennato – tra il diritto di tutti a migrare e i limiti imposti dal controllo discrezionale degli Stati sui propri confini; dall'altro, alla logica giuridica «massimamente *controfattuale*» (Panzerà, 2020, p. 8) sottesa allo *ius migrandi* di conio moderno¹⁷. Infatti, come osservato in dottrina, per come elaborata sul piano internazionale, regionale e nazio-

¹⁵ Pifferi definisce discriminazioni, disuguaglianze, esclusioni e privilegi le premesse stesse dell'ordine politico liberale, e l'ambito di «libertà negata» l'espressione del «lato oscuro del liberalismo» (Pifferi, 2012).

¹⁶ Altra tensione centrale nella regolazione del fenomeno migratorio nello Stato moderno riguarda infatti la dialettica tra *particolarità* della cittadinanza statale e *universalità* dei diritti fondamentali e inalienabili. L'istituto della cittadinanza opera di fatto come meccanismo strutturale di esclusione, al punto da essere descritto in dottrina come «il fattore di una delle più significative disuguaglianze giuridiche che sopravvivono al progresso, su questo, terreno della civiltà» (Onida, 2009, p. 9). Lo *ius migrandi* rende particolarmente visibile questa asimmetria, mostrando l'artificialità della costruzione giuridica dello “straniero”: il diritto positivo, separando il soggetto tra cittadino e non cittadino, crea categorie solo apparentemente neutre che producono un'esclusione sistematica di chi è privo di cittadinanza. Così anche Panzerà, 2020, pp. 2-7.

¹⁷ Cui in questa sede ci si riferisce con il termine generico “*ius migrandi*”.

nale¹⁸, tale costruzione giuridica pretende di separare (artificialmente) due fenomeni, emigrazione ed immigrazione, nella realtà inscindibili¹⁹.

Persino la «più universale delle Carte dei diritti» (Panzerà, 2020, p. 7), la Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo (DUDU), proclamata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite (ONU) l’8 dicembre 1948, sancisce il «diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato» (art. 13, par. 1) di ogni individuo – diritto che non può essere sottoposto a restrizioni se non previste dalla legge e «necessarie per proteggere la sicurezza nazionale, l’ordine pubblico, la sanità o la moralità pubbliche, ovvero gli altrui diritti e libertà» (art. 12 Patto Internazionale sui diritti civili e politici; art. 2 prot. 4 CEDU) – nonché il «diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio» (art. 13, par. 2), e il diritto di «ritornare nel proprio paese» (art. 13, par. 2), senza tuttavia riconoscere all’individuo un corrispondente diritto di ingresso in un altro Stato.

Si solennizza, dunque, il diritto di e-migrare, ma si tace sull’altra faccia dello stesso diritto: il diritto di in-migrare. È il «passo sospeso della cigno» sopra la frontiera evocato da Jean-Yves Carlier (1996, p. 13), richiamando la celebre scena del film di Angelopoulos in cui il protagonista, con una gamba sollevata, rimane simbolicamente sospeso sul confine tra due Stati. Almeno sul piano formale, tutti sono liberi di *uscire da*, ma solo i cittadini hanno il diritto di *entrare nel* proprio Stato di cittadinanza²⁰.

Quanto alla titolarità dei diritti e delle libertà, quindi, ne deriva che taluni diritti si riconoscono inviolabili e spettanti all’individuo in quanto tale (*right to leave*), mentre altri sono riservati esclusivamente al cittadino (*right to enter*). Lo *ius migrandi* di conio moderno si configura così in un diritto ancorato a una prospettiva Stato-centrica²¹.

¹⁸ Anche l’art. 16, comma II, Cost. riconosce, infatti, il diritto di migrare come diritto a lasciare il proprio paese e potervi fare ritorno, senza riferimenti al diritto ad immigrare in altro paese.

¹⁹ In merito, Sayad scrive: «Queste due dimensioni dello stesso fenomeno non sono separate e rese autonome che per mezzo di una decisione. La cesura è quella imposta dalla divisione delle competenze, degli interessi e delle poste in gioco politiche [...]» (Sayad, 2008, p. 9).

²⁰ Giuseppe Sciortino sintetizza la regolazione moderna della mobilità con la formula secondo cui: «[u]scire (dal proprio paese) è un diritto, entrare è una concessione» (Sciortino, 2017, p. 12). Una parte crescente della dottrina sottolinea però come, alla luce delle pratiche di controllo alle frontiere e di esternalizzazione, anche l’esercizio del diritto di uscire risulti oggi sempre più limitato e, in molti casi, negato.

²¹ Senza pretesa di completezza, è utile richiamare la differenza concettuale tra lo *ius peregrinandi*, nella sua elaborazione originaria, e lo *ius migrandi* di conio moderno. Sebbene il secondo si presenti come una continuazione del primo, i due diritti nascono da presupposti concettuali diversi. Lo *ius peregrinandi*, elaborato dai teologi di Salamanca, si fonda sul presupposto che essere peregrinanti sia «una disposizione naturale dell’uomo»,

In altri termini, come osserva Mazzarese, «in aperto contrasto con quello che avrebbe dovuto e dovrebbe essere lo spirito dell'internazionalizzazione dei diritti fondamentali, nel caso dei migranti, la tutela dei loro diritti non individua infatti un limite alla sovranità degli Stati ma, al contrario, ne costituisce una semplice variabile dipendente da quelli che di volta in volta ne costituiscono gli interessi economici o la convenienza politica» (Mazzarese, 2020, p. 14)²².

Il fatto che il diritto vigente riconosca la sola libertà di emigrare, subordinando di fatto la libertà di immigrare alla sovranità degli Stati di destinazione (fatto salvo il divieto di *non-refoulement*), ha indotto parte della dottrina ad assumere posizioni fortemente critiche nei confronti dello *ius migrandi*, definito, di volta in volta, come diritto “imperfetto”, “incompleto” (Wihtol de Wenden, 2013, p. 22), “asimmetrico” (Ferrajoli, 2007, p. 355), “a statuto debole” (Cavasino, 2016, p. 532) o ancora “zoppo” (Benvenuti, 2012, p.101). Da un lato, infatti, l'esistenza di un diritto fondamentale di emigrare dovrebbe implicare – come sostenuto da Ferrajoli – un correlato obbligo in capo ai pubblici poteri di non ostacolarne l'esercizio, configurabile come una «garanzia primaria negativa» (Ferrajoli, 2007, p. 355)²³. Dall'altro, il conflitto (non tecnico) tra il diritto a migrare, inteso in senso unitario come «libertà di migrare transfrontaliera» (Itzcovich, 2013, p. 436) e le prerogative della sovranità statale rivela il “paradosso per eccellenza” (De

sostanzandosi quindi in un diritto dell'uomo esigibile, che preesiste agli ordinamenti politici. (Stara, 2012, p.167). Al contrario, lo *ius migrandi* è un diritto solo astrattamente individuato, che presuppone l'esistenza giuridica dello Stato, da cui dipende completamente. In questo senso, si può sostenere che il passaggio all'ordine statale moderno abbia comportato, come scrivono Meccarelli, Palchetti e Sotis (2012, p. 9), una vera e propria «intuizione mancata», traducendosi nella progressiva riduzione della libertà naturale di movimento a mera prerogativa sovrana. La contestualizzazione dello *ius peregrinandi* elaborato dalla Scuola di Salamanca consente, tuttavia, di coglierne l'ambiguità originaria: nella sua formulazione storica, esso ha infatti contribuito a fornire una legittimazione giuridica alla colonizzazione spagnola e alle successive appropriazioni territoriali europee. Per un'analisi diacronica delle diverse declinazioni del diritto di emigrare si rinvia, in particolare, a Wihtol de Wenden (2013, pp. 11-29) e Itzcovich (2013).

²² Come osserva Mazzarese, l'idea – largamente diffusa in dottrina, anche sulla scorta delle letture di Vitta (1981) e Bobbio (2005) – che la Dichiarazione universale del 1948 assicuri una tutela effettivamente universale dei diritti della persona, a prescindere dal possesso di una cittadinanza, risulta in larga misura smentita sul piano applicativo.

²³ Con un'interpretazione simile Onida ha sostenuto che la qualificazione dell'emigrazione come diritto fondamentale dovrebbe ridurre, pur senza eliminarla, la discrezionalità del legislatore e della pubblica amministrazione nella disciplina dei movimenti migratori (Onida, 2009). Di segno opposto è la posizione di Itzcovich (2013, p. 437), secondo cui non vi è alcuna antinomia tra diritto di emigrare e potere statale di controllare l'ingresso: lo Stato può permettere ai propri cittadini di lasciare il territorio e, al contempo, rifiutare l'accesso agli stranieri senza incorrere in contraddizione logica; in questa prospettiva, il rifiuto di ammissione costituisce soltanto un ostacolo all'esercizio del diritto di emigrare, che resta comunque in capo allo straniero “respinto”.

Vittor, 2012) dello *ius migrandi*: la contrapposizione tra il diritto individuale a lasciare il proprio paese e il potere dello Stato di impedire l'ingresso di stranieri nel proprio territorio. In tal senso, parte della dottrina riconduce l'acutizzarsi di tale antinomia alla struttura stessa dello spazio giuridico e politico westfaliano e al formalismo della sovranità territoriale degli Stati²⁴. Se *ogni individuo è libero di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio*, e se al contempo gli Stati conservano il potere sovrano di respingere ed espellere gli stranieri, allora sorge una domanda inevitabile: dove può dirigersi l'individuo che esercita il proprio diritto di emigrare? Certamente solo in uno spazio non sottoposto alla sovranità di alcuno Stato.

La contrapposizione tra l'interesse individuale a migrare e l'interesse collettivo al controllo delle frontiere si risolve, nella prassi, in una netta prevalenza di quest'ultimo, con la conseguenza che il diritto individuale finisce per ridursi a un diritto meramente nominale, incapace di garantire un'effettiva libertà di movimento transfrontaliera. A ciò si aggiunge che le pratiche più recenti di esternalizzazione del controllo delle frontiere mostrano una progressiva espansione del potere statale, tale da incidere ormai anche sulla libertà di lasciare il territorio di alcuni Stati. La conseguenza, come nota De Vittor (2012, p. 198), è di «rendere del tutto illusorio (anche) il diritto dell'individuo a lasciare qualsiasi paese».

Si comprende allora come, a dispetto della sua astratta universalità, la libertà di migrare si traduca, in concreto, in un privilegio riservato a pochi: una libertà di cui riesce a godere solo una parte di umanità²⁵.

Il confronto dialettico tra il diritto individuale a migrare e il «compito ineludibile dello Stato di presidiare le frontiere» richiede, pertanto, una necessaria contestualizzazione che tenga conto, innanzitutto, della direzione dei flussi migratori. L'esperienza della frontiera, infatti, muta radicalmente a seconda dello Stato di provenienza dell'individuo.

3. Dovere solidaristico e contingente interesse dello Stato: la tensione intrinseca all'istituto dell'asilo

L'analisi dello *ius migrandi* fin qui condotta ha evidenziato come il diritto positivo riconosca a ciascun individuo il diritto di e-migrare (*right to leave*), ma solamente al cittadino quello di in-migrare (*right to enter*).

²⁴ Sulla «relazione costitutiva» fra il diritto di migrare e il principio di sovranità territoriale scrivono, tra gli altri, Itzcovich, 2013; Mazzaresse, 2020.

²⁵ Tra le proposte volte a superare il carattere «esclusivo» della libertà di migrare vi è la tesi di Wihtol de Wenden (2013), secondo cui il diritto di emigrare dovrebbe tradursi in una forma di cittadinanza deterritorializzata, propria di tutti i «cittadini mobili», in linea con la prospettiva kantiana sulla pace perpetua e con le riflessioni di Bobbio (1990).

Tuttavia, si diceva, la tensione dialettica tra libertà individuale di migrare e dominio statale dei confini va contestualizzata, in ragione dello Stato di provenienza dell'individuo, della direzione dei flussi ma anche in ragione del motivo che ha spinto lo straniero a emigrare. Come osserva Cavasino (2016, p. 536), «(n)ell'ordinamento internazionale, sovranazionale e nella legislazione statale e regionale permane, da un lato, l'accento sulla sovranità dello Stato e il suo "dominio eminente" nel controllo delle frontiere, dell'accesso, soggiorno e allontanamento dal territorio e, dall'altro, una distinzione – di origine sociologica – fra migranti economici e migranti non economici sia rispetto al regime dell'ingresso, del soggiorno e dell'allontanamento o dell'espulsione dal territorio nazionale», sia rispetto ai diritti di accesso al *welfare* come costituzionalmente garantiti. Difatti, a prescindere dai requisiti soggettivi e oggettivi stabiliti nei vari ordinamenti per il riconoscimento dello status di protezione internazionale, nel caso di "migranti non economici" lo Stato di destinazione interessato *non dovrebbe* impedire allo straniero il proprio diritto all'ingresso, in ragione del principio di *non-refoulement*²⁶. Se, dunque, in termini generali, lo *ius migrandi* si conferma una libertà a statuto debole, quando a tentare l'attraversamento della frontiera è una specifica categoria di stranieri, ovvero quanti invocano la protezione internazionale, tale debolezza appare – almeno sul piano teorico – attenuata, e il quadro giuridico muta.

Sebbene la dottrina internazionalistica consideri comunemente il riconoscimento del diritto di asilo una «prerogativa sovrana dello Stato» (Giuliano, 1958, p. 205), tale prerogativa sovrana «incontra dei limiti derivanti dai regimi di protezione internazionale», *in primis* il principio di *non-refoulement* (Nascimbene, 1984, p. 237), e dalle norme internazionali dei diritti umani, tra cui il divieto di allontanamento dello straniero nei casi in cui lo stesso possa subire trattamenti disumani e degradanti nel paese di origine (cfr. art. 3 CEDU). In questo senso, di fronte a chi esercita il diritto di chiedere asilo, l'apparente solidità della sovranità territoriale sembra incrinarsi, e con essa si indebolisce la tradizionale "capacità escludente" dei confini e della cittadinanza.

Il diritto all'asilo consente, così, allo studioso di osservare la regolazione giuridica delle migrazioni da un'angolazione particolare: quella posta al crocevia tra il dovere di ospitalità e solidarietà umana e il potere statale di escludere. È qui che emerge con massima intensità la sfida dello Stato liberaldemocratico, chiamato a garantire i diritti fondamentali della persona non-cittadina per eccellenza – posti a fondamento del paradigma neocostituzionale – anche nello spazio giuridico e materiale della

²⁶ La tesi secondo cui il diritto di ingresso costituirebbe un presupposto necessario per l'esercizio del diritto di asilo è, in realtà, oggetto di un ampio dibattito dottrinale, sia sul piano sovranazionale (*infra*, cap. II) sia su quello interno (*infra*, cap. III).

frontiera, dove il bilanciamento tra «le ragioni della solidarietà umana»²⁷ e gli interessi collettivi (sicurezza, ordine pubblico, responsabilità statale) si fa estremamente delicato.

Come ricorda Sciarba richiamando Arendt²⁸, nella cosiddetta «Età dei diritti» (Bobbio, 2005), il diritto all'asilo opera come un «diritto al confine dei diritti umani» (Sciarba, 2018, p. 145), designato per «ridare un posto nel mondo» a chi ha perso tutti gli altri diritti e «tutte le altre qualità e relazioni specifiche, tranne la loro qualità umana» (Arendt, 1951, p. 415), ovvero a coloro che non sono più cittadini di nessuno Stato sovrano, o non possono più godere della protezione del proprio Stato. In questa prospettiva, il diritto all'asilo assume la funzione di «chiave di volta» dell'architettura costituzionale dei diritti, senza la quale essa rischia di crollare (Sciarba, 2018)²⁹.

Al fine di sviluppare ulteriormente tale riflessione, appare necessario collocare il diritto di asilo entro la più ampia cornice del principio di solidarietà, che si configura come uno dei capisaldi tanto dell'ordinamento sovranazionale quanto di quelli interni nella delimitazione della sovranità statale in materia di migrazioni e confini, ove rileva non soltanto quale principio atto a definire la distribuzione territoriale del potere (o tra Stati, nel caso dell'ordinamento euro-unitario), ma anche, soprattutto nelle tradizioni costituzionali del secondo dopoguerra, quale principio che struttura e consolida i rapporti tra individuo e società e tra libertà e autorità, *ivi* intesa come forma di stato.

Nell'esperienza costituzionale italiana, il principio di solidarietà, sancito dall'art. 2 Cost., opera come una clausola fondamentale a presidio dei diritti della persona nelle sue relazioni con la comunità. Esso ha assunto, insieme al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., un ruolo determinante nel delimitare la discrezionalità del legislatore nella definizione del livello essenziale dei diritti della persona, ossia di quei dei *beni vitali o primari* spettanti a tutti gli individui, inclusi coloro che non intratten-

²⁷ Corte cost., sent. n. 353 del 1997. Come si vedrà (*infra*, cap. III), il principio è stato ribadito dalle Corti a più riprese.

²⁸ Nel celebre capitolo sulle «aporie dei diritti umani» de *Le origini del totalitarismo*, Arendt qualifica il diritto di asilo come «simbolo dei diritti umani nella sfera delle relazioni internazionali» (Arendt, 1951, p. 389) e, al contempo, ne mette in luce la radicale inefficacia di fronte all'esodo di massa di rifugiati e apolidi nel secondo dopoguerra, mostrando la frattura tra proclamazione dei diritti e loro effettivo godimento. Per approfondire la fenomenologia del diritto di asilo nel pensiero arendtiano e il nesso con il «diritto ad avere diritti» si vedano, tra gli altri, Belloli, 2006; Hirsch, Bell, 2017.

²⁹ Sciarba riconosce il rischio, già incertato da Arendt, che i diritti umani, incluso quello all'asilo, si limitino a divenire nient'altro che «sinonimo d'idealismo ipocrita e ingenuo».

gono alcun legame di cittadinanza con lo Stato³⁰. In tale quadro, la stessa costituzionalizzazione del diritto all'asilo tra i principi fondamentali (art. 10, comma 3, Cost.) rivela una connessione strutturale con il principio personalista e con il dovere di solidarietà, tanto da poter essere letta – nella prospettiva dell'«ospitalità necessaria» di ascendenza kantiana³¹, come una sua specificazione. Ad avvalorare tale lettura, peraltro, la posizione della Corte di Cassazione nel novembre 2019, quando, nel risolvere un contrasto interpretativo circa l'efficacia temporale della disciplina riguardante i permessi di soggiorno per protezione umanitaria introdotta dal d.l. n. 113/2018, affermò che il diritto all'asilo è «costruito come un diritto della personalità, *posto a presidio di interessi essenziali della persona* e non può recedere al cospetto dello straniero bisognoso di aiuto, che, allegando motivi umanitari, invochi il *diritto alla solidarietà sociale*»³².

Questa configurazione, fondata sul paradigma della dignità umana, esprime l'aspirazione universalistica sottesa ai valori fondativi dello Stato costituzionale e, al contempo, indebolisce il potere escludente della cittadinanza. In questo senso, il diritto all'asilo, in quanto diritto del non-cittadino per eccellenza, e diritto, tra quelli dello straniero, di matrice ancor più internazionalistica (nell'accezione di cui sopra), rappresenta l'istituto che più di ogni altro mette alla prova il paradigma statualistico.

A qualunque livello di indagine (internazionale, regionale, nazionale), la persona che richiede protezione in uno Stato diverso dal proprio perché a rischio di persecuzione o altro pericolo chiede gli venga concretamente riconosciuta nient'altro che la propria dignità, nella «nudità astratta dell'essere uomini» Arendt, 1951, p. 406), dovutagli non in ragione dell'appartenenza ad uno Stato (*uti civis*), bensì in quanto «cittadino globale», parte dell'onnicomprensiva famiglia umana (*uti homo*). A tale diritto corrisponde poi il dovere, per lo Stato di accoglienza, di garantire al richiedente il soddisfacimento dei propri bisogni essenziali, sia per esigenze biologiche

³⁰ In tal senso, l'individuazione di un nucleo minimale di provvidenze pubbliche in materia di diritti umani risponde alla necessità di proteggere la dignità del vivere di ciascuno, che si traduce in doveri di solidarietà. Sul ruolo del principio di solidarietà nella regolazione del fenomeno migratorio sia sul piano nazionale che regionale, si rimanda a Cavasino, 2018; Cavasino, 2023.

³¹ Ci si riferisce a quanto sostenuto da Kant in *La pace perpetua* in merito a ospitalità e diritto cosmopolitico. Citando: «Ospitalità significa il diritto di uno straniero, che arriva sul territorio altrui, di non essere trattato ostilmente. Egli può essere allontanato, se ciò può essere fatto senza suo danno, ma sino a quando se ne sta pacificamente al suo posto, non va trattato da nemico» (Kant, 1795, p. 11).

³² Cass. Civ., sez. un., 13 novembre 2019, nn. 29459, 2960 e 29461 (punto 6.2), corsivo aggiunto. Sul dibattito accademico circa la relazione tra questa i diritti della personalità e i diritti di libertà si rimanda a Zeno-Zencovich, 1995; Pace, 2003.

sia affettivo-relazionali³³. In questo senso, ancora, il diritto all'asilo «rompe l'impostazione dogmatica tradizionale» (Benvenuti, 2007, p. 178) su cui viene solitamente a giustificarsi il diverso trattamento di cittadini e stranieri negli ordinamenti interni, e, correlativamente, la cittadinanza perde il proprio ruolo di unico titolo ascrivivo di diritti positivi.

L'inserimento formale del diritto di asilo nel diritto positivo internazionale, contestualmente alla codificazione dello stesso diritto nei dettami costituzionali europei del secondo dopoguerra, sembra aver risposto all'esigenza di rifondare il sistema dei diritti umani, rafforzandone l'effettività e rilanciando l'ideale cosmopolitico. Tuttavia, come lo *ius migrandi* – come si vedrà nel cap. II, par. 3 – anche il diritto di asilo è attraversato da significative ambiguità e da «intrinseche ambivalenze, esacerbate nel quadro europeo» (Teitgen-Colly, 2019, p. 11).

La Dichiarazione Universale menziona il diritto di (all)'asilo immediatamente dopo la libertà di movimento (art. 14), come *diritto dell'individuo* «di cercare asilo e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni»³⁴. Si tratta di una formulazione che la dottrina internazionalistica ritiene ambigualmente compatibile tanto con un diritto soggettivo quanto con la concezione dell'asilo come *diritto dello Stato*, libero di concedere l'asilo e, pertanto, anche di rifiutarlo, nel pieno esercizio della propria sovranità sul suo territorio³⁵. D'altra parte, ad una logica parimenti statualistica sembrano rispondere le definizioni di asilo e rifugiato proposte in altre fonti pattizie sul tema³⁶, inclusa la già menzionata Convenzione di Gine-

³³ Il contenuto della protezione riconosciuta al richiedente asilo varia in base alla tipologia di status e al livello giuridico considerato (internazionale, euro-unitario, nazionale). Nel tempo, tuttavia, il Comitato esecutivo dell'UNHCR ha individuato alcuni contenuti minimi della protezione internazionale: rispetto del principio di *non-refoulement*, accesso ai servizi essenziali (sostentamento, vestiario, alloggio, cure mediche), attenzione ai bisogni specifici di minori e vittime di tratta o tortura, tutela dell'unità familiare e rilascio di documenti che attestino la qualità di richiedente asilo fino alla decisione definitiva delle autorità. Tali standard mirano a garantire condizioni di accoglienza conformi agli obblighi internazionali in materia di diritti umani (Executive Committee, Conclusion No. 93-2002).

³⁴ L'art. 14, p. 2 della Dichiarazione Universale recita, inoltre, che: «Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite».

³⁵ Ancora in epoca recente l'asilo è stato configurato come «atto umanitario [...] espressione dell'assoluta sovranità statale» (Manca, 2007, p. 647). Al di là delle questioni interpretative, l'art. 14 citato continua a essere letto, per lo più, come un "ideale comune" rivolto a "tutti i popoli e tutte le Nazioni", che lascia agli Stati ampia libertà nel definire le condizioni di concessione dell'asilo.

³⁶ La Dichiarazione sull'Asilo territoriale adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1967, ad esempio, prevede che «la concessione da parte di uno Stato dell'asilo a persone che possono invocare l'art. 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo costituisce un atto pacifico ed umanitario [...]» (UNGA Res. 2312. XXII).

vra relativa allo statuto dei rifugiati, principale strumento attuativo della previsione in analisi³⁷.

Detta Convenzione, infatti, lungi dal riconoscere un diritto soggettivo in capo ai singoli, definisce piuttosto una specifica categoria di non-cittadini, i rifugiati, cui gli Stati contraenti si impegnano a concedere protezione e un ampio insieme di diritti umani – approssimativamente tutte le situazioni giuridiche comunemente considerate parte della sfera delle libertà individuali, quali *in primis* il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza – all'interno del proprio territorio³⁸. Secondo copiosa dottrina, «sul piano del diritto internazionale generale» si riscontrerebbe infatti una «totale assenza di norme che pongano allo Stato delle limitazioni dirette o indirette alla sua libertà di accordare o di non accordare asilo entro il proprio territorio» (Giuliano, 1958, p. 205).

Come accennato in apertura di paragrafo, è tuttavia in questa stessa cornice che si colloca il divieto di *refoulement*, principio cardine della Convenzione di Ginevra (art. 33) e architrave dell'intero sistema di protezione³⁹, poiché volto a tutelare l'interesse primario del rifugiato: l'accesso al territorio di uno Stato diverso da quello dal quale fugge, in cui possa ottenere – o quantomeno cercare – protezione. In questi termini, l'art. 33 mirerebbe, anzitutto, a garantire alla persona in fuga di non essere rinviata coercitivamente nel territorio dal quale fugge, disciplinando l'aspetto “negativo” dell'asilo, ossia ciò che lo Stato deve astenersi dal fare, quale condizione essenziale per l'esercizio del diritto.

Come si approfondirà nel prossimo capitolo, ampia parte della dottrina concorda nel ritenere che gli obblighi sottesi alla Convenzione in parola restringano, seppur parzialmente, la libertà dello Stato in materia di ammissione, soggiorno ed esclusione degli stranieri sul proprio territorio, in deroga al quadro normativo generale del diritto degli stranieri,

³⁷ È significativo osservare che, pur costituendo il principale strumento attuativo del diritto di asilo, la Convenzione di Ginevra del 1951 si limita a istituire una forma di protezione internazionale – lo status di rifugiato – senza mai richiamare espressamente il concetto di asilo. In questa prospettiva, Colly parla di un processo di “dissociazione”, compiuto proprio dalla Convenzione di Ginevra, che «riflette la volontà degli Stati parti di non vedere lesi i propri diritti di sovranità sul proprio territorio attraverso l'asilo territoriale; obblighi che deriverebbero dalla protezione assunta a favore dei rifugiati» (Teitgen-Colly, 2019, p. 11, trad. dell'autrice).

³⁸ Parte della dottrina internazionalistica continua a richiamare la tripartizione del diritto di asilo proposta da Grahl-Madsen (1980), secondo cui esso comprende: a) il diritto dello Stato sovrano di concedere asilo; b) il diritto dell'individuo di cercare asilo; c) il diritto dell'individuo di ottenere asilo (profilo assai più controverso). Sullo sviluppo e sui limiti di questa impostazione si rimanda a Boed, 1994; Kowalczyk, Versteeg, 2017.

³⁹ Secondo alcuni studiosi il principio di *non-refoulement* avrebbe “giuridificato” il diritto soggettivo all'asilo sul piano internazionale, colmando il silenzio delle fonti pattizie vincolanti in materia di asilo. Sul punto, fra tutti, si rimanda a Mastromartino, 2011.

e che l'ammissione costituisca la «prima forma di garanzia dell'istituto dell'asilo» (Mastromartino, 2011, p. 51). Non si riscontra, tuttavia, analogia unanimità nel riconoscere l'esistenza, a livello internazionale, di un diritto pieno e incontrastato all'ingresso nel territorio di uno Stato diverso dal proprio, neppure per la categoria dei richiedenti asilo (*infra*, cap. II, par. 2.3-2.4).

In ogni caso, sebbene il diritto all'asilo resti collocato in una zona di tensione tra interessi meta-individuali dello Stato e diritti individuali della persona migrante, e nonostante l'ampio margine di discrezionalità che gli Stati si sono riservati nell'attuazione degli obblighi convenzionali, il suo riconoscimento nelle dichiarazioni e convenzioni internazionali ha contribuito a sottrarre il godimento dei diritti fondamentali della persona alla piena disponibilità statale, ancorando l'asilo alla sfera dei diritti individuali.

Resta tuttavia centrale la questione dell'effettività: il diritto di (all')asilo non può dirsi garantito per il solo fatto di essere formalmente riconosciuto. D'altronde, l'asilo ha rappresentato, storicamente, uno strumento politico dei governi nazionali, e ha, invece, sempre faticato a tradursi, sul piano applicativo, in un effettivo canale di accesso ai diritti per molti dei popoli in fuga nel mondo.

4. Ostacoli fisici e normativi all'esercizio del diritto di cercare asilo: il ruolo delle frontiere

L'uscita da un certo territorio e l'ingresso in un altro sono, di fatto come in diritto, attività strumentali, nonché condizioni necessarie, all'esercizio del diritto di cercare asilo⁴⁰, e di alcuni diritti fondamentali ad esso correlati (tra gli altri, il diritto alla vita e quello a non esser sottoposti a tortura o altre pene o trattamenti inumani e degradanti). Ne consegue che a qualunque livello giuridico si affermi, l'istituto in esame acuisce la tensione propria della regolazione giuridica della migrazione, ovvero quella tra libertà individuale di migrare e dominio statale. Se a tale considerazione si aggiunge che, secondo altra parte della dottrina e della giurisprudenza internazionalistica, europeistica (*infra*, cap. II) e costituzio-

⁴⁰ In questa prospettiva è particolarmente interessante l'analisi di Dickson (2023), che, nel tentativo di ripensare l'accesso all'asilo oltre il modello strettamente territoriale, individua tre momenti essenziali: uscita, ingresso e permanenza. Tali fasi sono desunte, in particolare, dalla definizione di rifugiato nella Convenzione di Ginevra e nel Protocollo del 1967, che presuppone la possibilità di lasciare il proprio paese, entrare in un territorio sicuro e rimanervi per beneficiare della protezione. Da ciò l'autrice ricava l'esistenza implicita di un diritto a entrare e soggiornare in uno Stato sicuro quale corollario del diritto a cercare asilo.

nalistica (*infra*, cap. III), molti dei vincoli rilevanti in materia sorgono solo nel momento in cui chi cerca protezione tocca il territorio nazionale⁴¹ o si trova in prossimità dello stesso, risulta agevole intuire che lo spazio fisico in cui tale tensione si manifesta con maggiore evidenza sia, prevalentemente, quello di frontiera. Le frontiere statali si configurano, dunque, quali luoghi paradigmatici di “scontro” tra la sovranità dello Stato e la tutela dei singoli individui che, in cerca di protezione, si trovano metaforicamente a “bussare” alle porte di uno Stato diverso dal loro.

Per quanto si possa ritenere che in questo momento storico, viste le nuove forme di sovranità sovranazionale⁴² e la pervasiva globalizzazione economico-finanziaria, il ruolo della frontiera e dei confini territoriali⁴³ sia andato gradualmente svanendo (Khanna, 2016), va altresì considerato che, in realtà, frontiere e confini continuano ad esistere e proliferare⁴⁴. Più che scomparire, le frontiere e i confini appaiono oggi oggetto di una profonda trasformazione funzionale, adattandosi alle diverse esigenze politiche e di controllo, fino a divenire sempre più “elastici” e “manipolabili” (Cassese, 2016a)⁴⁵.

⁴¹ Come si approfondirà in seguito, nell’ordinamento euro-unitario la presenza sul territorio è necessaria per l’accesso alla procedura di richiesta di protezione internazionale.

⁴² La “comunitarizzazione” delle politiche europee in materia di asilo e immigrazione e l’istituzione di un “sistema integrato di gestione delle frontiere esterne” non hanno inciso in modo pieno sulla facoltà degli Stati membri di controllare i flussi in ingresso. L’art. 79, par. 5, Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) conferma infatti che la politica comune in materia di immigrazione non pregiudica il potere degli Stati di stabilire il volume di ingresso dei cittadini di paesi terzi, mentre l’art. 72 TFUE salvaguarda le loro competenze in tema di ordine pubblico e sicurezza interna. Nel medesimo quadro, le norme Schengen consentono, in presenza di gravi carenze nel controllo delle frontiere esterne o di minacce all’ordine pubblico, di reintrodurre eccezionalmente i controlli alle frontiere interne, misura attivata negli ultimi anni sia in risposta ad attentati terroristici sia all’aumento dei movimenti di migranti e richiedenti asilo nel 2015-2016.

⁴³ Nel corso della storia i concetti di frontiera e confine territoriale sono stati oggetto di rilevanti e molteplici riflessioni, tanto da parte di storici quanto di geografi, giuristi, politologi. Ai fini del presente lavoro pare sufficiente rilevare che, seppur storicamente intesi a rappresentare concetti distinti (confine dal latino *confinis*, composto da *cum* – con – e *finis* – limite –, significando “confine in comune”; frontiera da *frons*, fronte, la linea di battaglia dell’esercito romano volto alla conquista di territori oltre il *limes*), quando riferiti allo spazio statale, i due termini sono oggi normalmente usati come sinonimi, a indicare le linee di demarcazione territoriale e politica tra Stati o altre entità sovrane.

⁴⁴ Solo dal 1991 al 2007, scrive il geografo francese Foucher, sono stati istituiti «più di 28.000 km di nuove frontiere, e 24 mila chilometri sono stati oggetto di accordi, di limitazione e di demarcazioni» (Foucher, 2007, p. 7).

⁴⁵ I concetti di manipolabilità dei confini ed elasticità delle frontiere risalgono all’analisi di Cassese sull’evoluzione delle tre caratteristiche essenziali degli Stati-nazione: confini, cittadinanza e sovranità.

In effetti, osservando le dinamiche della popolazione contemporanea, emerge come i confini, intesi come localizzazione fisica entro cui lo Stato è capace di esercitare il proprio controllo, abbiano progressivamente assunto almeno tre valenze differenti. Diversamente da quanto accadeva nel passato, di fronte alle esigenze della circolazione globale di capitali finanziari e dei flussi di informazione e comunicazione, i confini sembrano aver in larga parte perso la propria capacità di presidio dello spazio territoriale, a fronte della natura virtuale e permeabile entro cui capitali, informazione e comunicazione si muovono. Detta capacità si è al contempo mitigata in riferimento al controllo statale di fronte alle esigenze del commercio internazionale, quindi della circolazione di beni. Al contrario, in senso diametralmente opposto, la funzione di controllo del confine si è rafforzata e intensificata – spesso in nome della difesa dell’ordine pubblico e della sicurezza dello Stato – con riferimento alla circolazione di persone straniere, in particolare di cittadini di paesi terzi. In questo caso, il confine ritrova e riafferma tutta la propria portata escludente (o includente), riacquistando una marcata rigidità: la sovranità territoriale, lungi dal cedere in funzione di determinate altre esigenze, sembra piuttosto esprimere la propria massima forza per regolare (e talvolta fermare) i flussi migratori. Di fronte all’immigrazione intesa come fenomeno di massa, infatti, i controlli alle frontiere si infittiscono e le stesse frontiere si “chiudono”, anche talvolta attraverso muri e barriere eretti con lo specifico scopo di rendere l’accesso invalicabile in nome della lotta all’immigrazione irregolare e della tutela di sicurezza e ordine pubblico degli Stati di destinazione⁴⁶.

Agitati dallo spettro di “invasioni incontrollate”, i governi liberal-democratici occidentali faticano a elaborare politiche strutturali e di lungo periodo in materia di immigrazione e asilo, privilegiando invece risposte emergenziali orientate alla riaffermazione delle prerogative sovrane e della funzione escludente del confine. Il confine, per una parte dei cittadini di paesi terzi, tende così a configurarsi sempre meno come *limen*, una “soglia” attraverso cui transitare, e sempre più come *limes*, una “barriera” rigida ed escludente.

Tra le strategie adottate, su scala nazionale come europea, in materia di controllo delle frontiere, quelle ritenute più rapide e (discutibilmente) efficaci consistono nello spostamento artificiale della frontiera, trasformata in un costrutto giuridico flessibile e malleabile, spesso sganciato dalle tradizionali linee di confine cartograficamente tracciate e ricono-

⁴⁶ Si pensi, ad esempio, al muro lungo parti del confine tra Stati Uniti e Messico, alle barriere di filo spinato erette dall’Ungheria al confine con la Serbia per bloccare i movimenti lungo la rotta balcanica, o ancora alle recinzioni che circondano le enclavi spagnole di Ceuta e Melilla, separando fisicamente la Spagna dal territorio africano.

sciute sul piano internazionale (Shachar, 2009). Tale slittamento della frontiera può verificarsi verso l'esterno, attraverso un avanzamento di fatto della frontiera oltre la sua reale estensione territoriale, oppure verso l'interno, facendo retrocedere giuridicamente il confine territoriale, considerando alcune zone di transito e di frontiera come extraterritoriali o anche, ed è questa la modalità ora più frequente, creando una disarticolazione tra presenza fisica e presenza giuridica, mediante le c.d. "finzioni di non ingresso", che consentono di considerare giuridicamente non presenti sul territorio soggetti che vi si trovano di fatto⁴⁷.

A prescindere dalla direzione dello spostamento, ciò che qui preme sottolineare è l'essenza di dette strategie (quindi la principale conseguenza, e, talvolta, lo scopo): ostacolare l'accesso di determinate categorie di persone ai diritti fondamentali, tra cui il diritto di asilo. La stessa logica ispira le politiche di esternalizzazione, sia quando esse mirano a esternalizzare le frontiere attraverso accordi di cooperazione con Stati terzi considerati "strategici", sia quando riguardano singoli segmenti della gestione dei flussi migratori, delegando funzioni di controllo degli ingressi ad attori terzi o privati⁴⁸. In questo senso, la dissociazione tra confine territoriale e confine giuridico contribuisce, da un lato, a riaffermare il primato della sovranità statale sulla tutela dei diritti umani e, dall'altro, a mettere in luce la strutturale fragilità delle norme internazionali poste a loro protezione, secondo una dinamica già problematizzata da Arendt. Per quanto il rispetto dei diritti umani continui a essere formalmente proclamato, tanto le politiche nazionali quanto quelle europee di controllo delle frontiere perseguono infatti un obiettivo ben definito: limitare l'accesso al territorio – e a tutti i diritti ad esso correlati – di cittadini stranieri ritenuti non funzionali alle esigenze economiche, politiche e demografiche dei rispettivi Stati

⁴⁷ Il pacchetto di norme che compongono il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo, recentemente approvato, sembra riprodurre e rafforzare tali politiche confinarie europee. Nello specifico, il *pre-entry screening* mira a velocizzare e anticipare la distinzione dei migranti irregolari giunti sul luogo tra migranti economici e potenziali richiedenti asilo, delegando tale attività a funzionari di frontiera e richiedendo che la stessa procedura avvenga al confine, in uno spazio extra-legale in cui l'ordinamento giuridico viene *de facto* sospeso. Parimenti, lo stesso contribuisce inoltre a istituzionalizzare la cosiddetta "finzione di non ingresso", separando la presenza fisica sul territorio da quella "legale" e consentendo di considerare i migranti alla frontiera come se non fossero mai entrati nello Stato, con evidenti ricadute sulla compressione dei loro diritti fondamentali. Sul punto, tra tutti si rimanda a Rondine, 2022.

⁴⁸ Tra le pratiche di *outsourcing* rientrano, in particolare, la fornitura di assistenza tecnologica e materiale per la sorveglianza delle frontiere; l'imposizione di ingenti multe ai vettori che trasportano migranti irregolari; la gestione stessa dell'accoglienza di migranti e richiedenti asilo. Per una ricostruzione complessiva degli effetti di tali politiche su diritti umani e responsabilità statale si rimanda tra tutti a Moreno-Lax, 2017.

di destinazione, a detrimento del diritto alla protezione cui molti di essi avrebbero pieno titolo⁴⁹.

Lo spostamento del controllo di frontiera al di fuori del confine territoriale consente, tornando a quanto in premessa di questo paragrafo, di eludere il godimento di taluni diritti che gli ordinamenti internazionale, euro-unitario e nazionale riconoscerebbero allo straniero una volta entrato nel territorio. Tra questi, in ragione del carattere indiscriminato di tali politiche, che non distinguono tra migranti economici e potenziali richiedenti asilo, vi sono non solo il diritto di godere dell'asilo, ma anche il diritto di cercarlo (art. 14 DUDU) e, ancor prima, il diritto di lasciare qualsiasi paese (art. 13 DUDU). Attraverso controlli di frontiera sempre più "esternalizzati", le strategie di contrasto all'immigrazione irregolare finiscono, di fatto, per impedire l'esercizio della libertà di espatrio, bloccando la fase del *leaving*⁵⁰, propedeutica e funzionale a quella dell'*entering*, a sua volta propedeutica e funzionale all'accesso alle procedure di protezione. Mentre gli ordinamenti sovranazionali e nazionali garantiscono standard relativamente elevati di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, parallelamente le politiche implementate su ambedue le scale sono essenzialmente volte a ridurre al minimo il numero di persone che riescono ad accedere a tali garanzie.

La questione interpretativa più rilevante, a questo punto, non riguarda tanto l'eventuale esistenza di un obbligo, per gli Stati, di consentire l'ingresso dello straniero, quanto piuttosto la necessità di «determinare l'ambito di applicazione dell'obbligo – sicuramente incombente sugli Stati – di non impedire l'espatrio» (De Vittor, 2012, p. 197). Si tratta, in altre parole, di definire dei parametri oggettivi che permettano di distinguere le azioni dirette a prevenire l'ingresso irregolare nei confini territoriali da quelle volte, invece, a ostacolare l'espatrio⁵¹. Poiché la prevenzione

⁴⁹ Per un'analisi sistematica delle diverse prassi con cui gli Stati ostacolano l'accesso al territorio e alla procedura di asilo si veda Hathaway, 2005.

⁵⁰ Sul funzionamento dei programmi di interdizione navale attuati dagli Stati membri, talora con il supporto di Frontex e in cooperazione con i paesi di origine o transito, cfr. De Vittor, 2012.

⁵¹ De Vittor individua possibili parametri oggettivi per valutare la legittimità delle restrizioni alla libertà di movimento nel par. 3 dell'art. 12 del Patto sui diritti civili e politici, che consente limitazioni solo se previste dalla legge, necessarie per tutelare sicurezza nazionale, ordine pubblico, sanità o moralità pubbliche, o i diritti e le libertà altrui, e compatibili con gli altri diritti convenzionali. Tali condizioni possono giustificare forme di controllo e di cooperazione interstatale volte a contrastare la migrazione irregolare, ma non legittimano misure che impediscano indiscriminatamente a chiunque di lasciare un territorio. In questa prospettiva, l'autrice sostiene che la "frontiera" tra il diritto individuale di uscire dallo Stato e il potere sovrano di limitarne l'ingresso dovrebbe coincidere con il confine geografico: solo quando il rifiuto di ingresso interviene in corrispondenza di tale linea esso è qualificabile come

dell'espatrio impedisce alla persona di raggiungere uno Stato potenzialmente in grado di offrirle protezione, essa finisce per rendere quasi illusorio il diritto di cercare asilo, svuotando di significato lo stesso istituto.

4.1. L'ambiguità della Fortress Europe: l'emblematico caso degli anni 2015-2016

Senza pretese di esaustività e a completamento di questo quadro introduttivo, appare ora opportuno volgere un primo sguardo al concreto funzionamento del sistema europeo di gestione delle frontiere e del fenomeno migratorio, con un approccio non esclusivamente teorico ma anche empirico, basato sull'osservazione dei dati sull'asilo nell'Unione in un particolare periodo di tempo, ovvero dal 2010 al 2023. Tale approccio, infatti, si ritiene utile a evidenziare come le tensioni teoriche introdotte nei paragrafi precedenti – tra sovranità statale e tutela dei diritti umani, tra libertà individuale e controllo dei confini – si traducono in pratiche concrete, generando ambiguità strutturali e conseguenze significative per coloro che tentano di accedere al diritto di asilo.

Nel 1999, con il Trattato di Amsterdam, veniva formalmente riconosciuto uno spazio comune «di libertà, sicurezza e giustizia in cui fosse assicurata la libera circolazione delle persone» (art. 14 TCE) delimitato da frontiere esterne (art. 61 TCE) e caratterizzato da un duplice obiettivo: a) garantire la sicurezza nello spazio comune; b) controllare l'immigrazione all'interno di questo stesso spazio. Il Trattato non definiva, tuttavia, in modo puntuale la nozione di frontiera, e, nella prassi, le attività di controllo alle frontiere esterne “comuni” continuavano a ricadere soprattutto sugli Stati geograficamente posti al confine. Ne derivava una certa ambiguità circa le competenze specifiche dell'UE in materia, anche alla luce della persistente sovranità statale nella salvaguardia della sicurezza nazionale.

Nonostante gli interventi migliorativi introdotti dal Trattato di Lisbona – che, tra le altre cose, ha chiarito la ripartizione tra Stati Membri e Unione nella gestione delle frontiere – tali ambiguità non sono state del tutto superate e continuano a caratterizzare il sistema europeo di controllo e gestione delle frontiere esterne. Queste ultime, da un lato, si presentano come spazi di «sovranità condivisa» (Cassese, 2016b, p. 84), funzionali alla realizzazione di un'area senza controlli alle frontiere interne e dotata di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne. Dall'altro lato, esse restano, invece, emblema della sovranità dei singoli Stati, cui spetta la

tale e, quindi, sottratto all'ambito applicativo dell'art. 12 ICCPR e di norme analoghe (cfr. De Vittor, 2012, p. 198).

competenza esclusiva per il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale. Inoltre, così come accade ai confini nazionali, anche ai confini europei si palesa la difficoltà di natura "costituzionale" nel ricercare un bilanciamento tra interessi diversi: la garanzia del rispetto dei diritti individuali delle persone migranti da un lato; gli interessi pubblici dello Stato, chiamato a controllare l'accesso al proprio territorio, dall'altro.

Gli eventi della storia recente hanno reso particolarmente visibili queste tensioni. Le diverse "ondate" di rifugiati che hanno interessato l'UE – da quella conseguente al crollo dell'URSS fino al più recente esodo degli ucraini in seguito all'invasione russa del febbraio 2022 – hanno infatti rivelato contraddizioni, debolezze e limiti strutturali del sistema europeo di gestione delle frontiere e dell'immigrazione. Tra queste, l'episodio più emblematico resta l'"ondata" del 2015, frequentemente definita come "crisi dei rifugiati" o "crisi dei migranti" e descritta come la peggiore crisi dei rifugiati dalla seconda guerra mondiale. L'instabilità geopolitica del Medio Oriente⁵² e, in particolare, il conflitto siriano⁵³ contribuirono a generare un massiccio flusso di emigranti dalla regione. Pur dirigendosi principalmente verso i paesi limitrofi⁵⁴, tali movimenti produssero anche un significativo aumento degli arrivi nell'Unione europea, come evidenziato nella Figura 1. Secondo i dati Eurostat, tra il 2010 e il 2023 l'Unione ha registrato più di 9 milioni di domande di asilo, e circa il 42% delle decisioni adottate in merito a tali richieste ha avuto esito positivo, comportando quindi il riconoscimento di una qualche forma di protezione internazionale. Nel solo periodo della cosiddetta "crisi" (2014-2017), le domande di asilo hanno sfiorato i 4 milioni, di cui più di 2 milioni concentrate nel biennio 2015-2016. Nello stesso periodo, in valori assoluti, i riconoscimenti di protezione internazionale hanno raggiunto complessivamente 1,7 milioni, superando la soglia di 1,2 milioni nel biennio 2016-2017.

⁵² L'afflusso eccezionale di persone dal Nord Africa all'Europa è stato segnato dall'avvio della c.d. Primavera Araba, motivo per cui, come si legge anche dalla Figura 1, l'aumento di richieste di asilo in Europa si era registrato già nel 2011 (cfr. Nascimbene, Di Pascale, 2011).

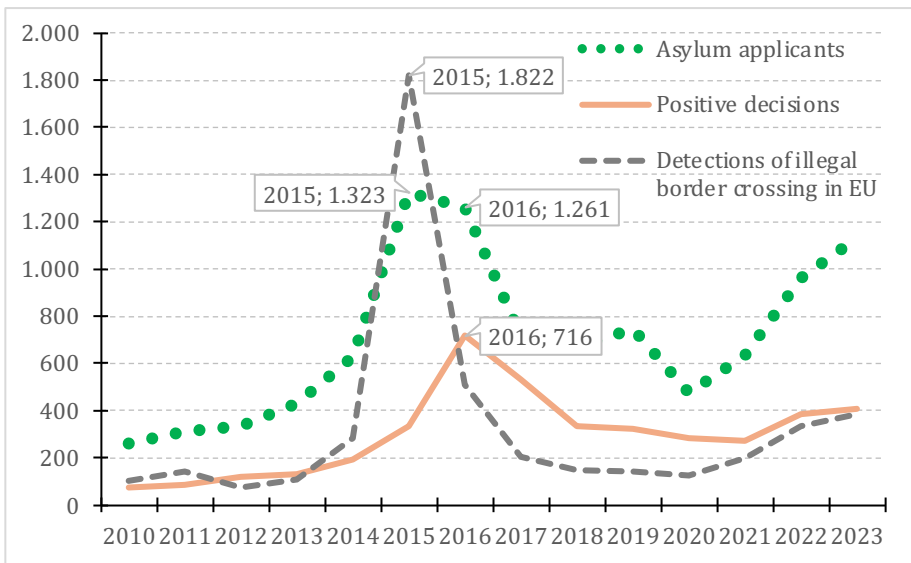
⁵³ Elaborazioni personali su dati Eurostat dimostrano che negli anni 2014-2016 un terzo di tutti i richiedenti asilo Extra-EU28 provenivano dalla Siria.

⁵⁴ La guerra civile in Siria ha significato un disperato esodo di milioni di uomini, donne e bambini. A fine 2019, secondo quanto riportato dall'*Internal Displacement Monitoring Centre*, si contavano molti sfollati interni e un'altissima percentuale di profughi siriani in cerca di protezione nel vicinissimo Medio Oriente. Al contempo, milioni di siriani intraprendevano pericolosi viaggi verso l'Europa e decine di migliaia si dirigevano invece verso Stati Uniti e Canada. In tutto il periodo, l'UE ha accolto solo circa il 10% di rifugiati siriani, mentre la stragrande maggioranza si è stabilita in Turchia, Libano e Giordania (UNHCR, *Refugee Population Statistics data*).

Oltre a evidenziare lo “stress” cui è stato sottoposto il Sistema Europeo Comune di e Asilo (SECA) – uno stress peraltro relativo se comparato al carico sostenuto dai paesi limitrofi alla Siria – ciò che qui rileva è, in primo luogo, proporre una lettura della relazione dei numeri relativi agli attraversamenti irregolari della frontiera europea, alle richieste di asilo e ai riconoscimenti di protezione internazionale e, in secondo luogo, avviare una riflessione sulle conseguenze, in termini di tutela dei diritti umani e del diritto di (all’) asilo, delle risposte politiche adottate dall’Unione europea a fronte dell’aumento dei flussi.

Nel 2015, anno in cui per la prima volta dal secondo dopoguerra le domande di asilo superarono il milione, Frontex registrava un numero record di attraversamenti irregolari, pari a 1.822 milioni (Figura 1). Una quota significativa delle persone successivamente riconosciute come bisognose di protezione era dunque entrata nell’UE attraverso canali irregolari, a conferma di come, per esercitare tanto il diritto di migrare quanto quello di cercare asilo, restassero – e restino tuttora – estremamente limitate le alternative alle rotte migratorie pericolose o al ricorso ai trafficanti di esseri umani. Per rendere effettivo il diritto di lasciare qualsiasi paese

Figura 1. Numero di attraversamenti irregolari dei confini europei, richieste di asilo e decisioni positive sulle richieste di asilo. EU28, periodo 2010-2023. Valori in migliaia



*: a partire dal 2021 mancano i dati relativi al Regno Unito.

Fonte: elaborazione personale su dati Eurostat e Frontex

e chiedere protezione, è spesso necessario mettere a rischio il più fondamentale dei diritti: il diritto alla vita⁵⁵.

L'intensa pressione migratoria degli anni 2015-2016, generata da fattori tanto strutturali quanto contingenti (Savino, 2017), si diceva, ha reso manifesti i limiti insiti non solo nella politica europea di immigrazione e asilo, ma anche nel sistema di controllo delle frontiere esterne e nel c.d. sistema Dublino III⁵⁶, deputato a individuare lo Stato competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. In quel periodo, infatti, gli Stati formalmente competenti – in particolare quelli di frontiera, maggiormente esposti agli ingenti flussi via mare – non procedevano in modo sistematico all'identificazione dei migranti; parallelamente, questi ultimi si spostavano verso altri Stati membri per presentare domanda di protezione (i c.d. movimenti secondari). In risposta a tali dinamiche, numerosi Stati dell'area Schengen reintrodussero controlli "temporanei" alle frontiere interne, ai sensi degli artt. 25 ss. del Codice Frontiere Schengen (regolamento CE n. 562/2006, oggi modificato dal regolamento UE n. 2016/399).

L'idea stessa di uno "spazio comune" fondato su "frontiere condivise" risultava così indebolita, mentre prerogative nazionali e spinte sovraniste tornavano a rafforzarsi, confermando una crescente tendenza alla «*rinazionalizzazione* della gestione della "sovranità territoriale" da parte di numerose espressioni politiche» (Mellino, 2018, p. 194)⁵⁷.

Consapevole del rischio di collasso dell'intero sistema, la Commissione avviò allora, a partire dall'Agenda sulla migrazione 2015⁵⁸, una serie di interventi articolati su più livelli. Anche in questo caso, tuttavia, si trattò prevalentemente di risposte emergenziali, improntate a una logica difensiva e restrittiva, incentrata sull'esternalizzazione delle frontiere e sul contenimento dei flussi (Gatta, 2019a). Ne derivò un rafforzamento della dimensione esterna della politica migratoria europea e un irrigidimento

⁵⁵ Uno studio per la Commissione LIBE ha stimato che, nel 2018, circa il 90% dei beneficiari di protezione internazionale è giunto in Europa attraverso mezzi irregolari. Dati più recenti sulle morti in mare, sugli attraversamenti irregolari e sulle domande di asilo (v. Figura 1), insieme alle analisi contenute nel rapporto congiunto di IOM, UNHCR e Mixed Migration Centre (MMC) *On this journey, No one cares if you live or die* (2024, p. 16) confermano la persistenza di movimenti misti in cui rifugiati con alte probabilità di riconoscimento della protezione continuano a ricorrere a vie insicure per mancanza di canali legali. Per i dati dal 2020 in poi occorre inoltre considerare l'impatto della pandemia da COVID-19 e delle più recenti crisi umanitarie, in particolare in Ucraina e in Afghanistan.

⁵⁶ Sul Regolamento Dublino III si veda Maiani, 2016. Sull'impatto del Regolamento Dublino III in relazione alla "crisi migratoria" del 2015, invece, si rimanda, tra tutti, a Favilli, 2015.

⁵⁷ In tema di sovranismo e questione migratoria particolarmente interessante anche il contributo di Ferrajoli, 2019.

⁵⁸ COM(2015)240final del 13 maggio 2015.

del nesso tra sicurezza e migrazione⁵⁹, con il progressivo consolidamento della logica della *Fortress Europe* e un parallelo inasprimento delle politiche migratorie e delle pratiche escludenti nei confronti di coloro che tentavano di accedere al territorio dell'Unione⁶⁰.

In questa prospettiva, preme qui dedicare particolare attenzione ad uno dei principali assi di intervento attuati: il rafforzamento della cooperazione con Stati terzi e l'intensificazione delle pratiche di esternalizzazione.

Un passaggio cruciale fu la comunicazione "Ritorno a Schengen" del 4 marzo 2016, con cui la Commissione ribadì la necessità di un impegno comune nella gestione delle frontiere esterne e avanzò la necessità di potenziare il piano d'azione concordato con la Turchia per «ridurre sostanzialmente i flussi di arrivo»⁶¹. In linea con tali obiettivi, il 18 marzo 2016 venne adottata la Dichiarazione UE-Turchia, che prevedeva, in estrema sintesi: il rimpatrio in Turchia dei migranti irregolari giunti in Grecia, specificando che «per ogni siriano rimpatriato in Turchia dalle isole greche, un altro siriano sarà reinsediato dalla Turchia all'UE»; l'impegno della Turchia ad adottare «qualsiasi misura necessaria per evitare nuove rotte marittime o terrestri di migrazione irregolare»⁶²; l'impegno dell'UE a finanziare progetti *per i rifugiati* per un totale di 6 miliardi di euro.

Tali misure esternalizzavano, di fatto, funzioni centrali della gestione migratoria – come l'accoglienza e il trattamento dei migranti al loro arrivo – delegandole a Stati terzi con l'obiettivo primario di contenere i flussi verso l'Europa. I dati riportati nella Figura 1, attestando una significativa riduzione degli arrivi, sembrano confermare l'"efficacia" della Dichiarazione rispetto agli obiettivi dichiarati⁶³. Al contempo, essi impongono, tuttavia, una riflessione critica sulle sue implicazioni in relazione al diritto di lasciare qualunque paese e al diritto di cercare (e ottenere) asilo. Nel caso di specie, considerando che la Turchia difficilmente poteva essere qualificata, in quegli anni, come paese terzo sicuro⁶⁴ – in particolare con

⁵⁹ L'orientamento securitario emergente è confermato dalla proposta di Regolamento sullo screening alle frontiere esterne, che giustifica il rafforzamento dei controlli con l'obiettivo di "[prevenire] qualsiasi minaccia alla sicurezza interna degli Stati membri, all'ordine pubblico, alla salute pubblica e alle relazioni internazionali" (COM(2020)/612 final del 23 settembre 2020).

⁶⁰ Sul tema, tra molti, Bigo, 2004; Geddes, 2009. Come si vedrà nel cap. II, par. 3.4, tali logiche continuano a permeare l'azione UE in materia.

⁶¹ COM(2016)120 final del 4 marzo 2016.

⁶² COM(2016) 349 final del 15 giugno 2016.

⁶³ Si vedano a tal proposito i risultati dell'accordo pubblicati nella comunicazione della Commissione europea COM(2016) 349 final del 15 giugno 2016.

⁶⁴ Secondo l'art. 38 della dir. 2013/32/UE, un paese terzo può dichiararsi sicuro se: 1. non esistono minacce alla sua vita o libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un gruppo sociale; 2. non c'è rischio di danno grave; 3. viene rispettato il principio di *non-refoulement* secondo la Convenzione di Gine-

riferimento al livello di protezione garantito ai cittadini stranieri⁶⁵ – l’indiscriminato rimpatrio dei migranti verso tale paese appare suscettibile di aver compromesso in modo significativo il loro diritto alla protezione internazionale (Favilli, 2016).

Da quanto esposto emerge che gli sforzi compiuti dall’Unione per evitare il collasso del sistema di gestione delle frontiere esterne abbiano prodotto soluzioni ambigue sotto diversi profili.

In primo luogo, funzioni che il Trattato di Amsterdam aveva inteso comunitarizzare risultano di fatto “esternalizzate” a paesi terzi ritenuti strategici, con l’obiettivo di fermare flussi percepiti come minaccia alla sicurezza pubblica, mediante strategie fortemente problematiche rispetto alla tutela dei diritti fondamentali, che pure costituiscono il fondamento dell’ordinamento euro-unitario.

In secondo luogo, le frontiere esterne si rivelano solo episodicamente luoghi di “sovranità condivisa”: nella prassi, gli Stati situati ai margini dell’UE restano spesso i principali responsabili della gestione delle frontiere. Ciò genera un potenziale corto circuito: da un lato, gli Stati non confinari reintroducono controlli alle frontiere interne invocando la debolezza delle frontiere esterne; dall’altro, gli Stati di frontiera – sprovvisti del sostegno europeo – tendono a intervenire in forme che talvolta travalicano o violano norme europee, anche mediante “azioni dimostrative” di aperta contestazione alla gestione comune dei flussi.

Infine, anche a livello europeo, si riproduce la tensione strutturale tra interessi legati alla dimensione statale – quali il presidio dei confini territoriali e la sicurezza pubblica – e quelli inerenti alla dimensione individuale, ossia il nucleo irriducibile di diritti fondamentali di cui è titolare ogni persona. Tale tensione sfocia frequentemente nella prevaricazione dei primi sui secondi, con una tutela dei diritti della persona sistematicamente subordinata alle esigenze di controllo e sicurezza.

Per quanto l’assolutizzazione di ciascuna delle due dimensioni risulti, in concreto, poco funzionale, appare allora necessario ribadire che solo

vra; 4. è osservato il divieto di espulsione in violazione del diritto a non subire torture o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, come stabilito dal diritto internazionale; 5. esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e ottenere protezione conformemente alla Convenzione di Ginevra. Ciò specificato, preme tuttavia sottolineare che, anche quando lo Stato terzo in questione risulta “sicuro” in considerazione di detti criteri, è sempre e comunque necessario un esame individuale per confermare l’esistenza della presunzione di sicurezza anche rispetto ad una singola persona. Appare facilmente intuibile che, rimpatriando indiscriminatamente tutti i migranti irregolari, tale esame individuale rimane pressoché inesistente sul piano applicativo.

⁶⁵ Tra le molteplici denunce sulla condizione di migranti e richiedenti asilo a seguito della Dichiarazione UE-Turchia, si rimanda alla Ris. n. 2109 (2016) dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, adottata sulla base del rapporto doc. 14028 del 19 aprile 2016.

un loro effettivo contemperamento può evitare il rischio di restare intrappolati in retoriche e politiche intrinsecamente paradossali, destinate a svuotare di contenuto tanto l'assetto valoriale a fondamento del progetto comunitario quanto il processo stesso di integrazione europea.

5. Inquadramento dei nodi teorici e metodo di ricerca

Quanto fin qui discusso evidenzia come il fenomeno delle migrazioni internazionali e, in particolare, dell'asilo sollevi una pluralità di questioni giuridiche profonde e complesse, soprattutto se affrontato nella prospettiva del richiedente asilo e in relazione al tema delle frontiere e dell'accesso al territorio di destinazione.

In primo luogo, la frontiera – in quanto luogo per eccellenza in cui si esercita la sovranità statale – costituisce un limite concreto all'esercizio non solo della libertà di migrare ma anche, come si approfondirà, del diritto di cercare e ottenere asilo.

In secondo luogo, in tale spazio liminare si manifesta con forza la tensione dialettica tra l'universalità dei diritti della persona e il potere statale di escludere. Una tensione che si acuisce quando la capacità escludente dello Stato incontra il diritto di ciascun individuo di cercare asilo.

In terzo luogo, nell'attuale configurazione del diritto internazionale ed euro-unitario, resta aperta la questione relativa all'esistenza di obblighi giuridici positivi a carico dello Stato di destinazione già nella fase anteriore all'ingresso dello straniero in un territorio. È dunque lecito domandarsi se – e in quale misura – il diritto di asilo possa dirsi effettivamente garantito in assenza di un correlato diritto di accesso al territorio per quanti in cerca di protezione. Da tale constatazione discende un interrogativo di fondo, che investe tanto il piano sovranazionale quanto – in termini ancor più sensibili – quello interno, ove, nel caso italiano, emergono evidenti profili di tensione con l'art. 10, comma 3, della Costituzione: fino a che punto le politiche di controllo ed esternalizzazione delle frontiere, incluse le qualificazioni di "paese di origine sicuro" e le c.d. *finzioni di non ingresso*, possono dirsi compatibili con la garanzia costituzionale del diritto all'asilo? Non rischiano, piuttosto, di comprometterne l'effettività, svuotando di contenuto, nella pratica, un diritto formalmente riconosciuto come fondamentale?

Consapevoli della complessità di tali questioni, rispetto alle quali questo lavoro non pretende di offrire risposte esaustive, l'analisi muove preliminarmente da un nodo teorico essenziale: il significato attribuito al diritto di asilo nei diversi sistemi di tutela considerati e, più precisamente, il ruolo dell'accesso al territorio quale condizione di effettiva fruibilità dell'asilo stesso. In questa prospettiva, il lavoro si confronta con il pen-

siero di diversi studiosi, riservando particolare attenzione a quanti pongono al centro la condizione di chi fugge da persecuzioni e violenze e che, secondo l'interpretazione qui proposta, dovrebbe poter accedere in modo sicuro e legale a uno spazio di protezione.

La prima parte dello studio è dedicata all'analisi dell'istituto dell'asilo nei suoi diversi profili giuridici, con specifico riferimento alla questione dell'accesso al territorio. Il ricorso a una pluralità di prospettive si giustifica alla luce del fatto che l'asilo non presenta una configurazione giuridica unitaria, ma assume contenuti e funzioni differenti a seconda del livello normativo e della comunità politica di riferimento. Tale eterogeneità riflette la persistente tensione tra sovranità statale e diritti fondamentali della persona, che attraversa l'intera ricostruzione. È proprio da questa frammentazione intrinseca dell'istituto che discende la necessità di adottare un approccio multilivello.

Pur inserita in una cornice internazionale ed europea, l'analisi assume tuttavia una prospettiva prevalentemente costituzionalistica. Si ritiene infatti che, anche in un contesto che riguarda situazioni "alla frontiera", i principi costituzionali – e in particolare la forte accezione dell'asilo costituzionale – costituiscano non solo una chiave di lettura feconda, ma anche uno strumento utile a colmare il *gap* di protezione che emerge sul piano sovranazionale. Come sostenuto da Panzera, «l'asilo costituzionale si colloca al centro di un composito sistema di tutela della persona in cerca di protezione e agisce da "propulsore" per il suo ampliamento» (Panzera, 2020, p. 24).

L'analisi si sviluppa secondo una prospettiva storico-comparata. In una prima fase, si ricostruisce l'evoluzione dell'istituto dell'asilo nei livelli internazionale, euro-unitario e nazionale, mettendo in luce come le trasformazioni normative e giurisprudenziali ne abbiano progressivamente modellato la configurazione. In una seconda fase, l'attenzione si concentra sulla disciplina costituzionale dell'asilo, dapprima in termini generali e, successivamente, con specifico riferimento a due ordinamenti europei – quello italiano e quello francese – adottando un approccio comparativo di tipo *compare and contrast*.

La scelta di tale comparazione risponde a una pluralità di esigenze. Da un lato, la tradizione costituzionale francese ha esercitato un'influenza significativa sulla positivizzazione del diritto di asilo in diversi ordinamenti europei, incluso quello italiano. Dall'altro, entrambi i paesi occupano una posizione centrale nella sperimentazione di canali di accesso legali alla protezione, risultando – rispettivamente – il primo e il secondo Stato membro dell'UE per numero di corridoi umanitari attivati.

La seconda parte del lavoro, a vocazione maggiormente empirica, è dedicata all'analisi delle *complementary pathways*: i canali di ingresso legale e sicuro per richiedenti asilo esistenti su scala internazionale, euro-unitaria e nazionale.

Difatti, l'osservazione dei dati – dalle costanti e crescenti morti in mare alle difficoltà sistemiche incontrate da quanti tentano di fuggire da guerre e violazioni di diritti umani (si pensi, in tempi recenti, ad afgiani, palestinesi o sudanesi) – mostra in modo eloquente quanto sia difficile per i cittadini non-EU/*visa free* lasciare il proprio paese e raggiungere in modo legale e sicuro il territorio europeo (o nazionale) per presentare domanda di protezione. Tale difficoltà, pur radicata nel disegno originario del sistema di tutela multilivello – il quale, come avanzato in dottrina, presuppone, almeno implicitamente, che l'accesso al territorio avvenga attraverso canali irregolari – risulta oggi aggravata dalle politiche contemporanee di controllo ed esternalizzazione delle frontiere, volte a eliminare qualsiasi irregolarità.

In questo contesto, si accentua la frattura tra il riconoscimento formale del diritto e la sua effettiva possibilità di esercizio, ovvero tra la *law in the books* e la *law in action*. L'accesso al diritto tende a essere fortemente ristretto, generando – come osservato in dottrina – una crisi di effettività che rischia di tradursi in una più ampia crisi di legittimità dell'intero sistema multilivello di protezione.

Pur trattandosi di una dinamica strutturale, appare necessario interrogarsi sul significato concreto del diritto di asilo laddove politiche di contrasto generalizzato all'irregolarità finiscono per impedire non solo gli ingressi irregolari, ma anche – in assenza di alternative accessibili – l'esercizio stesso del diritto di cercare, oltre che di ottenere, protezione. In tali condizioni, il diritto rischia di rimanere meramente proclamato, privo di reale possibilità di attuazione.

Diviene dunque cruciale riflettere su quali strumenti possano consentire a chi necessita di protezione di raggiungere il territorio unionale in modo sicuro e legale e – nel caso italiano – di dare effettività al contenuto minimo dell'art. 10, comma 3, Cost., che implica un diritto di ingresso funzionale alla fruizione dell'asilo⁶⁶.

In questa prospettiva, il lavoro propone una ricognizione aggiornata delle *complementary pathways*, considerate strumenti potenzialmente utili sotto almeno tre profili: per i migranti, che avrebbero accesso a percorsi sicuri; per gli Stati, che potrebbero esercitare un maggiore controllo sulla migrazione e ridurre l'irregolarità; per l'UE, che potrebbe attenuare le criticità strutturali connesse al sistema Dublino. Inoltre – ed è questa la ragione della scelta empirica operata – tali strumenti, se opportunamente ripensati, potrebbero contribuire a restituire contenuto sostanziale al diritto di (all') asilo e a offrire risposte, almeno parziali, ai nodi teorici che attraversano l'intera ricostruzione.

⁶⁶ Pare necessario precisare sin d'ora che tale lettura della previsione costituzionale, cui concorda gran parte della letteratura costituzionalista, è comunque ancora oggetto di un ampio dibattito scientifico (*infra*, cap. III).

Muovendo da queste premesse, la parte finale del lavoro si concentra sui corridoi umanitari, assunti come caso-studio per molteplici ragioni. Anzitutto, tra le diverse forme di ingresso sicuro e legale, essi rappresentano oggi la pratica verso cui gli Stati mostrano una maggiore disponibilità e minori resistenze politiche. In secondo luogo, essi sono stati riconosciuti dalla Commissione europea come *best practice* e come possibile modello di sviluppo futuro. Infine, essi assumono particolare rilievo nei contesti italiano e francese, che figurano tra i principali promotori di tali percorsi. Ulteriore elemento che ha orientato la scelta è la perdurante carenza, in particolare nella dottrina francese, di analisi critiche sistematiche dedicate a tale strumento.

Il caso dei corridoi umanitari costituisce dunque un terreno privilegiato per mettere alla prova le questioni teoriche emerse e per riflettere su possibili pratiche idonee a incidere sulle evoluzioni del diritto di (all') asilo nel quadro costituzionale ed europeo.

È tuttavia opportuno chiarire, fin da ora, che nel quadro qui adottato le *complementary pathways* sono considerate per ciò che sono: strumenti aggiuntivi, utili solo in quanto affiancano – senza sostituirlo né ridimensionarne la portata – il diritto di asilo ordinario. La loro valorizzazione non può, pertanto, essere intesa come un avallo a soluzioni che rendano l'asilo "ordinario" residuale. Resta imprescindibile che gli Stati garantiscano l'accesso all'asilo anche quando esso avvenga attraverso modalità non regolari. Tale precisazione si impone soprattutto alla luce del rischio che le *complementary pathways* vengano talvolta impiegate come strumenti di selezione e contenimento, anziché di effettiva protezione.

II. La tutela dell'asilante nel sistema di protezione multilivello

Dal quadro generale delineato nel capitolo precedente emerge una delle caratteristiche distintive dell'istituto dell'asilo: la sua intrinseca eterogeneità. Tale eterogeneità si riflette non solo negli interessi contrapposti da bilanciare, ma anche nelle varie configurazioni giuridiche e nelle molteplici accezioni che esso assume. Nonostante la sua aspirazione a un'applicazione universale, l'asilo continua a mancare di una configurazione giuridica unitaria, restando caratterizzato da una evidente indeterminazione concettuale.

La regolamentazione internazionale, infatti, non è riuscita, nel corso degli ultimi settant'anni, a elaborare principi generali capaci di offrire una definizione univoca e stabile del diritto di asilo, valida in ogni contesto temporale e spaziale. Al contrario, questo diritto assume configurazioni e significati differenti a seconda del livello normativo e della comunità di riferimento, generando una frammentazione su tre piani distinti: internazionale, regionale (euro-unitario) e nazionale.

Ne deriva un sistema giuridico caratterizzato da una pluralità di istituti riconducibili ai rispettivi ordinamenti, che impone di adottare, nello studio dell'asilo, un approccio multilivello, capace di cogliere l'intreccio tra i tre livelli normativi che compongono il sistema di protezione multilivello. Offrire una sintesi ricostruttiva di tale articolazione, mettendone in luce le principali implicazioni giuridiche e concettuali, costituisce l'obiettivo centrale del presente capitolo e di quello successivo, dedicato in particolare alla dimensione nazionale dell'istituto.

1. Premessa: la concettualizzazione del diritto di asilo nella comunità internazionale. Profili storico-evolutivi

Il diritto di (all') asilo si configura, tra i "diritti degli stranieri", come diritto dotato di tratti «speciali» (Bonetti, 2004, p. 1136)¹ e dinamiche peculiari, strettamente legato agli snodi storico-politici che hanno segnato l'evoluzione della comunità internazionale e, per questo, profondamente dinamico.

Senza pretendere di svolgere un'analisi storica, interessa qui delineare, sia pure sinteticamente, l'evoluzione dell'istituto, nel tentativo di cogliere – attraverso un'analisi diacronica – le diverse accezioni del diritto di asilo in relazione al diritto di ingresso e mettere in luce il ruolo, mutevole ma costante, di Stato, individuo e territorio.

Le origini dell'asilo affondano nei primordi della vita politica organizzata, tanto da esser state descritte come «*ancienne comme l'humanité*» (Reale, 1983, p. 473).

Le prime civiltà orientali e mediterranee riconoscevano forme di asilo "interno", riconosciuto in luoghi sacri², e di asilo "esterno", concesso presso altre entità politiche, quali regni o città libere. Tali pratiche rispondevano, in parte, a un'esigenza di rispetto verso la sfera del sacro e, in parte, all'affermazione della sovranità territoriale³. L'asilo appariva così, fin dalle origini, come un istituto composito: diritto di derivazione divina, ma anche pretesa giuridica dell'individuo connessa alla presenza in luoghi inviolabili, nel quale si intrecciavano diritti individuali, una dimensione sacrale – che ne ampliava la portata morale – ed esercizio

¹ Nei sistemi democratico-pluralisti, infatti, l'asilante beneficia di uno status personale privilegiato rispetto alle altre categorie di migrante, che trova fondamento nel *favor* riconosciuto a chi fugge da contesti in cui diritti fondamentali, uguaglianza e tutela delle minoranze non sono effettivamente garantiti. In ragione di tale *favor*, gli ordinamenti si sono impegnati a garantire una protezione "rafforzata" all'ingresso e al soggiorno nel territorio statale di stranieri la cui vita, sicurezza o libertà siano concretamente e attualmente in pericolo, in Stati che negano quei medesimi principi e diritti.

² Sebbene pratiche concernenti la concessione dell'asilo risalgono anche a epoche precedenti, la marcata impronta religiosa dell'istituto risale all'antica Grecia, cui la letteratura ascrive l'"invenzione" dell'istituto dell'asilo *stricto sensu* (cfr. Alland, Teitgen-Colly, 2002). In questo contesto l'asilo era garantito nei luoghi sacri, dove lo straniero in cerca di protezione acquisiva a sua volta una dimensione sacrale. Non a caso, l'etimo ἄσυλον (*ásylon*) richiama l'idea di protezione dal saccheggio e dalla violazione dell'invioabile. Come mostra anche il V libro delle Leggi di Platone, il supplice che cerca rifugio era ritenuto intangibile proprio in virtù della protezione divina connessa al luogo sacro, sicché l'asilo si configura sin dalle origini come istituto strettamente legato all'idea di immunità della persona che entra in quel perimetro.

³ Si parafrasa quanto sostenuto sul punto da Grahl-Madsen, il quale scrive che «*these practices, [...] were partly a reflection of respect for the deity and the church, and partly a consequence of territorial sovereignty*» (Grahl-Madsen, 1996a, pp. 7-8).

dell'autorità sul territorio – imprescindibile per l'effettivo godimento della protezione.

La dimensione divina dell'asilo, predominante nel Medioevo e legata soprattutto alle forme di asilo "interno", si affievolì progressivamente sino a scomparire nel XVIII secolo⁴, complice la crisi del Sacro Romano Impero e l'affermarsi di una modernità giuridica fondata su nuovi equilibri politici.

Con la nascita della moderna comunità internazionale, tradizionalmente fatta risalire alla firma del Trattato di Westfalia (1648), infatti, il principio di sovranità statale⁵ e il riconoscimento della coesistenza tra Stati sovrani indipendenti si imposero come pilastri del nuovo assetto politico e giuridico europeo, e tale nuovo paradigma produsse almeno due conseguenze decisive, strettamente correlate tra loro. Da un lato, il controllo esclusivo sul territorio – e quindi anche sull'ingresso degli stranieri – divenne espressione centrale della sovranità statale, intesa come potestà suprema di uno Stato, non soggetta ad alcuna autorità superiore (*superiorem non recognoscentes*). Dall'altro, l'asilo perse progressivamente e poi definitivamente la propria matrice sacrale e venne ricondotto alla più ampia sfera di esercizio dell'autorità statale nella regolazione dell'immigrazione.

L'asilo territoriale, inizialmente caratterizzato da una rielaborazione in chiave laica del dovere di accoglienza di matrice religiosa⁶ e del diritto di *richiedere* protezione alle autorità competenti su un determinato terri-

⁴ L'asilo "interno", come si diceva, è, tra le due forme storiche dell'asilo, quella che più si avvicina al concetto di immunità personale o territoriale, in quanto forma di protezione concessa in luoghi specifici riconosciuti come sacri e, per questo, inviolabili. Esso raggiunse la sua massima espansione nel Medioevo, epoca segnata dall'universalistico messaggio di carità cristiana, in cui chi cercava rifugio veniva considerato non tanto «titolar[e] di un diritto soggettivo quanto...beneficiari[o] di un diritto di natura essenzialmente divina che impone il rispetto dell'eccezionalità del luogo da preservare da violenze...pena il peccato di sacrilegio» (Cappelletti, 2006, p. 10).

⁵ Per approfondimenti sul tema della sovranità statale si rimanda alla vastissima letteratura, tra cui Marrone, 2017 che ne ricostruisce l'evoluzione concettuale. Ai fini del presente lavoro, si ritiene tuttavia utile richiamare la concezione «westfaliana» della sovranità, intesa come «*the exclusion of external actors from domestic authority structures*» (Krasner, 1999, p. 4). Tale impostazione consente di cogliere come la progressiva trasformazione di questo paradigma abbia inciso sulla configurazione dell'asilo, ridefinendo i margini del potere statale di controllo del territorio e favorendo l'emersione di vincoli a tutela dell'individuo.

⁶ A tal proposito, Alland e Teitgen-Colly descrivono l'istituto dell'asilo, nella sua configurazione storica, più come un "*devoir d'accueil*" che come un vero e proprio "*droit d'asile*". (Alland, Teitgen-Colly, 2002, p. 14). Per cogliere la marcata connotazione morale e religiosa dell'asilo in questa fase storica, e la conseguente assenza di un riconoscimento dell'asilo come diritto soggettivo della persona, è particolarmente illuminante il pensiero di Jean Bodin, secondo cui «*si le prince, auquel s'est retiré le fugitif, trouve qu'il soit injustement poursuivi, il ne doit pas le rendre: car même il défendu par la loi de Dieu de rendre l'esclave qui s'en est fuit en la maison d'autrui pour éviter la fureur de son maître*» (Bodin, 1986).

torio, iniziò così a configurarsi come prerogativa esclusiva di ogni Stato, il quale, nel pieno esercizio della propria sovranità – per altro in tal modo estesa anche a individui che, per cittadinanza o origine, non sarebbero stati altrimenti inclusi nella sua sfera di tutela – poteva accordare protezione nel proprio territorio a coloro che cercavano rifugio.

L'asilo venne così a configurarsi come «il rifugio e la protezione accordati dallo Stato entro la propria sfera territoriale ad individui che vi siano penetrati per sfuggire alla giustizia o per sottrarsi alla condizione di cose esistente nel territorio dello Stato da cui provengono» (Giuliano, 1958, p. 204).

In questa prospettiva, esso cessava di essere un diritto inviolabile di matrice divina e assumeva la forma di «una semplice concessione del potere civile» (Mafrolla, 2001, p. 533): il diritto *di* asilo, esercitato dallo Stato nei confronti dello straniero presente sul proprio territorio. Parallelamente, la dottrina classica prefigurava il concetto di asilo come un riflesso del c.d. dovere di accoglienza⁷, non più fondato su prescrizioni divine, quanto su pratiche consolidate da tempo e suscettibili, dunque, di consolidarsi in un'apposita norma consuetudinaria, già in via di cristallizzazione nelle prime fasi evolutive del diritto internazionale. L'istituto si inquadrava dunque principalmente come garanzia di una libertà individuale correlata al diritto di emigrare di ciascun membro del genere umano⁸, quasi a prefigurare l'idea – ancora embrionale – di un diritto umano all'asilo.

Già in questi primi dibattiti accademici sul tema emergeva, tuttavia, la tensione strutturale tra i due poli classici dell'asilo: i diritti umani e la sovranità territoriale. Il filosofo e giurista svizzero Emmerich De Vattel, ad esempio, pur riconoscendo in linea teorica la libertà di emigrare come un diritto fondamentale e perfetto, ammetteva che tale libertà fosse di natura relativa, condizionata dalla volontà degli Stati di destinazione, i quali conservavano la facoltà discrezionale di ammettere o meno gli stranieri nel proprio territorio⁹.

⁷ Sul punto, va precisato che tale dovere di accoglienza trovava disciplina esclusivamente nel diritto naturale e nelle prassi consolidate tra le nazioni, senza ancora alcun riferimento alla successiva elaborazione della teoria dei diritti soggettivi della persona.

⁸ È questa l'aspirazione ideale alla solidarietà che plasma la dottrina dell'asilo in Grozio, per il quale l'asilo sarebbe dovuto essere riconosciuto a tutti coloro che fossero vittime “di un odio ingiusto”, in quanto bene comune all'intera umanità e non una prerogativa particolare di un singolo popolo su un determinato territorio (cfr. Grozio, 1625).

⁹ Questo il pensiero del filosofo e giurista svizzero Emmerich De Vattel, il quale riconosceva che «*aucune Nation ne peut refuser, sans de bonnes raisons, l'habitation même perpétuelle, à un homme chassé de sa demeure. Mais si des raisons particulières et solides l'empêchent de lui donner un asyle, cet homme n'a plus aucun droit de l'exiger; parce qu'en pareil cas, le pays que la Nation habite ne peut servir en même tems à son usage & à celui de cet Etranger*» (De Vattel, 1758, par. 211).

Analogamente, Christian Wolff, pur affermando l'esistenza di un dovere morale di accogliere tutti gli esuli che richiedessero un nuovo domicilio, riconosceva che tale dovere non avesse carattere assoluto, ma fosse subordinato alla volontà dello Stato, che manteneva una prerogativa discrezionale nell'ammissibilità degli stranieri e nella decisione di concedere o negare l'asilo (Wolff, 1734).

In altre parole, l'asilo assumeva già in questa fase la sua ambigua natura di diritto "imperfetto"¹⁰: una posizione soggettiva riconosciuta all'individuo ma pur sempre subordinata alla volontà dello Stato di rifugio.

Tra XVIII e XIX secolo l'istituto attraversò una fase di declino, per poi riaffermarsi nel XIX secolo con la stagione delle costituzioni liberali e dei moti rivoluzionari, quando si affermò come diritto politico negli ordinamenti nazionali¹¹ e come istituto giuridico nel diritto internazionale.

Se tra il XIX e il XX secolo l'asilo rimase prevalentemente inteso come prerogativa sovrana di concedere protezione, le crisi e le emergenze umanitarie che segnarono il passaggio al XXI secolo determinarono una rinnovata attenzione alla tutela dei diritti umani, intesi come libertà dovute alla persona indipendentemente dalla sovranità statale. In questo contesto, all'interno del quadro giusnaturalistico contemporaneo, si è allora progressivamente affermata anche l'altra dimensione dell'istituto: un diritto soggettivo dell'individuo a vocazione universale (il diritto *all'asilo*), di cui – secondo autorevole dottrina – l'art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo rappresenterebbe una prima espressione. Ciononostante, come si vedrà nel prosieguo, l'orientamento prevalente in dottrina e nella prassi governativa resta quello di ritenere che, in virtù del principio di sovranità, ogni Stato conservi un'ampia libertà di decidere sull'ingresso e sulla concessione dell'asilo.

L'itinerario ricostruito mostra, in definitiva, come l'asilo rimanga sospeso tra due logiche solo in parte conciliabili¹²: la sovranità dello Stato sul proprio territorio e l'emergere di un diritto soggettivo della persona

¹⁰ Wolff introduce la distinzione tra diritti "perfetti" (esercitabile e difendibile con la forza) e quelli "imperfetti" (dipendente dalla volontà altrui). L'asilo rientra nella categoria dei diritti "imperfetti", essendo rimesso interamente alla valutazione discrezionale dello Stato, che non può essere obbligato a adempiere ai "doveri di umanità" contro la propria volontà (Wolff, 1734, libro I, cap. III, XVII).

¹¹ La prima Costituzione a disciplinare il diritto di asilo è quella della I Repubblica Francese del 1793, il cui articolo 120 stabilisce che il popolo francese «*accorde asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. - Il le refuse aux tyrans*». Si nota così il passaggio dalla concezione giusnaturalistica del diritto di asilo a una nuova formulazione, improntata a principi marcatamente liberali.

¹² L'affermazione di un diritto soggettivo perfetto all'asilo pregiudicherebbe infatti l'assolutezza della discrezionalità dello Stato nell'esercizio della propria sovranità territoriale.

alla protezione. In questa prospettiva, la distinzione ormai classica tra il diritto *di* asilo – prerogativa statale di concedere o negare protezione – e diritto *all'*asilo – pretesa dell'individuo a cercarla e ottenerla (Nascimbene, 2009) – rende evidente la natura intrinsecamente conflittuale ma anche dinamica dell'istituto.

2. La disciplina dell'asilo nell'ordinamento internazionale

Sul piano del diritto internazionale positivo, la progressiva attenzione che la comunità internazionale ha riservato alla tutela dei diritti dell'individuo, ora non più inteso quale oggetto bensì quale soggetto del diritto internazionale (Bernardi, 1987), ha favorito, come si è in parte visto, un'evoluzione in chiave umanitaria dell'istituto dell'asilo. Difatti, sebbene il diritto consuetudinario abbia consolidato l'asilo come prerogativa sovrana dello Stato e i principali strumenti convenzionali adottati in seno all'ONU abbiano esitato a riconoscere esplicitamente un diritto individuale all'asilo, gli sviluppi normativi successivi al 1945 hanno progressivamente contribuito a erodere l'assolutezza del principio della sovranità statale, in favore della tutela dei diritti umani. L'asilo si è dunque affermato, se non come diritto perfetto dell'individuo, quantomeno come strumento funzionale alla garanzia di altri diritti fondamentali, posti a fondamento dei diversi regimi convenzionali di tutela della persona¹³.

2.1. La (parziale) regolamentazione in materia di asilo nell'attività normativa delle Nazioni Unite

La Dichiarazione Universale del 1948 rappresenta «il primo tentativo riuscito di definire i diritti umani meritevoli di tutela da parte del diritto internazionale» (Morgenstern, 1949, p. 336)¹⁴. Con l'inclusione, all'art. 14, del *diritto di cercare e godere di asilo*, essa è divenuta il cardine attorno al quale hanno gravitato, nello scenario internazionale, tutti i successivi tentativi di ricostruzione di un diritto fondamentale all'asilo. Tuttavia, come ampiamente evidenziato in dottrina, il processo di regolamentazione e codifica-

¹³ In tal senso, l'asilo è stato interpretato in letteratura anche come “diritto sussidiario” e complementare alla tutela di altri diritti umani, quali, *in primis*, il diritto a non esser sottoposto a torture o trattamenti inumani e degradanti (cfr. Bernardi, 1987, p. 426).

¹⁴ Trad. dell'autrice. È opportuno, in ogni caso, ricordare che l'attenzione internazionale per la condizione dei rifugiati precede la nascita delle Nazioni Unite: già nel 1921 la Società delle Nazioni istituì l'Alto Commissario per i Rifugiati e nel 1933 adottò la prima Convenzione sullo statuto internazionale dei rifugiati, in cui fu sancito per la prima volta l'obbligo di *non-refoulement*.

zione del diritto di (all') asilo si è rivelato complesso e segnato dal delicato equilibrio tra gli interessi contrapposti già richiamati, producendo una formulazione volutamente ambigua, che riflette la persistente riluttanza degli Stati a riconoscere pienamente un diritto umano e individuale all'asilo¹⁵.

Sul piano sostanziale, la formalizzazione del diritto di cercare asilo nel testo della Dichiarazione – sia che la si intenda come cristallizzazione di norme consuetudinarie in formazione, sia come fase del relativo processo evolutivo (Nascimbene, 2009) – sembrerebbe rispondere alla logica secondo cui l'individuo, qualora impossibilitato a godere dei propri diritti inviolabili nel territorio di origine o residenza, dovrebbe poterli esercitare nello Stato disposto a concedergli rifugio. In tale prospettiva, si delinerebbero due garanzie normative fondamentali: da un lato, il già visto diritto di emigrare, ossia la facoltà di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio; dall'altro, il *diritto di cercare e godere di asilo dalla persecuzione*, sancito dall'art. 14. Se letta come diritto soggettivo a cercare e godere di asilo, tale previsione potrebbe dunque entrare in conflitto con il principio del dominio riservato degli Stati, poiché implicherebbe una limitazione al loro potere assoluto di regolare l'ammissione e l'espulsione degli stranieri dal proprio territorio, nonché l'obbligo – per gli Stati – di riconoscere, in alcuni casi, tale protezione.

Pur potendosi desumere l'esistenza di un diritto fondamentale all'asilo da una lettura sistematica della Dichiarazione e dai lavori preparatori, che attestano l'intento di codificare un diritto universale a *ricevere* protezione contro il rischio di persecuzioni¹⁶, la dottrina maggioritaria ritiene che, nella sua formulazione finale, l'art. 14 confermi soltanto il diritto individuale di *cercare* asilo, e non un corrispondente diritto a ottenerlo e che, in virtù del principio di sovranità, ogni Stato conservi un ampio margine di libertà nella decisione di accordare o negare asilo sul proprio territorio¹⁷, salvo le ipotesi eccezionali previste da norme consuetudinarie o pattizie che ne limitano la discrezionalità.

¹⁵ L'inserimento del diritto di asilo nella Dichiarazione del 1948 ne ha comunque sancito l'inclusione nel paradigma dei diritti umani fondamentali.

¹⁶ Una versione preliminare dell'attuale art. 14, allora numerato come art. 12 (cfr. UN Doc. A/C.3/285/Rev.1) e sostenuta in particolare dai delegati di Libano e Pakistan, riconosceva il diritto di ogni persona a cercare e ottenere asilo in altri paesi. Nel corso dei lavori della Terza Commissione molti Stati si opposero tuttavia alla qualificazione dell'asilo come vero e proprio diritto soggettivo, ribadendo la piena discrezionalità statale; per questo l'espressione "*be granted*" fu sostituita con "*enjoy*", introducendo un più ambiguo riferimento al "godimento" dell'asilo e subordinandone, in concreto, l'esercizio alla volontà dello Stato di destinazione.

¹⁷ Sul punto Prakash Sinha osserva che «*customary international law does not make it a duty of the state to admit aliens into its territory, and if it chooses to admit them it may do so on whatever terms and conditions its national interests may require*» (Sinha, 1971a, p. 88). Non mancano, tuttavia, posizioni critiche rispetto a tale interpretazione, tra cui quella di Grahl-Madsen, 1966a.

In questo senso, l'art. 14 si limiterebbe, infatti, a sancire unicamente un diritto dell'individuo a cercare asilo, cui non corrisponde alcun generale *dovere*, in capo agli Stati, di concederlo¹⁸. L'assetto che ne risulta è ulteriormente confermato da alcuni limiti strutturali: l'asilo territoriale è stato successivamente definito, nella nota risoluzione dell'*Institut de droit international* adottata a Bath del 1950, all'art. 1, come la protezione che uno Stato accorda sul proprio territorio (o in altro luogo soggetto ai suoi organi) a un individuo che la richiede, mantenendo così il carattere prevalente di prerogativa statale¹⁹. Inoltre, mancano tuttora norme internazionali dotate di forte coattività in materia e, nella prassi, gli Stati tendono a privilegiare la tutela dei propri interessi nazionali, pur riconoscendo la matrice umanitaria dell'istituto e l'esigenza di un suo progressivo ampliamento²⁰. In ogni caso, ai redattori della Dichiarazione va riconosciuto il merito di aver tracciato un legame concettuale tra l'istituto dell'asilo e la tutela dei diritti umani²¹.

L'«equilibrio» tra i due poli insiti nel diritto di asilo non si esaurì, comunque, con l'adozione della Dichiarazione del 1948. Al contrario, l'impossibilità di tradurre compiutamente lo spirito originario in norme cogenti ha condotto a successivi tentativi – per lo più fallimentari – di integrare l'articolo 14 in altri testi convenzionali, tra cui il *Patto sui diritti civili e politici* del 1966 e la *Dichiarazione sull'asilo territoriale* del 1967.

Nel corso dei negoziati sul Patto, la proposta di inserire un esplicito diritto a cercare e ottenere asilo venne respinta dalla maggioranza degli Stati, preoccupati per l'impatto su quella che ritenevano una prerogativa assoluta in materia di ammissione degli stranieri. Di conseguenza, il testo finale evitò di includere riferimenti espliciti all'asilo, limitandosi a disciplinare, all'art. 13, le garanzie procedurali in caso di espulsione²².

¹⁸ Per la dottrina più rilevante si veda Prakash Sinha, 1971b, p. 90, il quale nota che l'art. 14 par. 1 «*suffers from two major limitations. First, the individual is given the right to seek and to enjoy asylum, but not to be granted asylum. Second, the Declaration creates no legal obligation for states [...]*».

¹⁹ Cfr. Institut de droit international, Sessione di Bath, *L'asile en droit international public (à l'exclusion de l'asile neutre)*, Ris. 11 settembre 1950, art. 1.

²⁰ Cfr. *Ibidem*, cons. n. 5 del Preambolo.

²¹ Sul ruolo della Dichiarazione in questi termini e, più in generale, sull'interrelazione tra diritto dei rifugiati e diritti umani si rimanda tra tutti a Edwards, 2005.

²² La formulazione finale dell'art. 13 del *Patto sui diritti civili e politici* recita che: «*an alien lawfully in the territory of a State Party to the present Covenant may be expelled therefrom only in pursuance of a decision reached in accordance with law and shall, except where compelling reasons of National security otherwise require, be allowed to submit the reasons against his expulsion and to have his case reviewed by, and be represented for the purpose before, the competent authority or a person or persons especially designated by the competent authority*».

Parallelamente, in seno alla Commissione dei diritti umani proseguivano i lavori sull'istituto dell'asilo. Nel 1960, venne completata una bozza di Dichiarazione sull'asilo territoriale, che l'Assemblea generale adottò il 14 dicembre 1967 come Dichiarazione di principi. Ancora una volta, il documento finale – privo di efficacia vincolante – mantenne un'impostazione marcatamente statocentrica²³, ribadendo il carattere discrezionale dell'asilo «nell'esercizio della sovranità» e relegando in secondo piano la dimensione soggettiva del diritto della persona²⁴.

Come accennato, comunque, nessuno degli strumenti adottati dalle Nazioni Unite in materia di asilo possiede natura convenzionale vincolante. La disciplina effettiva del diritto di asilo sul piano internazionale è stata demandata quasi interamente alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati. Antecedente ai due strumenti qui citati, questa Convenzione rimane tuttora il principale strumento di tutela del diritto in esame, sebbene in chiave supplementare, vista l'assenza di riferimenti giuridici specifici all'asilo.

2.2. I “tratti” della protezione internazionale nel Sistema di Ginevra. Quali tutele per chi cerca asilo?

Di fronte a oltre trenta milioni di persone costrette a lasciare il proprio paese e alla consapevolezza che i fattori di spinta delle migrazioni forzate avrebbero continuato ad agire anche nel futuro prossimo, la comunità internazionale riconobbe l'urgenza di un intervento normativo strutturale in materia di protezione dei rifugiati. Fu in questo contesto che, nei primi anni Cinquanta, si delineò il cosiddetto “sistema Ginevra”²⁵, un sistema “universale”, predisposto a tutela dei rifugiati e articolato su due pilastri: un'istituzione, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), e una Convenzione internazionale, la Convenzione di Ginevra del 1951.

L'UNHCR fu istituito il 14 dicembre del 1950 con Risoluzione 428 (V), dall'Assemblea Generale dell'ONU (ex art. 22 della Carta delle Nazioni

²³ È opportuno notare che gli obiettivi originari della Dichiarazione si discostano sensibilmente dal risultato finale. Il Preambolo e la Risoluzione 2203 (XXI) del 16 dicembre 1966 dichiaravano infatti l'intenzione di «*to elaborate upon article 14 of the Universal Declaration of Human Rights*», obiettivo che non è stato realizzato nella versione definitiva.

²⁴ I *Global Compacts* dell'ONU del 2018, rispettivamente su migrazioni e rifugiati, confermano che il principio cardine su cui si fonda la *governance* internazionale del fenomeno rimane la sovranità statale.

²⁵ Teitgen-Colly definisce “sistema Ginevra” i testi costituiti dalla Convenzione di Ginevra del 1951, dal Protocollo relativo allo status di rifugiato del 1966, e dalle istituzioni, rappresentate in primo luogo dall'UNHCR (Teitgen-Colly, 2019, p. 24).

Unite), con lo scopo statutario di gestire la questione dei rifugiati, a seguito del Secondo Conflitto mondiale²⁶.

Nato come organo sussidiario dell'Assemblea Generale, l'Alto Commissariato doveva fornire protezione internazionale ai rifugiati e ricercare soluzioni permanenti, facilitando il rimpatrio volontario o l'assimilazione in nuove comunità nazionali²⁷. Attraverso l'esercizio del suo mandato "dinamico" e "flessibile" (Türk, 2001a), e anche grazie ad una proficua collaborazione con i principali attori della società civile, l'UNHCR ha, tuttavia, saputo evolversi e adattarsi rispetto alle dinamiche della comunità internazionale, estendendo *ratione personae* il proprio campo di operatività e il proprio mandato²⁸. Il suo ruolo è divenuto sempre più incisivo nel contesto del diritto dei rifugiati, al punto che il suo Manuale e le sue Linee Guida, pur essendo atti di *soft law*, vengono frequentemente richiamati dalla giurisprudenza nazionale ed internazionale²⁹.

Grazie a tale notevole capacità di adattamento, l'Alto Commissariato sembra aver contribuito tanto a supplire a molte delle lacune della Convenzione di Ginevra del 1951, attenuandone il carattere anacronistico³⁰, quanto a rafforzare il legame tra il regime convenzionale e la tutela dei diritti umani, così da ampliare le garanzie offerte ai rifugiati sul piano internazionale³¹.

La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, d'altro canto, venne adottata il 28 luglio 1951, dopo un lungo negoziato culminato nella

²⁶ L'UNHCR non è tuttavia la prima agenzia specializzata ONU per i rifugiati. Già nel 1946, l'Assemblea Generale istituì l'*International Refugee Organization* (IRO), con mandato temporaneo per i rifugiati europei del dopoguerra. Cessata nel 1952, le sue funzioni passarono all'UNHCR, creato nel 1950.

²⁷ Art. 1, Statute of the Office of the UNHCR, annesso alla Ris. 428 (V) del 14 dicembre 1950.

²⁸ Tra le altre cose, l'attività UNHCR ha progressivamente ampliato la nozione di richiedente asilo oltre i limiti dell'art. 1A(2) della Convenzione del 1951, contribuendo a colmare lacune di protezione (Goodwin-Gill, McAdam, 2021). Oltre alle funzioni dell'art. 1, rilevano anche quelle dell'art. 8 dello Statuto: promuovere la ratifica e l'attuazione delle convenzioni (lett. A) e, tramite special agreements, favorire misure di miglioramento delle condizioni dei rifugiati (lett. B).

²⁹ Tali strumenti svolgono soprattutto una funzione ermeneutica nell'interpretazione del diritto dei rifugiati, come chiarito dalle stesse Linee Guida dell'UNHCR (cfr. UNHCR, 2021) e come confermato dalla giurisprudenza (cfr. Corte Suprema degli Stati Uniti, *Immigration and Naturalization Service v. Aguirre Aguirre*, 526 US 415, 427, 3 maggio 1999; più di recente Cass. Civ., Sez. III, 22 settembre 2021, n. 25751). In dottrina, si rimanda per tutti a Singh Juss, 2013.

³⁰ L'art. 35 della Convenzione stabilisce il principio di cooperazione tra autorità nazionali e UNHCR, prevedendo che gli Stati forniscano informazioni sulla condizione dei rifugiati. Sul punto, Türk, 2001b.

³¹ Secondo parte della dottrina, il diritto dei rifugiati non è pienamente riconducibile ai diritti umani perché, come sostenuto da Hathaway, «a foundation in notions of human rights protection would dictate a form of refugee in which at least the most basic elements of human liberty and need would be protected» (Hathaway, 1990, p. 131).

Conferenza dei Plenipotenziari, ed entrò in vigore il 22 aprile del 1954. Completata dal Protocollo di New York del 1967, che rimosse le limitazioni spaziali e temporali disciplinate nell'originario articolo 1B³², la Convenzione di Ginevra ha assunto una valenza tale da sancire l'universalizzazione dei principi cardine del regime internazionale di protezione dei rifugiati³³, di cui rappresenta l'architrave. A fondamento di tale sistema si pongono infatti due pilastri essenziali, entrambi sanciti dalla Convenzione: la nozione di persecuzione, il cui rischio costituisce l'elemento imprescindibile perché uno straniero possa qualificarsi come rifugiato³⁴; e il divieto di respingimento (principio di *non-refoulement*), che vincola lo Stato di destinazione a non trasferire un rifugiato verso territori in cui lo stesso potrebbe veder minacciate la propria vita o libertà, a motivo della sua razza, religione, cittadinanza, appartenenza a gruppo sociale o per via delle proprie opinioni politiche. Nel suo impianto complessivo, la Convenzione enuclea una serie di diritti e doveri statali (compreso, in negativo, l'obbligo di *non-refoulement*) e alcuni *standard* di trattamento in termini di doveri e diritti civili, economici, sociali e culturali in favore della figura giuridica del rifugiato, fatto salvo il trattamento più favorevole eventualmente previsto da altri regimi convenzionali³⁵.

Rimandando alla vasta letteratura (Grahl-Madsen, 1997; Goodwin-Gill, 2008) per un'analisi sistematica del *corpus* normativo derivato dalla Convenzione di Ginevra, ciò che più rileva ai fini del presente capitolo è

³² L'art. 1B della Convenzione consente agli Stati di limitare l'applicazione della definizione di rifugiato agli «eventi anteriori al 1° gennaio 1951», circoscrivendoli all'Europa (opzione a) o all'Europa e altrove (opzione b). Tale clausola, introdotta su pressione di alcuni Stati – tra cui gli Stati Uniti – mirava a evitare una definizione eccessivamente ampia. Il Protocollo del 1967, promosso dall'Alto Commissario Schnyder, ha poi eliminato tali limitazioni spaziali e temporali, impedendo agli Stati che vi hanno aderito di formulare riserve in tal senso.

³³ Le stesse clausole limitative della Convenzione di Ginevra confermano il suo carattere originariamente congiunturale, lontano dall'obiettivo di creare uno strumento di protezione internazionale generale e universale.

³⁴ L'art. 1(A) della Convenzione di Ginevra definisce i criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato, introducendo al par. 2 una definizione generale basata sul «fondato timore di persecuzione» per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinioni politiche. I lavori preparatori mostrano come questa formulazione sia il risultato di un compromesso tra chi voleva limitare la protezione a categorie specifiche e chi puntava a una definizione ispirata ai principi emergenti dei diritti umani. Pur non esistendo una nozione univoca di persecuzione, il “fondato timore” resta «la chiave di caratterizzazione del rifugiato» (UNHCR, *Interpreting Article 1*, 2001). Secondo UNHCR e ampia dottrina, si tratta di un concetto dinamico e aperto a nuove forme di persecuzione, la cui soglia minima coincide con minacce alla vita o alla libertà sulla base dei fattori indicati nell'articolo. Sul punto, cfr. Goodwin-Gill, McAdam, 2021.

³⁵ Cfr. art. 5, Convenzione di Ginevra del 1951.

l'individuazione dei diritti e dei doveri che potrebbero desumersi, dalla stessa Convenzione, in riferimento a quanti cercano asilo. L'obiettivo è, in particolare, verificare se e in che misura da tale impianto emerga un diritto di accesso al territorio per il riconoscimento della protezione internazionale e, in caso di esito positivo, per il godimento dello status. Come si è evidenziato, il lungo e travagliato processo che ha condotto all'adozione della Convenzione si è tradotto in una serie di norme che impongono agli Stati il riconoscimento di uno status ai rifugiati, senza tuttavia menzionare espressamente l'asilo, le garanzie per i richiedenti né il rapporto tra asilo e rifugio³⁶.

Asilo e rifugio sono tuttavia concetti giuridici distinti, sebbene spesso convergenti e complementari sul piano della prassi. Nel diritto internazionale, l'asilo – pur rimanendo una nozione giuridicamente sfumata – è regolato principalmente dal diritto consuetudinario come espressione della sovranità territoriale dello Stato. Il rifugio, invece, è disciplinato in modo più dettagliato dal diritto convenzionale (il Sistema di Ginevra, appunto) e ha natura dichiarativa: il riconoscimento amministrativo dello status di rifugiato non crea il diritto, ma lo attesta, imponendo agli Stati l'obbligo di garantirlo a chi soddisfa i requisiti stabiliti dalla Convenzione. Allo stesso modo, i diritti e doveri connessi allo status di rifugiato – tra cui il *non-refoulement* – non sottendono necessariamente una connessione con il riconoscimento del diritto di asilo³⁷. Inoltre, solo una parte di quanti richiedono asilo soddisfa, in concreto, i requisiti che qualificano il rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra. La nozione di richiedente asilo, che nel Sistema di Ginevra non è definita in modo univoco, è generalmente riferita a chi lascia il paese di origine per cercare protezione internazionale³⁸: in questa prospettiva, tutti i rifugiati sono stati ini-

³⁶ L'assenza di obblighi positivi in capo agli Stati in materia riflette il contesto storico del 1951, dominato dai principi di sovranità e non ingerenza, e la conseguente riluttanza degli Stati ad accettare limitazioni alla propria autonomia decisionale in materia di asilo.

³⁷ Sul punto anche Goodwin-Gill, McAdam, secondo i quali «*there is no necessary connection between non-refoulement and admission or asylum*» (Goodwin-Gill, McAdam, 2021, p. 779).

³⁸ Si fa qui riferimento alla definizione proposta da Weissbrodt, secondo cui è richiedente asilo colui che «*has left his country of origin in order to seek international protection as a refugee or an asylee*» (Weissbrodt, 2008, pp. 110-111). L'UNHCR, invece, nel *Master Glossary of Terms*, utilizza il termine richiedente asilo per indicare chiunque sia in cerca di protezione internazionale, a prescindere che abbia già presentato domanda formale o sia semplicemente in un bisogno di protezione internazionale. Ancora, nel sistema euro-unitario, il richiedente asilo è colui che ha presentato domanda di protezione internazionale ed è in attesa di decisione definitiva in merito (cfr. EMN, *Glossary*). Ne emerge che il significato del termine varia in funzione del contesto e del livello normativo di riferimento.

zionalmente richiedenti asilo, ma non tutti i richiedenti asilo rientreranno, all'esito della procedura, nella categoria dei rifugiati³⁹.

Ciononostante, sul piano sostanziale, la distanza tra i due istituti tende a ridursi, poiché gli stessi sembrano produrre verosimilmente effetti convergenti. Sul piano sovranazionale, infatti, anche la concessione dell'asilo implica la verifica dei requisiti su cui si fonda il riconoscimento dello status di rifugiato e, nella prassi, chi ottiene asilo gode generalmente di uno status equivalente a quello di rifugiato *strictu sensu*, pur dovendosi ricordare che, nel sistema multilivello, la Convenzione di Ginevra non esaurisce le forme di protezione riconoscibili a chi chiede asilo, in particolare nell'ordinamento euro-unitario.

In assenza di una disciplina autonoma e compiuta sull'asilo, il relativo regime giuridico si è progressivamente costruito per stratificazione, mutuando alcuni principi cardine dal sistema internazionale di protezione. Tra questi, il principio di *non-refoulement* ha assunto un ruolo centrale, al punto da essere indicato in dottrina – per le ragioni che si esamineranno di seguito – come uno dei principali parametri attraverso cui valutare l'esistenza di un diritto umano all'asilo sul piano internazionale.

2.3. segue: il principio di non-refoulement come nocciolo duro del diritto all'asilo: oltre gli obblighi negativi

In relazione alle tutele dei richiedenti asilo e all'affermazione dei diritti umani di ciascun individuo, la Convenzione di Ginevra rileva prevalentemente per il principio di *non-refoulement* che, vietando l'allontanamento verso un paese in cui si rischino gravi violazioni dei diritti fondamentali, introduce una significativa limitazione alla discrezionalità degli Stati in materia di ammissione degli stranieri.

Gli Stati parte alla Convenzione hanno l'obbligo di riconoscere a tutti i rifugiati, senza alcuna distinzione, la protezione contro il *refoulement*, ai sensi dell'art. 33, par. 1, il quale stabilisce che: «Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere (*refouler*)⁴⁰, in qualsiasi modo, un rifugiato

³⁹ Sul punto, la definizione di “*asylum seeker*” nel *Master Glossary of Terms* UNHCR specifica che «*Not every asylum-seeker will ultimately be recognized as a refugee, but every refugee is initially an asylum seeker*».

⁴⁰ È opportuno sottolineare che, sebbene il termine *refoulement* sia generalmente tradotto in inglese come *removal*, la diversa accezione dei due termini è da sempre oggetto di un acceso dibattito. In particolare, si ritiene che il termine francese – accompagnato, peraltro, nell'art. 33 dalla dicitura “in nessun modo” – conferisca al divieto di respingimento una possibile valenza extraterritoriale, a differenza della sua controparte inglese. Tuttavia, la questione fu oggetto di discussione anche nei lavori preparatori

verso le frontiere dei territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche». Ne consegue che, nella fase compresa tra l'ingresso dello straniero nel territorio di uno Stato e la valutazione, da parte di quest'ultimo, della situazione individuale dello straniero ai fini dell'eventuale riconoscimento dello status di rifugiato, detto straniero non è privo di tutela. Al contrario, la Convenzione impone allo Stato, senza possibilità di riserva, di non allontanarlo verso luoghi di pericolo⁴¹.

L'ambito di applicazione di tale disposizione è stato oggetto di un ampio dibattito, che ha condotto nel tempo a interpretazioni sempre più estensive. Sebbene in origine il divieto sembrasse circoscritto ai soli rifugiati "statutari"⁴², la prassi successiva e le prese di posizione dell'UNHCR ne hanno progressivamente esteso la portata anche ai richiedenti asilo in attesa di decisione definitiva. D'altra parte, tenendo a mente che il riconoscimento dello status di rifugiato ha natura dichiarativa e non costitutiva⁴³, escludere i potenziali "rifugiati" dall'ambito di applicazione dell'art. 33, par. 1, risulta difficilmente difendibile. In questa prospettiva, pur in assenza di un obbligo esplicito di ammissione, dal principio di *non-refoulement* si fa discendere un ulteriore diritto, ovvero quello di accedere a una procedura individuale di asilo prima di poter essere allontanato dal territorio o rimpatriato in luoghi dove siano a rischio i propri diritti fondamentali. Tale interpretazione avvalorata la lettura del *non-refoulement* come diritto di asilo "in negativo", che impone di garantire al richiedente un accesso almeno provvisorio al territorio⁴⁴, funzionale e strumentale

della Convenzione di Ginevra, dove si optò intenzionalmente per una formulazione del principio suscettibile di diverse interpretazioni (cfr. Chetail, 2001).

⁴¹ L'interpretazione estensiva include il divieto di allontanamento verso paesi in cui sussista il rischio di ulteriore rinvio verso uno Stato dove potrebbe subire gravi violazioni dei suoi diritti (*refoulement indiretto*). Sul punto, tra tutte, v. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU), Grande Camera, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, n. 27765/09, 23 febbraio 2012.

⁴² Questa sembra essere stata, peraltro, la tesi sostenuta dai delegati di alcuni Stati durante la conferenza diplomatica di Ginevra, i quali optarono per un'opzione interpretativa più restrittiva per evitare eccessive limitazioni alla discrezionalità statale in materia di ingressi.

⁴³ Cfr. UNHCR: «*A person is a refugee within the meaning of the 1951 Convention as soon as he fulfils the criteria contained in the definition. This would necessarily occur prior to the time at which his refugee status is formally determined. Recognition of his refugee status does not therefore make him a refugee but declares him to be one. He does not become a refugee because of recognition, but is recognized because he is a refugee*» (UNHCR, 2011a, par. 28).

⁴⁴ Boed parla di asilo parziale o "*de facto*", sostenendo che: «*Although non-refoulement is not as sweeping as the right of asylum, it provides an asylum-seeker with at least a temporary refuge and thus partial or de facto asylum*» (Boed, 1994, p. 16). A supporto di

alla protezione dell'individuo dall'esposizione a rischi per la propria vita o libertà⁴⁵.

Il diritto di accesso alla procedura di asilo si configura, così, come corollario imprescindibile del *non-refoulement*. Di conseguenza, si ritiene che il principio in esame dovrebbe operare anche rispetto alle pratiche di contenimento e contrasto all'immigrazione, inclusa quella irregolare, adottate dagli Stati al di fuori dei propri confini, laddove tali pratiche impediscano l'accesso alla procedura di asilo, quindi alla presentazione e alla valutazione della domanda di protezione⁴⁶.

Questa considerazione conduce inevitabilmente ad affrontare un'altra questione assai dibattuta in dottrina circa il *non-refoulement*: la portata extraterritoriale del principio. Come osservato da Goodwin-Gill, sebbene il principio non implichi un diritto del rifugiato a ricevere asilo in uno specifico Stato, lo stesso richiede che gli Stati garantiscano – «*whatever course of action they adopt*» (Goodwin-Gill, McAdam, 2021, p. 571) – che nessuno sia rinviato, direttamente o indirettamente, verso luoghi in cui la vita o la libertà siano in pericolo. In questo senso, ciò imporrebbe agli Stati di garantire ai richiedenti l'accesso al territorio e a procedure “giuste ed efficienti” (Goodwin-Gill, McAdam, 2021, p. 571).

Senza ripercorrere in dettaglio l'ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale, e pur riconoscendo che l'applicabilità *ratione loci* dell'obbligo di *non-refoulement* abbia trovato riscontro in alcune prassi statuali e in pronunce giurisprudenziali di lunga data⁴⁷, si ritiene qui sufficiente specificare che si ritiene ormai acquisito che «[...] il rispetto del principio di *non-refoulement* è richiesto ovunque gli Stati esercitino la loro giurisdizione, sia sul proprio territorio sia extraterritorialmente, ad esempio in alto mare [...] in ragione del loro ruolo nel garantire l'accesso all'asilo ter-

tales tesi anche un'advisory opinion dell'UNHCR, nella quale si sostiene che: «*As a general rule, in order to give effect to their obligations under the 1951 Convention and/or 1967 Protocol, States will be required to grant individuals seeking international protection access to the territory and to fair and efficient asylum procedures*» (UNHCR, 2007, par. 8).

⁴⁵ Hathaway afferma in proposito che «*the claim is that at least this one critical refugee right inheres in all persons who are in fact refugees or who face another serious human rights risk, regardless of treaty accession*» (Hathaway, 2010, p. 507).

⁴⁶ Sul punto, l'UNHCR ha ripetutamente sottolineato l'importanza di garantire che i richiedenti asilo possano formalizzare le proprie richieste di protezione, osservando che «i rifugiati non perdono le loro necessità di protezione e i loro diritti solo perché fanno parte di un flusso migratorio misto» (UNHCR, 2004, par. 25).

⁴⁷ Un esempio emblematico è il caso *Sale v. Haitian Centers Council*, in cui la Corte Suprema degli Stati Uniti stabilì che i rifugiati haitiani intercettati in alto mare potevano essere rimpatriati senza violare l'art. 33, par. 1, della Convenzione di Ginevra, essendo mai arrivati sul territorio statunitense (cfr. Supreme Court, *Sale v. Haitian Centers Council*, 509 U.S. 155 (1993), par. 193).

ritoriale» (Goodwin-Gill, McAdam, 2021, p. 571-572)⁴⁸. Il divieto si estenderebbe quindi a pratiche quali espulsioni, estradizioni, respingimenti alla frontiera, dinieghi di ammissione, intercettazioni in acque internazionali e trasferimenti informali. Negare tale estensione del principio implicherebbe, peraltro, una disparità di trattamento ingiustificata tra coloro che riescono a entrare nel territorio di uno Stato, anche irregolarmente, e coloro che invece vengono bloccati ai confini. I primi, infatti, in ragione della propria presenza sul territorio, avrebbero accesso alla procedura di asilo e, se riconosciuti meritevoli, allo status giuridico di rifugiato, senza incorrere in sanzioni penali come previsto dall'art. 31, par. 1, della Convenzione⁴⁹. I secondi, invece, si vedrebbero negata la protezione ancora prima di poter presentare una richiesta di protezione, con il rischio concreto di essere respinti verso situazioni di grave rischio.

In linea con l'orientamento dottrinale già richiamato, si ritiene dunque che il principio di *non-refoulement*, pur non imponendo in modo assoluto agli Stati l'obbligo di ammettere e garantire il soggiorno agli stranieri né vietando in via generale e ad ogni condizione l'espulsione di rifugiati, rappresenti una delle più significative eccezioni alla piena sovranità statale in tema di asilo, nonché uno dei più essenziali strumenti per l'affermazione dei diritti umani.

Nell'attuale sistema multilivello, esso costituisce il “nocciolo duro” delle garanzie per l'asilante, avendo esso assunto una funzione integrati-

⁴⁸ Trad. dell'autrice. Come ribadito anche dall'UNHCR, l'unica restrizione territoriale prevista dall'art. 33, par. 1 riguarda, infatti, il paese verso cui il richiedente asilo *non può* essere rimandato. In termini generali, l'evoluzione del diritto internazionale ha visto un progressivo rafforzamento dell'applicazione extraterritoriale dei diritti umani, specialmente in riferimento alla nozione di giurisdizione statale (UNHCR, 2007). Particolarmente propulsiva in questi termini la Corte EDU, che in una serie di pronunce – tra cui *Hirsi Jamaa et al. v. Italy* (2012) e *M.N. et al. v. Belgium* (2020) – conferma tale interpretazione e riconosce espressamente l'applicabilità del *non-refoulement* anche alle operazioni di intercettazione e respingimento in alto mare o in zone di transito, quando gli Stati esercitano un controllo funzionale sulle persone coinvolte. Tuttavia, la giurisprudenza successiva ha mostrato oscillazioni in contesti di emergenza (v. *Khlaifia et al. v. Italy*, 2016). È dunque evidente che il tema della giurisdizione extraterritoriale nei casi di *refoulement* resta critico e dibattuto, richiedendo un'analisi che integri norme e realtà delle pratiche di controllo migratorio, spesso ancora giuridicamente poco chiarite. In questo quadro, risulta interessante il modello di *functional jurisdiction* proposto da Violeta Moreno-Lax, secondo cui la giurisdizione statale si estende a tutte le situazioni in cui lo Stato esercita un controllo effettivo sulle persone, anche senza presenza fisica diretta, come nelle operazioni in alto mare o nei paesi di transito (Moreno-Lax, 2020).

⁴⁹ L'art. 31, par. 1, recita infatti che: «Gli Stati Contraenti non prenderanno sanzioni penali, a motivo della loro entrata o del loro soggiorno illegali, contro i rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà erano minacciate nel senso dell'articolo 1, per quanto si presentino senza indugio alle autorità e giustificino con motivi validi la loro entrata o il loro soggiorno irregolari».

va dei divieti di tortura e di trattamenti inumani o degradanti e consolidandosi, nella lettura qui accolta, come norma consuetudinaria di diritto internazionale⁵⁰ – in virtù della sua reiterazione in trattati di ampia ratifica, del costante richiamo in giurisprudenza e delle prassi consolidate degli Stati. Questi elementi conferirebbero a tale norma «un carattere fondamentalmente normativo tale da poter essere considerato come la base di una norma generale di diritto»⁵¹ attestandone, così, la natura di norma cogente⁵². Ulteriori elementi a conferma della natura consuetudinaria del *non-refoulement* si riscontrano nella forza vincolante che esso esercita su tutti i soggetti dell'ordinamento internazionale, in quanto strettamente connesso al divieto assoluto di tortura e trattamenti inumani o degradanti; nell'assenza di limiti geografici, giacché – si è detto – il principio trova applicazione prima ancora dell'arrivo dei richiedenti asilo alla frontiera di uno Stato; nella mancanza di limiti *ratione personae*, poiché il principio di *non-refoulement* si estende a tutti coloro i quali nel proprio paese potrebbero veder lesi la propria vita o libertà; e nella necessità di un'interpretazione restrittiva delle eccezioni previste dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra, applicabili solo per motivi di ordine pubblico e sicurezza nazionale⁵³.

Alla luce di tali elementi, il *non-refoulement* emerge, in conclusione, non solo come limite sostanziale alla discrezionalità statale in tema di ingresso e soggiorno, ma anche come norma inscindibilmente connessa al diritto di accesso al territorio e alla procedura di asilo. Il principio presuppone infatti «la necessità di ammettere i rifugiati nel territorio degli Stati, il che include il divieto di respingimento alla frontiera senza procedure eque ed efficaci per determinare lo status e le esigenze di protezione»⁵⁴. Ne deriva, in via sistematica, che esso generi, accanto al divieto di allontanare verso luoghi di pericolo, obblighi positivi in capo agli Stati, quali

⁵⁰ Per una più ampia disamina sul principio di *non-refoulement* come norma di diritto internazionale consuetudinario e *come jus cogens* si rimanda ancora a UNHCR, 1994; Costello, Foster, 2016; Messineo, 2013; Goodwin-Gill, McAdam, 2021.

⁵¹ È quanto sostenuto anche dalla Corte Internazionale di Giustizia (CIG) nei casi *Federal Republic of Germany v. Netherlands*; *Federal Republic of Germany v. Denmark*, sent. del 20 febbraio 1969, par. 72. Trad. dell'autrice.

⁵² Tra gli autori contrari a tale tesi Hathaway, 2010, p. 503 ss.

⁵³ L'art. 33(2) della Convenzione stabilisce che il divieto di espulsione non si applica se il rifugiato rappresenta un serio pericolo per la sicurezza del paese o una minaccia per la collettività a causa di crimini gravi. Come osservano Lauterpacht e Bethlehem, tali eccezioni sono ammissibili solo in presenza di motivi prevalenti di sicurezza nazionale o ordine pubblico e non possono operare quando il rischio di persecuzione equivale a tortura o trattamenti inumani, tutelati da norme inderogabili. La loro applicazione richiede comunque il previo tentativo di trasferire l'interessato in un paese sicuro (Lauterpacht, Bethlehem, 2003).

⁵⁴ UN, 1997, trad. dell'autrice.

quello di assicurare che ogni richiedente asilo possa formalizzare la propria domanda e ottenere una valutazione effettiva e imparziale prima di qualunque misura di respingimento o diniego di ingresso.

3. La disciplina dell'asilo nell'ordinamento euro-unitario

Pur mantenendo la Convenzione di Ginevra quale riferimento universale, gli Stati di Africa, America ed Europa hanno sviluppato strumenti regionali per adattare il sistema ginevrino alle specificità dei rispettivi contesti.

In Africa, la Convenzione che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati, adottata nel 1969 dall'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA, divenuta, nel 2002, Unione Africana), ha cercato di rispondere al bisogno di protezione generato dalle lotte per l'indipendenza che segnarono la fine dell'epoca coloniale nel continente, ampliando la protezione ai soggetti che temono di essere perseguitati «a causa di aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico in tutto o in una parte del paese di origine o di cittadinanza» (art. 1, par. 2). Allo stesso modo, in America Latina, la Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati, adottata nel 1984 dall'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), ha tentato di rispondere al bisogno di protezione emerso negli anni '80 a seguito delle gravi e sistemiche violazioni dei diritti umani durante le dittature latinoamericane, estendendo lo status di protezione a quanti denunciano minacce alla propria vita o libertà derivanti da «una violenza generalizzata, un'aggressione straniera, conflitti interni, una violazione massiccia dei diritti dell'uomo o altre circostanze che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico» (par. III.3).

Oltre a questa espansione del perimetro soggettivo di protezione, la caratterizzazione collettiva degli esodi ha portato all'introduzione delle procedure di riconoscimento *prima facie*, basate su una presunzione collettiva di bisogno anziché su un esame individuale, segnando un passaggio verso un paradigma più marcatamente umanitario e solidaristico. Tuttavia, tanto nel sistema africano (art. 2 Convenzione che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati) quanto in quello interamericano (par. III.4 Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati) l'asilo continua a essere configurato come atto pacifico e umanitario, ma rimesso alla discrezionalità degli Stati, che «s'impegnano a fare quanto in loro potere [...]» (art. 2, par. 1 Convenzione che regola gli aspetti specifici dei rifugiati), senza riconoscere un pieno diritto soggettivo.

Anche laddove il divieto di *refoulement* è rafforzato e include obblighi di ammissione alla frontiera (come nel sistema africano), il baricentro rimane la sovranità statale esercitata in un quadro di cooperazione

interstatale, come sottolinea Boed osservando che gli strumenti dell’O-SA lasciano il diritto di asilo «nella sfera della sovranità statale» (Boed, 1994, p. 12)⁵⁵.

In questo scenario, caratterizzato dalla riluttanza degli Stati a cedere poteri sul controllo di confini, immigrazione e asilo, si colloca l’eccezionalità dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell’UE (Amedeo, Spitaleri, 2019), che – pur fondandosi sul Sistema di Ginevra – ha dato vita a un ordinamento autonomo, modellato anche dal contributo del Consiglio d’Europa e dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo⁵⁶.

3.1. La straordinarietà del processo di integrazione europea: una politica comune di asilo e immigrazione

Il 1° maggio 1999, con l’entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, l’UE acquisì per la prima volta competenze legislative in materia d’immigrazione e asilo. Nell’ottobre dello stesso anno, il Consiglio europeo di Tampere delinè il programma politico quinquennale⁵⁷ a guida dell’esercizio delle neo-attribuite competenze in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione. Tale programma, animato da una sostanziale convergenza di visioni e intenti e fondato su «un comune impegno per la libertà ancorata ai diritti dell’uomo, alle istituzioni democratiche e al-

⁵⁵ Trad. dell’autrice.

⁵⁶ Alland, Teitgen-Colly sostengono in merito che il Consiglio d’Europa «*a joué un rôle précurseur et inspiré l’Union européenne dans l’élaboration du régime d’asile européen*» (Alland, Teitgen-Colly, 2002, p. 111). Pur senza riconoscere espressamente il diritto di asilo o il principio di *non-refoulement*, la CEDU e la giurisprudenza della Corte EDU hanno infatti garantito una protezione decisiva ai richiedenti asilo (v. sul punto, Del Guercio, 2016, p. 54 ss. e 233 ss.). Attraverso un’interpretazione evolutiva, la Corte ha esteso le garanzie convenzionali agli stranieri, elaborando una tutela “per rimbalzo” (*par ricochet*), che consente di tutelare diritti che, pur non essendo espressamente previsti nel testo convenzionale, sono indispensabili per garantire l’effettività di altri diritti ivi espressamente previsti (tale approccio interpretativo è definito “teoria delle libertà implicite” in Foggetti, 2017, p. 183, o anche “logica sussidiaria”, in Panzera, 2020, p.43). In particolare, la lettura ampia dell’art. 3 CEDU ha impedito espulsioni, estradizioni e respingimenti verso paesi a rischio di trattamenti inumani, proiettando l’assolutezza del divieto sulle decisioni statali in materia di allontanamento. Analoga tutela è stata riconosciuta anche in relazione agli artt. 2 (vita), 4 Prot. 4 (espulsioni collettive) e 6 (equo processo), riducendo progressivamente la discrezionalità degli Stati.

⁵⁷ Si tratta di orientamenti politici generali adottati *per consensus* dal Consiglio europeo. Successivamente a quello di Tampere (1999-2004), sono stati adottati il programma dell’Aja (2004-2009) e quello di Stoccolma (2009-2014); le Strategie di sviluppo dell’area di Libertà, sicurezza e giustizia (2014-2019); l’Agenda per l’immigrazione (2015); il Nuovo patto per le migrazioni e l’asilo (2020).

lo stato di diritto»⁵⁸ (§1), enunciava quattro obiettivi strategici: a) una maggiore cooperazione con i paesi terzi di origine e transito fondata su «una maggiore coerenza delle politiche interne ed esterne dell’Unione stessa» (§11); b) la realizzazione di un Sistema europeo comune di asilo, alla cui base porre l’assoluta garanzia del diritto di cercare asilo e del principio di *non-refoulement*, in vista di stabilire, nel lungo periodo, «una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l’asilo, valido in tutta l’Unione» (§15); c) una più vigorosa politica d’integrazione ed inclusione dei cittadini non europei; d) una più efficace gestione dei flussi migratori, capace tanto di contrastare l’immigrazione irregolare quanto di creare percorsi legali di ingresso, anche attraverso una convergenza delle legislazioni nazionali sulle condizioni di ammissione.

A Tampere, i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri riuscirono non solo a superare i rispettivi interessi nazionali, ma anche a sintetizzarli in un’unica, storica e ambiziosa dichiarazione di intenti, che fissava le linee guida per un’Unione aperta, sicura, pienamente rispondente agli obblighi inerenti alla tutela dei diritti umani e del diritto di asilo derivanti dal diritto internazionale, e «capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà» (§ 4). In quest’ottica, il diritto alla libertà di circolazione – si specifica nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere – «non *dovrebbe* essere considerato appannaggio esclusivo dei cittadini dell’Unione» ma, piuttosto, essere goduto anche «da coloro che sono stati legittimamente indotti dalle circostanze a cercare accesso nel nostro territorio. Ciò richiede a sua volta che l’Unione elabori politiche comuni in materia di asilo e immigrazione, considerando al contempo l’esigenza di un controllo coerente alle frontiere esterne per arrestare l’immigrazione clandestina e combattere coloro che la organizzano commettendo i reati internazionali ad essa collegati. Queste politiche comuni devono basarsi su principi che siano chiari per i nostri cittadini e offrano allo stesso tempo garanzie per coloro che cercano protezione o accesso nell’UE» (§ 3).

Tampere segnava dunque una svolta storica: il superamento – almeno parziale – del paradigma stato-centrico a favore di una visione europea condivisa, in cui si riconosceva l’Unione quale attore determinante nella regolamentazione comune e comunitaria delle politiche di immigrazione e asilo (Albrecht, 2002). Un passaggio che evidenziava la straordinarietà del processo di integrazione europea e che ha indotto parte della dottrina a considerare la politica europea in materia «tra le più importanti e significative che l’UE possa annoverare» (Amedeo, Spitaleri, 2019, prefazione).

⁵⁸ Il Programma di Tampere è consultabile al sito: www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm.

Tuttavia, il percorso attraverso cui l'UE è arrivata ad acquisire competenze in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne è stato tutt'altro che lineare. L'originaria impostazione economica delle Comunità europee, e la riluttanza degli Stati ad acconsentire al ridimensionamento della propria sovranità sul tema avevano inizialmente escluso qualsiasi competenza europea in materia di asilo (Guild, Niessen, 1996). Da un punto di vista storico, dunque, la politica europea dell'asilo e dell'immigrazione è piuttosto recente. Assente dall'apparato originario dei Trattati istitutivi (all'epoca, Trattato di Roma), trovò una prima regolamentazione tra gli anni '70 e '80 attraverso forme di cooperazione intergovernativa, strettamente legate ai modelli di collaborazione multilaterale⁵⁹, come l'Accordo di Schengen.

Tale Accordo⁶⁰, che diede origine al cosiddetto «sistema di Schengen», comprensivo degli accordi successivi e dei protocolli di applicazione e integrazione in merito. Il capitolo VII (artt. 28-38) dello stesso Accordo, completato dalla *Convenzione di applicazione del 1990*⁶¹, introdusse, infatti, in modo assolutamente pionieristico, una regolamentazione in tema di responsabilità degli Stati per l'esame delle domande di asilo, nel rispetto degli obblighi di diritto internazionale e, in particolare, della Convenzione di Ginevra del 1951, esplicitamente richiamata all'art. 28⁶². Il criterio principale attribuiva la competenza allo Stato che aveva rilasciato il visto

⁵⁹ Negli anni '80, un importante impulso alla cooperazione in materia di immigrazione derivò, inoltre, dalle esigenze di liberalizzazione del mercato unico, che resero irreversibile il legame tra immigrazione e integrazione europea. Sul tema si rimanda a Luedtke, 2019, pp. 15-25.

⁶⁰ Il testo dell'Accordo fra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, definito "Acquis di Schengen", è pubblicato in GUUE n. L 239 del 22 settembre 2000, pp. 13-18. Composto da 33 articoli, definisce le principali misure per la creazione di un'area senza frontiere interne, includendo disposizioni sul controllo delle frontiere esterne comuni, la cooperazione di polizia, l'assistenza giudiziaria reciproca, gli accordi di estradizione e l'armonizzazione delle legislazioni nazionali.

⁶¹ Cfr. *Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica del BENELUX, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni*, in GUUE n. L. 239 del 22 settembre 2000, pp. 19-62. La Convenzione, adottata per dare attuazione alle misure previste all'Accordo di Schengen, all'art. 1 chiarisce espressamente che «le frontiere interne possono essere attraversate ovunque, senza che alcun controllo delle persone debba essere effettuato». Con la sua entrata in vigore, lo spazio Schengen si è progressivamente ampliato a gran parte degli Stati membri dell'UE e agli Stati associati, pur, in alcuni casi (come Irlanda e Regno Unito), con clausole di *opting-in*, che consentono loro di applicare selettivamente alcune parti dell'*acquis* di Schengen.

⁶² Nel 1994 fu adottata una risoluzione dal Comitato esecutivo di Schengen che sancì la prevalenza della Convenzione di Dublino sul Capitolo VII di Schengen per evitare conflitti di competenza.

o in cui era avvenuto l'ingresso, mirando a evitare il fenomeno dei "rifugiati in orbita". Tuttavia, seppur innovativo, il sistema mostrava alcune criticità, legate in particolar modo all'assenza di un'interpretazione comune delle norme internazionali. Inoltre, ai richiedenti non veniva riconosciuto un diritto soggettivo all'asilo, ma soltanto il diritto a non essere respinti, il quale – però – non implicava automaticamente un diritto ad essere ammessi al territorio⁶³. Queste fragilità evidenziarono dunque la necessità di un quadro giuridico più solido, che avrebbe di fatto poi orientato l'evoluzione della politica europea in materia di asilo.

Già nella *Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee*, firmata a Dublino il 15 giugno 1990 da undici Stati membri⁶⁴, si rifletteva infatti il crescente interesse degli Stati membri della Comunità Europea a realizzare «l'obiettivo di armonizzare le politiche in materia di asilo, fissato dal Consiglio europeo di Strasburgo dell'8 e 9 Dicembre 1989...nel rispetto della loro comune tradizione umanitaria, a garantire ai rifugiati un'adeguata protezione, come previsto dalla convenzione di Ginevra del 28 Luglio 1951 e dal Protocollo di New York del 31 Gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati...», come si evince da quanto riportato nel Preambolo della stessa Convenzione. Tuttavia, anche in questo caso, il sistema che si costituiva privilegiava l'obiettivo di evitare che un richiedente asilo potesse presentare domanda in più di uno Stato contraente e – basandosi su un regime di reciproca fiducia e trascurando la tutela effettiva dei diritti e delle libertà dei richiedenti asilo⁶⁵ – confermava la natura di mero attributo della sovranità territoriale all'istituto dell'asilo (Barontini, 1992)⁶⁶.

⁶³ L'art. 29, recita sul punto che: «1. Le Parti contraenti si impegnano a garantire l'esame di ogni domanda di asilo presentata da uno straniero nel territorio di una di esse. 2. Tale obbligo non implica che una Parte contraente debba autorizzare in tutti i casi il richiedente asilo ad entrare o a soggiornare nel proprio territorio. Ciascuna Parte contraente conserva il diritto di respingere o di allontanare un richiedente asilo verso uno Stato terzo, conformemente alle proprie disposizioni nazionali ed ai propri obblighi internazionali. [...]». L'articolo è stato ampiamente dibattuto in dottrina, anche per i suoi effetti sul fenomeno dei rifugiati in orbita su cui, tra tutti, si è soffermato Benedetti, 2010, p. 134 ss.

⁶⁴ Cfr. *Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità* (GUUE n. C 254 del 19 agosto 1997, pp. 1-12). Entrata in vigore nel 1997, ha armonizzato i criteri di competenza tra gli Stati delle Comunità Europee, estendendosi poi tramite accordi specifici a Islanda e Norvegia.

⁶⁵ Il sistema limitava drasticamente la possibilità del richiedente di scegliere lo Stato competente.

⁶⁶ Entrambi i testi convenzionali sono stati sostituiti da strumenti comunitari. *L'acquis Schengen* è oggi regolato dal Codice Frontiere Schengen (Reg. UE 2016/399, come modificato dal Reg. UE 2024/1717), mentre la Convenzione di Dublino è stata rimpiazzata dal Regolamento Dublino III (Reg. UE 604/2013). Tali norme mantengono un'applicazione differenziata: l'Irlanda vi aderisce su base volontaria (*opt-in*), la Danimarca solo

La necessità di un quadro più coerente portò, con il Trattato di Maastricht del 1° novembre 1993⁶⁷, a inserire la materia nel c.d. “terzo pilastro” dell’Unione, dedicato a Giustizia e Affari Interni, consacrando così formalmente, in una fonte primaria del diritto comunitario, l’obbligo degli Stati membri di cooperare in materia di asilo e immigrazione (sebbene l’UE non avesse competenze specifiche sul punto). Il processo di comunitarizzazione accelerò poi con il Trattato di Amsterdam (1997)⁶⁸ e Nizza (2000)⁶⁹, pur permanendo forti elementi intergovernativi, quali predominio del Consiglio, unanimità decisionale e clausole di salvaguardia, funzionali a circoscrivere l’armonizzazione a sole “norme minime”.

Solo con la riforma del Trattato di Lisbona del 2007, entrato in vigore nel 2009, si è giunti alla piena “normalizzazione” della competenza europea in materia, che ha esteso la procedura legislativa ordinaria (codecisione) e introdotto la competenza a legiferare per un sistema comune, superando la logica delle “norme minime”⁷⁰. Ciononostante, come è noto, le resistenze nazionali in materia permangono. Nell’attuale assetto giuridico, gli Stati membri continuano a opporsi a ulteriori cessioni di sovranità, invocando il principio di sussidiarietà per mantenere il controllo su ampi aspetti dell’asilo e dell’immigrazione. Soprattutto dopo l’11 settem-

a titolo di diritto internazionale, mentre i paesi associati (Svizzera, Norvegia, Islanda, Liechtenstein) sono vincolati da accordi specifici. Sul punto anche Favilli, 2015, p. 58.

⁶⁷ Il *Trattato sull’Unione europea*, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 (pubblicato in GUCE n. C 191 del 29 luglio 1992), ha istituito l’UE, articolandola in una struttura ripartita in tre pilastri: il primo, di natura comunitaria, e gli altri due di carattere intergovernativo. Il terzo comprendeva la Cooperazione in materia di Giustizia e Affari Interni (GAI) quindi anche aspetti legati a immigrazione, asilo (cfr., Tizzano, 1998). Soltanto il *Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull’Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea*, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, ed in vigore dal 1° dicembre 2009 (GUUE n. C 306 del 17 dicembre 2007) ha attribuito esplicitamente personalità giuridica all’Unione, ex art. 47 TUE, superando definitivamente il modello a pilastri.

⁶⁸ Il *Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull’Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni Atti connessi* (GUUE n. C 340 del 10 novembre 1997). Tale Trattato ha attribuito all’UE competenze normative specifiche (Titolo IV TUE), trasferendo visti, asilo e immigrazione nel pilastro comunitario e integrando l’*acquis* di Schengen tramite apposito Protocollo. Ciò ha permesso la sedimentazione di un corpus normativo comune, comprensivo degli strumenti di diritto internazionale preesistenti (Convenzione di Ginevra 1951).

⁶⁹ *Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull’Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi* (GUUE n. C 80 del 10 marzo 2001, in vigore dal 1° febbraio 2003).

⁷⁰ Sulle novità introdotte dal Trattato di Lisbona rispetto all’impianto previgente, v. D’Amico, Bilancia, 2009. Sulle novità attinenti specificamente alla materia migratoria, si rimanda tra tutti Neframi, 2011, p. 10 ss. Sul quadro normativo vigente in tema di controllo delle frontiere e ingresso degli stranieri nel territorio dell’Unione, tra tutti, Amedeo, Spitaleri, 2019, pp. 13-72. Per una trattazione ampia e recente del diritto UE in materia di politiche di asilo e immigrazione, infine, si rimanda a Tsourdi, De Bruycker, 2023, pp. 1-78.

bre 2001, la prevalenza degli interessi nazionali e il ruolo dominante dei Ministri degli Interni nel Consiglio hanno spesso ostacolato l'implementazione di una politica autenticamente *comune*. Come osserva autorevole dottrina, l'UE appare spesso «agire come strumento per la realizzazione di politiche e di obiettivi nazionali, piuttosto che come un'organizzazione sovranazionale che persegue proprie finalità ed obiettivi nell'interesse dei popoli europei» (Favilli, 2022, p. 231).

Tuttavia, sebbene il bilanciamento tra controllo delle frontiere e tutela dei diritti si sia rivelato complesso e non lineare anche su scala europea, bisogna riconoscere che le Istituzioni europee abbiano attribuito un rilievo crescente alla tutela dei diritti fondamentali.

L'introduzione di questi ultimi nel «terreno desertico ed ostile delle norme scritte» (Bifulco, Cartabia, Celotto, 2001, p. 12) del diritto comunitario – prima per via giurisprudenziale⁷¹ e, successivamente, con il riconoscimento esplicito operato dall'art. 6 TUE – attesta l'attenzione riservata dall'UE alla tutela dei diritti fondamentali, estesi progressivamente anche ai “cittadini di paesi terzi” che intendono accedere al territorio dell'Unione. Nondimeno, permane un significativo divario tra le enunciazioni normative e la loro attuazione pratica, spesso definito come “*implementation gap*” o sintomo di un più ampio fenomeno di “*rule of law backsliding*”⁷².

3.2. La consacrazione europea del diritto di (all') asilo. Quali tutele per chi cerca asilo?

Con particolare riferimento alla protezione dei diritti umani in materia di immigrazione e asilo, la vera rivoluzione si è verificata negli anni compresi tra il Trattato di Amsterdam e quello di Nizza, nel quadro di un processo di comunitarizzazione graduale – preceduto da un quinquennio di armonizzazione – ma al contempo differenziata, lasciando ampi margini

⁷¹ Le prime considerazioni sui diritti fondamentali sviluppate dalla Corte di giustizia dell'UE risalgono agli inizi degli anni '70. Già nella sentenza *Stauder v City of Ulm – Sozialamt*, causa C-29/69 del 12 novembre 1969, la Corte affermò che i diritti fondamentali «erano sanciti nei principi generali del diritto comunitario e tutelati dalla Corte». Questa sentenza ha assunto un ruolo fondamentale nell'evoluzione della giurisprudenza sul tema, e parte della dottrina sostiene che, proprio in seguito a tale pronuncia, l'UE si sia appropriata della cosiddetta “*holy trinity*” – Stato di diritto, democrazia, diritti fondamentali (sulla reinterpretazione della “*holy trinity*”, si rimanda a Mavrouli, 2023, p. 82. Per approfondire il tema della dimensione politica dei diritti fondamentali, si rimanda invece a Smismans, 2017).

⁷² La dottrina descrive spesso in termini di “retorica” o “mito” dei diritti umani l'approccio europeo alle politiche migratorie e di asilo, ad indicare la disgiunzione significativa tra la “*law on the paper*” – ossia la protezione formale offerta dal diritto UE – e la realtà delle politiche di asilo, “*law in action*”. Sul tema, Mavrouli, 2023; Tsourdi, 2021.

ni di manovra agli Stati membri. L'Unione scaturita da questa evoluzione si è definitivamente configurata, almeno formalmente, come uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia», fondato su valori condivisi quali libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto. In tale scenario, le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere (1999) hanno sancito la centralità del diritto di chiedere asilo e della «piena e completa applicazione della Convenzione di Ginevra», incluso il principio di *non-refoulement*. Parallelamente, si è tentato di sostituire l'approccio tradizionale, che vedeva la richiesta di asilo come un mero "onere", con un appello alla solidarietà tra Stati membri e verso coloro che necessitavano di protezione⁷³. L'enfasi posta da Tampere sulla salvaguardia e promozione dei diritti umani ha rappresentato, nel contesto dell'epoca – segnato dagli esodi dei cittadini dal Kosovo, dalla Sierra Leone, dall'Etiopia, dall'Eritrea e dall'Afghanistan – sia un monito sia una spinta propulsiva verso uno sviluppo normativo in materia più avanzato⁷⁴.

In continuità con tale approccio si colloca la *Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione europea*, adottata in forma solenne a Nizza il 7 dicembre 2001. Sebbene inizialmente priva di efficacia vincolante (acquisita solo con l'art. 6 TUE post-Lisbona), la Carta ha svolto un ruolo catalizzatore nel processo di riconoscimento del diritto di asilo come diritto fondamentale nell'ordinamento dell'Unione.

Sotto il titolo "Libertà", che raccoglie i diritti rapportabili a tale valore, l'articolo 18 afferma specificamente che il diritto di asilo «è garantito in conformità alle norme della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del Protocollo del 31 gennaio 1967 relativo allo status dei rifugiati». Tuttavia, il rinvio ai Trattati istitutivi ("*in conformità con il trattato sull'Unione europea e con il TFUE*") lascia all'UE il compito di definire il quadro attuativo. Immediatamente dopo, l'art. 19, sancisce invece il divieto di espulsioni collettive e di *refoulement*⁷⁵. Rileva altresì l'articolo 4 che, vietando tortura e trattamenti inumani o degradanti, incorpora la sostanza

⁷³ A Tampere sono stati affermati per la prima volta due principi chiave, oggi ancora complessi da attuare: la gestione strutturale dei flussi migratori, necessaria per superare un approccio emergenziale, e la dissociazione della gestione migratoria dalle logiche di sicurezza e percezione di "problema" sociale.

⁷⁴ Va tuttavia ribadito che l'ampliamento del raggio d'azione dei diritti dell'uomo nell'ordinamento comunitario è riconducibile anche all'impatto dei trattati internazionali in materia di diritti umani, così come alla giurisprudenza della CEDU. L'impatto dell'evoluzione normativa internazionale sul sistema comunitario è trattato, tra molti, da Peers, 2011.

⁷⁵ L'art. 19 della Carta, nel testo emendato nel dicembre 2007, dispone che: «1. Le espulsioni collettive sono vietate. 2. Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti».

dell'art. 3 CEDU, norma cardine per la costruzione della protezione *par ricochet*, correlata al divieto di respingimento.

Da una interpretazione letterale della tutela derivante dall'art. 18 – fondato sull'ex art. 63 TCE (oggi 78 TFUE), che ne definisce il quadro generale e ne sostanzia il contenuto materiale⁷⁶–, sembrerebbe che la Carta non apporti novità sostanziali rispetto alle preesistenti norme di diritto internazionale pattizio, alle quali peraltro fa esplicito riferimento. In effetti, l'art. 18 della Carta formula un obbligo di protezione dai contorni incerti – circoscrivendo il concetto di asilo mediante il rinvio espresso alla Convenzione di Ginevra e al Protocollo del 1967 (Rescigno, 2004) – e vincolato ai limiti di competenza dell'Unione (Den Heijer, 2014). Secondo questa lettura, l'istituto rimarrebbe un mero corollario della sovranità statale.

Tuttavia, una lettura meramente letterale non appare sufficiente a cogliere appieno lo scopo e il significato del diritto di asilo sancito nella Carta. Al contrario, come sostenuto da alcuni interpreti, un'analisi più approfondita e sistematica conduce a conclusioni differenti⁷⁷. Anzitutto, i lavori preparatori evidenziano l'intenzione di definire la portata *ratione personae* del catalogo di diritti codificati⁷⁸, avvalorando la natura di diritto soggettivo individuale. Inoltre, giacché la Carta, come esplicitato nel suo Preambolo, riafferma «*diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri*»⁷⁹,

⁷⁶ Cfr. *Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights* OJ C 303, 14.12.2007, pp. 17-35. L'art. 63 TCE recita, nello specifico, che: «Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 67, entro un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam adotta: 1) misure in materia di asilo, a norma della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del protocollo del 31 gennaio 1967, relativo allo status dei rifugiati, e degli altri trattati pertinenti, nei seguenti settori: a) criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro è competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo in uno degli Stati membri; b) norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri; c) norme minime relative all'attribuzione della qualifica di rifugiato a cittadini di paesi terzi; d) norme minime sulle procedure applicabili negli Stati membri per la concessione o la revoca dello status di rifugiato; [...]». Ad oggi tutti gli elementi qui considerati sono parte della normativa che costituisce il Sistema Europeo Comune di Asilo, di cui si dirà a breve.

⁷⁷ La questione relativa alla portata e al significato dell'art. 18 è ancora oggetto di ampio dibattito scientifico. Parte della letteratura continua a sostenere che la previsione di cui all'art. 18 di fatto «si limita ad un esplicito richiamo alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al Protocollo del 1967, senza introdurre un concetto nuovo e più ampio per il riconoscimento europeo del diritto d'asilo» (Rescigno, 2004, p. 156).

⁷⁸ In effetti, la prima bozza presentata dal *Praesidium*, si riferiva espressamente alle «*Persons who are not nationals of the Union*» (cfr. CHARTE 4137/00 CONVENT 8, 6).

⁷⁹ In proposito Craig e De Búrca definiscono la Carta «una creativa sintesi dei diritti contenuti nei vari accordi europei e internazionali e nelle costituzioni nazionali sui quali la Corte di giustizia si era già basata da alcuni anni» (Craig, De Búrca, 2008, p. 413, trad. dell'autrice). Anche la *Dichiarazione relativa alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, allegata al TFUE ribadisce infatti che: «La Carta dei diritti fondamentali, che ha

e dato che le tradizioni costituzionali rivelano, nella maggior parte dei casi, l'esistenza di un diritto individuale all'asilo⁸⁰, pare si possa dedurre che anche l'ordinamento euro-unitario configuri l'asilo in tal senso. Si confermerebbe dunque l'idea secondo cui «l'articolo 18 configura un diritto soggettivo individuale, trascendendo la mera concessione "graziosa" da parte dello Stato. Tale natura emerge dall'essenza stessa della Carta quale strumento di tutela dei diritti umani [...]» (Den Heijer, 2014, p. 531)⁸¹. Se così non fosse, d'altronde, risulterebbe poco sensata la scelta di includere il diritto di (all') asilo – se inteso unicamente come prerogativa statale, già codificata e interpretata da altre fonti internazionali vincolanti per gli Stati membri – all'interno di uno strumento giuridico concepito per affermare l'universalità dei diritti umani, quale è la Carta dei diritti fondamentali dell'UE. In questa prospettiva, e in considerazione del fatto che dai lavori preparatori emerge l'intenzione di non ridurre tale diritto a una mera istanza procedurale, si può dunque sostenere che l'art. 18 della Carta non si limiti a ribadire un diritto statale preesistente, ma riconosca per la prima volta in un testo sovranazionale l'asilo come diritto fondamentale dell'individuo, estendendo gli obblighi degli Stati oltre il mero *non-refoulement*.

In assenza di un orientamento univoco della Corte di giustizia dell'UE circa la portata dell'articolo 18, l'analisi di questo punto – cruciale per l'economia del presente lavoro – impone una lettura congiunta con l'articolo 19 della Carta (protezione dall'allontanamento, espulsione ed estradizione) e, in parte, con l'articolo 4 (divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti). Le Spiegazioni della Carta confermano, infatti, che l'art. 19, par. 2, incorpora la giurisprudenza rilevante della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) in relazione all'art. 3 della CEDU, che vieta espressamente la tortura e i trattamenti inumani, creando un sistema integrato di tutele.

Pur ribadendo la distinzione formale tra diritto di asilo e principio di *non-refoulement*, è necessario al contempo evidenziare la stretta funzionalità del *non-refoulement* ai fini dell'esercizio del primo. Sul piano fattuale, infatti, tale ultimo diritto non può essere garantito ed esercitato senza che sia consentito al richiedente asilo l'accesso al territorio dello Stato, al fine poi di avviare la procedura di asilo. In questa prospettiva d'analisi, il *non-refoulement* si configurerebbe dunque come «un obbligo fattuale di ammettere il rifugiato, giacché l'ammissione costituisce

forza giuridicamente vincolante, conferma i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri».

⁸⁰ Per una ricostruzione sintetica delle tradizioni costituzionali si rimanda a Den Heijer, 2014, pp. 528-529.

⁸¹ Trad. dell'autrice.

generalmente il solo mezzo per impedire l'esposizione ai rischi vietati» (Hathaway, 2005, p. 301)⁸².

La Corte di Strasburgo, d'altro canto, ha esplorato il nesso tra i due istituti fin dalle sue prime sentenze⁸³. Come evidenziato da Nicolosi (2017, pp. 100-102), nei casi *Vilvarajah* e, successivamente, *Chahal*⁸⁴, la Corte ha stabilito che l'espulsione di un richiedente asilo verso un paese a rischio può attivare la responsabilità dello Stato ex art. 3 CEDU, qualora vi siano prove sostanziali di un rischio reale di trattamenti inumani. Più recentemente, nel caso *Gebremedhin*, citando il *Conseil d'État* francese, la Corte ha delineato un diritto implicito per i richiedenti asilo a rimanere nel territorio di uno Stato contraente e ad accedere a una procedura di asilo effettiva⁸⁵.

Considerando, secondo l'opzione interpretativa adottata, il *non-refoulement* come il "contenuto minimo" dell'asilo e un elemento essenziale ai fini della tutela dello stesso, le disposizioni degli artt. 18 e 19 (2) risulterebbero complementari e suscettibili di applicazione simultanea, poiché la prima garantirebbe la protezione materiale per coloro che non possono essere espulsi, allontanati o estradati, assicurando così il rispetto della seconda. Di conseguenza, l'art. 18 rafforzerebbe l'ambito di applicazione degli artt. 19 e 4, suggerendo che l'asilo, nel sistema euro-unitario, non si limiti alla protezione negativa (non respingimento), ma implichi anche una dimensione positiva: il diritto di accedere a procedure efficaci e, durante l'esame della domanda, il pieno godimento dei diritti fondamentali previsti per ogni individuo sotto la giurisdizione di uno Stato membro.

In conclusione, indipendentemente dalle diverse opzioni ermeneutiche sulla portata dell'art. 18, va riconosciuto che il suo inserimento nella Carta – e la conseguente elevazione dell'asilo a diritto fondamentale – ha funzionato, come osserva Den Heijer, da «elemento cruciale, che si affianca alla logica originaria – e ancora per molti versi determinante –

⁸² Trad. dell'autrice.

⁸³ Si richiama qui l'operato della Corte di Strasburgo anche in relazione a quanto stabilito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dalla Dichiarazione relativa alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, allegata al TFEU. Nello specifico, la Carta, all'art. 52 par. 3 dispone che «laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione». Pertanto, si desume che l'interpretazione della Corte di Strasburgo sui diritti contenuti nella CEDU possa fungere da guida per l'interpretazione dei diritti corrispondenti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

⁸⁴ *Vilvarajah and others v. United Kingdom*, causa 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87, 30 ottobre 1991; *Chahal v. United Kingdom*, causa 22414/93, 15 novembre 1996.

⁸⁵ *Gebremedhin c. Francia*, causa 25389/05, 26 aprile 2007, paragrafo 65. Richiamando un'ordinanza del *Conseil d'État* (causa 255237, 25 marzo 2003), sottolineando che il diritto di asilo costituzionale costituisce una libertà fondamentale, dalla quale discende il diritto di presentare una richiesta di status di rifugiato.

della cooperazione dell'UE nel settore dell'asilo». In altre parole, l'armonizzazione normativa non risponde solo all'imperativo di gestire i flussi e ridurre i movimenti secondari, ma deve anche assicurare a chi giunge nell'Unione «una possibilità genuina di ricostruire la propria vita». In tal senso, l'articolo 18 non si limiterebbe a garantire una protezione materiale, ma vincolerebbe l'intero diritto derivato.

Per dirla con le parole di Den Heijer, il Sistema Europeo Comune di Asilo (SECA) non solo deve assicurare e promuovere il diritto di asilo, ma ne è al contempo «limitato e orientato» (Den Heijer, 2014, p. 540)⁸⁶.

3.3. Struttura e funzionamento del Sistema Europeo Comune di Asilo: profili critici in tema di accesso alla protezione

Per completare il quadro normativo euro-unitario in materia di controlli alle frontiere, immigrazione e asilo, si ritiene imprescindibile richiamare le basi giuridiche che disciplinano tale ambito, analizzando gli strumenti legislativi che concorrono al c.d. SECA, dunque a quanto contenuto nei Trattati UE e al complesso delle norme di diritto derivato sul punto. L'obiettivo di questo paragrafo non è tanto ricostruirne esaustivamente l'evoluzione, quanto individuarne i principi cardine al fine di delineare i diritti che ne derivano per i richiedenti asilo, con specifico riferimento all'accesso al territorio e alla procedura.

Le basi giuridiche per la disciplina di dettaglio in tema di controlli alle frontiere esterne, procedure di asilo e immigrazione, si rinvencono nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), in particolare agli articoli 77 (disciplina dei visti), 78 (politica comune in materia di asilo) e 79 (politica comune in materia di immigrazione), cui si affianca l'art. 67 TFUE, che pone i principi di solidarietà ed equa distribuzione delle responsabilità tra Stati membri a fondamento dell'azione dell'Unione in questo settore⁸⁷.

Dall'analisi di tali disposizioni emergono almeno due elementi rilevanti: da un lato, il rafforzamento della cooperazione amministrativa e normativa sul tema, poiché – diversamente dal precedente art. 67 TCE – le attuali previsioni consentono l'adozione di norme di dettaglio, fornendo le basi giuridiche per l'intervento del legislatore europeo; dall'altro, il ruolo

⁸⁶ Trad. dell'autrice.

⁸⁷ L'art. 67 TFEU (ex art. 61 del TCE ed ex art. 29 del TUE), al par. 2 garantisce che, all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione, «non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi».

centrale attribuito ai valori e ai principi fondativi dell'Unione, che il SECA è chiamato, almeno sul piano formale, a riflettere.

La tutela dei richiedenti asilo si inserisce nel quadro valoriale delineato dagli artt. 2 e 3, par. 2, TUE e dall'art. 78, par. 1, TFUE, il quale richiama espressamente la Convenzione di Ginevra del 1951, la CEDU e altri strumenti di protezione internazionale, prevedendo, all'art. 78, par. 2, l'adozione di misure sostanziali e procedurali che coprano tutte le fasi del rapporto tra richiedente e Stato, dall'ingresso fino alla definizione dello status.

L'insieme delle misure adottate da Consiglio e Parlamento ai sensi dell'art. 78 par. 2, unitamente alla restante normativa sul tema, costituisce dunque il SECA: un quadro legislativo concepito per uniformare e armonizzare le garanzie riconosciute dagli Stati membri in relazione alle domande di asilo. In ragione di tale scopo, il sistema – detto “comune”, come nota Panzera, proprio perché «l'integrazione giuridica in materia non raggiunge il livello dell'armonizzazione integrale, stante l'indisponibilità degli Stati ad acconsentire a maggiori limitazioni della propria sovranità in ordine alle collegate politiche dell'immigrazione e della gestione delle frontiere» (Panzera, 2020, p. 44) – stabilisce norme comuni in materia di protezione internazionale nella prospettiva di ridurre le differenze tra discipline e prassi nazionali e perseguire uno status di protezione quanto più possibile “uniforme” nell'Unione⁸⁸.

Sul piano del diritto derivato, il sistema pre-Nuovo Patto su Migrazione e Asilo si articolava in una serie di strumenti – ispirati ai principi enunciati dalla Convenzione di Ginevra – volti a disciplinare cinque aspetti fondamentali, enunciati dallo stesso art. 78 TFUE: a) status di protezione uniforme – direttiva qualifiche 2011/95/UE; b) procedure comuni per la perdita e acquisizione dello status – direttiva procedure 2013/32/UE; c) determinazione dello Stato competente – regolamento Dublino III n. 604/2013; d) disciplina comune dell'accoglienza dei rifugiati – direttiva accoglienza 2013/33/UE; e) cooperazione con i paesi terzi per la gestione dei flussi (art. 78, par. 3). A tali disposizioni, si affiancava la direttiva 2001/55/CE (art. 78, par. 2, lett. c) sulla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio, rimasta sostanzialmente inutilizzata fino all'attivazione in favore delle persone in fuga dall'Ucraina nel 2022 e peculiare in quanto unico strumento che prevede uno status di

⁸⁸ I tentativi del conseguimento di tale armonizzazione sono stati plurimi, motivo per cui il processo di armonizzazione si dice graduale – per quanto non ancora compiuto integralmente. Ad una prima fase, diretta a fissare standard minimi che potessero facilitare il coordinamento tra le legislazioni nazionali, è seguita una seconda fase, focalizzata, invece, sulle norme comuni di cui si è detto. A tale seconda fase è seguita una nuova fase di riforma, avviata con la Comunicazione sul Nuovo Patto del 23 settembre 2020 (COM(2020)609 final) e recentemente conclusa (*infra*, p. 3.4).

protezione europeo con diritti validi in tutta l'Unione senza valutazione individuale dei bisogni di protezione⁸⁹.

L'insieme di tali regolamentazioni – il cui confine con materie contigue quali, tra le altre, il controllo delle frontiere⁹⁰ si è fatto nel tempo sempre più poroso, e cui si aggiungono molteplici accordi formali e informali di cooperazione con i paesi terzi – costituisce dunque l'ossatura dell'assetto giuridico euro-unitario in materia di asilo, attraverso il quale l'Unione adempie – o dovrebbe adempiere – all'impegno di tutelare quanto previsto agli artt. 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Senza entrare nel merito di ciascun atto, ciò che qui più rileva è, tuttavia, l'individuazione dei principi cardine del sistema e delle conseguenze che essi producono sui diritti dei richiedenti, in particolare rispetto all'accesso al territorio e alla procedura.

Il fulcro del SECA è il principio di parità di accesso alla protezione, e, conseguentemente, alla procedura. Il sistema presuppone che il richiedente, prima, durante e dopo l'esame della domanda, goda di condizioni di accoglienza e garanzie procedurali tendenzialmente omogenee nei diversi Stati membri⁹¹. Tale presupposto si intreccia, tuttavia, con un'esi-

⁸⁹ Per approfondimenti sulla protezione temporanea, si rimanda, tra gli altri, a Ineli-Ciger, 2018. Sulla mancata attuazione della dir. 2001/55/CE nel contesto siriano e sull'applicazione nel caso ucraino, v. Ineli-Ciger, 2015; Carrera, Ineli-Ciger, Vosyliute, Brumat, 2022. Infine, sul futuro della direttiva alla luce del Nuovo Patto, v. Ineli-Ciger, 2020.

⁹⁰ La normativa sul controllo delle frontiere è cruciale per comprendere i diritti dei richiedenti asilo, dato il legame tra gestione dei confini e politica di asilo. Il Codice frontiere Schengen, aggiornato dal reg. (UE) 2024/1717, riconosce il principio di non respingimento (art. 3 e 13, reg. 2016/399), prevede eccezioni umanitarie per l'ingresso (art. 6.5) e disciplina i valichi di frontiera condivisi. In particolare, l'art. 1.1.4.2 stabilisce che nei valichi situati sul territorio di uno Stato membro, accordi bilaterali possono autorizzare le guardie di frontiera di un paese terzo a operare sul territorio UE, a condizione che garantiscano l'accesso alle procedure di protezione internazionale secondo l'*acquis* in materia di asilo. L'art. 1.1.4.3 estende tale disciplina ai valichi situati nel territorio di un paese terzo: i controlli delle guardie dello Stato membro sono considerati effettuati sul territorio UE e il cittadino di paese terzo che richiede protezione internazionale ha diritto all'accesso alle procedure di asilo, con obbligo del paese terzo di consentirne il trasferimento nello Stato membro. A supporto della gestione delle frontiere operano i sistemi di informazione e cooperazione (Reg. 1987/2006, 2019/817, 2019/818) e Frontex, evoluta da Agenzia di supporto a Guardia di frontiera e costiera europea (Reg. 2016/1624, poi 2019/1896), divenuta centrale nella gestione integrata delle frontiere esterne. Per un quadro d'insieme sul ruolo delle frontiere esterne si rinvia, per tutti, a Vitiello, 2020. Sull'evoluzione dell'Agenzia, da semplice struttura di supporto per le emergenze a snodo centrale della gestione "integrata" delle frontiere esterne, si rimanda invece a Vitiello, De Capitani, 2019. Infine, per un'analisi critica del crescente ruolo delle Agenzie nelle politiche di controllo alle frontiere (Frontex) e asilo (EUAA, European Union Agency on Asylum), si suggerisce tra gli altri il contributo di Marin, 2024.

⁹¹ La realtà delle politiche migratorie e del diritto di asilo non corrisponde pienamente agli intenti normativi: le prassi continuano a differire sensibilmente tra gli Stati mem-

genza altrettanto centrale per gli Stati membri: contenere i movimenti secondari e impedire la presentazione di domande multiple. In questo scenario si colloca il regolamento di Dublino che, sin dalle sue origini, costituisce il principale meccanismo di allocazione delle responsabilità tra Stati, stabilendo quale Stato membro sia competente a esaminare la domanda e, in caso di esito positivo, a riconoscere uno status di protezione con i relativi diritti, tra cui soggiorno e libertà di circolazione, seppur limitati al territorio dello Stato competente⁹².

Fondato su una gerarchia di otto criteri (incentrati, tra l'altro, su legami familiari, rilascio di visti e titoli di soggiorno), il regolamento Dublino III fa ricorso, in via residuale, al criterio del primo ingresso irregolare o della prima domanda. Tale criterio, benché – lo si ripete – formalmente residuale, assume una rilevanza prevalente sul piano fattuale, poiché, in assenza di canali di ingresso legale e sicuro – ulteriormente aggravata da politiche dei visti restrittive e da limitate possibilità di ingresso umanitario – la maggior parte degli arrivi avviene attraverso modalità irregolari. Ciò determina una pressione strutturale sugli Stati posti alla frontiera esterna, accentuata dalla mancanza di meccanismi efficaci di solidarietà e ripartizione delle responsabilità nella normativa secondaria. Per questo, il sistema Dublino, originariamente visto come pilastro del SECA, è oggi frequentemente considerato dalla dottrina il suo vero tallone d'Achille (Panzera, 2020).

Lungi dal dare priorità ai diritti dei richiedenti asilo e assicurare un accesso effettivo alle procedure, tale sistema – e, più in generale, l'intero SECA – sembra fondarsi sull'idea che la domanda di asilo possa nascondere una strategia per eludere le regole europee sull'immigrazione, motivo per cui la disciplina sembrerebbe orientata in modo prevalentemente al contrasto del cosiddetto *asylum shopping*, inteso come la presentazione di domande in più Stati membri per ottenere condizioni di accoglienza più favorevoli o per sottrarsi a esiti negativi altrove.

Tralasciando qui gli aspetti critici del concetto stesso, che riduce il richiedente a mero consumatore, ai fini dell'analisi che segue si ritiene utile accennare a due delle implicazioni derivanti dal sistema di deter-

bri, sia nell'accesso alla procedura sia nei tempi di esame e nei tassi di riconoscimento delle domande, anche a fronte di richiedenti provenienti da situazioni di crisi analoghe. Ciò evidenzia come norme formalmente armonizzate a livello dell'Unione trovino applicazioni disomogenee nella pratica. Per un'analisi sul tema, si permetta di rimandare a Forte M.V. *et al.*, 2025.

⁹² È interessante notare che, sebbene il diritto primario preveda uno status di protezione uniforme "valido in tutta l'Unione", il diritto derivato ne limita in pratica l'esercizio – quantomeno in una prima fase – al solo territorio dello Stato membro designato come competente, impedendo al beneficiario di circolare o soggiornare liberamente in tutto lo spazio europeo.

minazione delle competenze previsto da Dublino: 1) la prassi relativa all'applicazione della nozione di "paese sicuro", che consente di inviare un richiedente in un paese terzo, «nel rispetto delle norme e delle garanzie previste dalla direttiva 2013/32/UE» (art. 3, par. 3, reg. Dublino III); 2) gli effetti concreti dell'applicazione degli otto criteri di determinazione della competenza in un'ottica di *burden sharing*.

La qualifica di "paese sicuro"⁹³, riferibile tanto allo Stato di origine quanto a un qualsiasi paese terzo, incide in modo decisivo sull'accesso al territorio e alle procedure di asilo del richiedente per almeno due motivi: da un lato, consente l'adozione di misure di allontanamento che, in astratto, non sarebbero in contrasto con il principio di *non-refoulement*; dall'altro – come avviene in misura sempre più marcata con l'adozione del Nuovo Patto, come meglio si vedrà nel paragrafo successivo – serve a "legittimare" l'impiego di procedure accelerate o addirittura la dichiarazione di inammissibilità della domanda. Tale presunzione di sicurezza in fase applicativa sostanzia il pregiudizio generalizzato – di cui si è detto – a fondamento di tutta la normativa d'attuazione del sistema di protezione europeo, poiché «la sicurezza del paese di origine del richiedente non viene più considerata una circostanza da accertare per stabilire l'infondatezza di una domanda di protezione o per verificare l'insussistenza di circostanze ostative al suo rimpatrio, ma una situazione da valutare *ex ante* in via generale e astratta, quale indice di un tentativo di accesso fraudolento al sistema di protezione internazionale» (Pitea, 2019, p. 629)⁹⁴.

A ciò si aggiunge, allo stato attuale, un profilo istituzionale problematico: la qualificazione di "paese sicuro" avviene mediante liste adottate dagli Stati membri e comunicate periodicamente alla Commissione, senza che sia previsto un effettivo controllo *ex ante* sulle scelte nazionali⁹⁵. Tale

⁹³ Secondo l'art. 38 della dir. procedure, può definirsi "sicuro" un paese in cui «a) non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà [del richiedente] per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; b) non sussiste il rischio di danno grave definito nella dir. 2011/95/UE; c) è rispettato il principio di *non-refoulement* conformemente alla Convenzione di Ginevra; d) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; e) esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della Convenzione di Ginevra».

⁹⁴ A riprova di ciò, va ricordato che il concetto di paese sicuro nasce già nella fase iniziale della cooperazione intergovernativa in materia di asilo. Negli anni Novanta, l'esigenza di rendere più efficiente il sistema rappresentato dal reg. Dublino ha condotto all'elaborazione di procedure accelerate per le domande ritenute infondate, anche al fine di prevenire il presunto "abuso" del diritto di asilo da parte di migranti inquadrati in altre categorie giuridiche.

⁹⁵ Art. 39, par. 7. Dunque, all'obbligo di comunicazione degli elenchi nazionali alla Commissione non corrisponde un ulteriore step di verifica da parte dell'UE.

impostazione, pur ancorata a criteri comuni fissati dal diritto dell'Unione, lascia ampio margine di discrezionalità, dando luogo a elenchi nazionali eterogenei e producendo inevitabili ricadute sulla parità di trattamento dei richiedenti e sull'uniformità degli esiti delle domande⁹⁶.

In questo quadro si colloca il recente accordo politico raggiunto il 18 dicembre 2025 tra Parlamento europeo e Consiglio – attualmente in attesa del voto in plenaria, previsto per l'inizio del 2026 – volto all'introduzione della prima lista comune dell'Unione europea di paesi di origine sicuri. Tale lista includerebbe, tra gli altri, Bangladesh, Colombia, Egitto, India, Kosovo, Marocco e Tunisia, nonché i paesi candidati all'adesione, e si fonderebbe su una presunzione generale di assenza di rischi sistemici, con l'effetto di accelerare ulteriormente l'esame delle domande di protezione internazionale. Parallelamente, l'accordo prevede un significativo ampliamento del concetto di paese terzo sicuro, che risulterebbe applicabile qualora ricorra almeno una delle seguenti condizioni: (i) l'esistenza di un collegamento tra il richiedente e il paese terzo, presunto, tra l'altro, in presenza di familiari, di un precedente soggiorno o di legami linguistici o culturali; (ii) il transito attraverso un paese terzo nel quale sarebbe stato possibile chiedere una protezione effettiva; (iii) l'esistenza di un accordo o di un'intesa – bilaterale, multilaterale o a livello dell'Unione – relativa all'ammissione di richiedenti asilo. In base a quanto concordato in questa prima fase, gli Stati membri dovrebbero inoltre informare tempestivamente la Commissione e gli altri Stati membri prima dell'applicazione provvisoria o dell'entrata in vigore di tali accordi, mentre il Parlamento europeo è chiamato a essere informato in caso di intese concluse a livello dell'Unione che incidano sull'applicazione del concetto di paese terzo sicuro⁹⁷.

Sul versante del *burden sharing*, come si accennava, ciò che rileva è che lo Stato competente è determinato mediante una gerarchia di criteri che tengono conto di legami familiari o titoli di soggiorno⁹⁸ ma, se questi non

⁹⁶ Tra gli Stati membri che hanno introdotto liste nazionali di paesi di origine sicuri figura, dal 2019, anche l'Italia, inizialmente con il decreto interministeriale del 4 ottobre 2019. La lista attualmente vigente è contenuta nell'art. 1, comma 1, del DL 158/2024, che individua i seguenti paesi: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka, Tunisia. Per un'analisi critica della prassi italiana, v. Armone, 2021; Venturi, 2019a.

⁹⁷ Parlamento europeo, comunicato stampa, rif. 20251215IPR32222, 18 dicembre 2025.

⁹⁸ I criteri di competenza per l'esame della domanda sono contenuti negli artt. 3 e 7-15 del reg. Dublino III. Quando lo Stato investito non risulta competente, esso avvia la procedura di trasferimento verso lo Stato individuato dai criteri. La giurisprudenza della Corte EDU (sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso n. 30696/09) e, successivamente, della Corte di giustizia dell'UE (sentenza del 21 dicembre 2011, *N.S. e altri*, cause riunite C-411/10 e C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865), ha tutta-

si applicano, o in caso di attraversamento illegale, è competente, in via residuale, il primo Stato membro in cui il richiedente presenti domanda di asilo⁹⁹, o – nel secondo caso – lo Stato di primo ingresso¹⁰⁰. In un contesto di accesso prevalentemente irregolare, questa regola residuale diviene di fatto la più rilevante, accentuando la pressione sugli Stati di frontiera esterna¹⁰¹. Ne deriva che, considerata anche l'assenza di adeguate misure attuative del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità (*burden sharing*) in materia di asilo nella normativa secondaria¹⁰² – il sistema di protezione qui delineato vive una condizione di *stress* quasi strutturale¹⁰³.

Tornando alla normativa secondaria rilevante in tema di accesso al territorio, un ruolo decisivo è svolto anche dalla direttiva procedure, oggi regolamento (UE) 2024/1348, la quale definisce in modo puntuale l'ambito di applicazione delle garanzie procedurali. L'art. 3, comma 1, stabilisce che essa «si applica a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri, nonché alla revoca della protezione internazionale», vale a dire che la procedura di asilo si attiva soltanto nel momento in cui il richiedente, giunto sul territorio europeo – incluso l'insieme spaziale costituito da frontiere, acque territoriali e zone di transito – presenta formalmente la domanda di protezione¹⁰⁴.

via introdotto un limite all'obbligo di trasferimento: esso non può essere disposto qualora sussistano motivi seri per ritenere che il richiedente rischi trattamenti inumani o degradanti a causa di gravi carenze del sistema di asilo o dell'accoglienza nello Stato competente. Tra gli ultimi contributi sul tema si rimanda a quello di Marinai, 2024.

⁹⁹ L'art. 3, par. 2, reg. Dublino III stabilisce che, qualora lo Stato membro competente non possa essere individuato sulla base dei criteri del regolamento, è competente il primo Stato in cui la domanda è stata presentata.

¹⁰⁰ Art. 13, reg. Dublino III.

¹⁰¹ Sulle criticità del sistema Dublino si rinvia, tra gli altri, a Favilli, 2015; Maiani, 2017; Di Filippo, 2018; Armstrong, 2020.

¹⁰² Sulle questioni relative al tema della solidarietà ed equa ripartizione nel SECA, si vedano, tra tutti: Thym, Tsourdi, 2017; Tsourdi, 2017.

¹⁰³ Le ricorrenti "crisi" migratorie possono essere interpretate come crisi del funzionamento del SECA, legate a deficienze strutturali dell'intero sistema. La letteratura evidenzia infatti come l'assetto europeo presenti "*structural deficiencies*" e "*structural weakness*", che investono l'intero ciclo procedurale dell'asilo (cfr. Beirens, 2018). Tra le principali cause di tali deficienze, la dottrina segnala la mancata attuazione del principio di solidarietà ed equa ripartizione sancito dall'art. 80 TFUE (cfr. Marin, 2020). Sui più recenti sviluppi merita infine richiamare il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione adottato nel quadro del Nuovo Patto, sul quale si rinvia a Buonomenna, 2024.

¹⁰⁴ Le garanzie e gli obblighi predisposti con riguardo ai richiedenti asilo, definiti nel Capo II (artt. 6-30) della direttiva si applicano dunque solo in seguito alla presentazione della domanda di asilo, una volta sul territorio europeo. Ai fini dell'accesso alla procedura, due disposizioni risultano particolarmente rilevanti. Anzitutto, la direttiva impone agli Stati membri di garantire che le autorità potenzialmente destinatarie delle

Assumendo la prospettiva del richiedente, emerge con evidenza che, nell'attuale assetto del SECA, l'accesso al territorio (o almeno alla frontiera) costituisce, quindi, condizione imprescindibile per l'avvio della procedura e, di conseguenza, per l'effettivo godimento dei diritti e delle garanzie riconosciute dalle direttive qualifiche, accoglienza e, ancora, dalla stessa direttiva procedure. Ne discende che le scelte normative che limitano o ostacolano l'accesso fisico allo spazio euro-unitario, unite alla quasi assenza di adeguati canali sicuri e regolari di ingresso per rifugiati, incidono in maniera diretta e significativa sull'effettività del diritto di asilo.

D'altronde, in tale scelta politica potrebbe rinvenirsi l'ambiguità strutturale del sistema europeo, dove, nonostante il riconoscimento dell'importanza della tutela dei diritti umani per un'integrazione più profonda, gli Stati membri privilegiano il principio di sovranità, enfatizzando l'elemento territoriale nella definizione dei doveri statali sull'avvio della procedura e sull'accesso al diritto di asilo.

È dunque indubbio che, nonostante i progressi compiuti, il SECA presenti limiti e inefficienze rilevanti, solo parzialmente affrontati dai recenti interventi di riforma. Tuttavia, tali criticità non derivano soltanto da specifiche lacune normative, ma più radicalmente dalla logica che informa l'intero impianto del sistema, e che è rimasta sostanzialmente immutata attraverso tutte le revisioni finora adottate. Senza entrare nel dettaglio dei numerosi strumenti che compongono il nuovo Patto, sembra utile, ai fini del presente lavoro, soffermarsi su alcuni di questi assumendo lo sguardo del richiedente che tenta di accedere all'asilo nell'Unione: è da questa prospettiva che emergono con maggiore nitidezza le tensioni sistemiche che condizionano l'effettività del diritto.

3.4. segue: quale Nuova Era per la politica migratoria e di asilo europea? Implicazioni sostanziali in termini di effettività del diritto di cercare asilo

A cinque anni dall'apice della "crisi" umanitaria e politica scaturita dalla (non) gestione del fenomeno migratorio in Europa tra il 2015 e il 2016 – considerati, da un lato, il mancato successo del tentativo di riforma proposto dalla Commissione Juncker nel 2016 e, dall'altro, l'urgenza di procedere

domande (polizia, guardie di frontiera, autorità dell'immigrazione, personale dei centri di trattenimento) dispongano delle informazioni necessarie e di un'adeguata formazione, nonché di istruzioni chiare per informare gli stranieri sulle modalità di presentazione della domanda. Inoltre, l'art. 8 – riguardante i centri di trattenimento e i valichi di frontiera – stabilisce che, quando uno straniero manifesta l'intenzione di chiedere protezione, gli Stati membri devono assicurargli un'informazione effettiva e un accesso concreto alla procedura, anche tramite servizi di interpretariato e l'assistenza di personale qualificato.

con una riforma *generale* del sistema¹⁰⁵ – la Commissione europea, a guida von der Leyen, varava il *Nuovo Patto sulla migrazione e sull’asilo*. In linea di continuità con l’*Agenda europea sulla migrazione*, il cui slancio riformista era in gran parte fallito a causa delle forti divergenze tra Stati membri in sede di Consiglio¹⁰⁶, tale Nuovo Patto nasceva con la grande ambizione di segnare un “nuovo inizio” per il SECA, superando le divisioni in sede di Consiglio tra gli Stati meridionali (in particolare il *Med Group*, con Italia e Grecia in prima linea), sostenitori della solidarietà, i paesi dell’Europa nord-occidentale, favorevoli al principio di responsabilità – inteso nella continuità con la logica del sistema Dublino, che di fatto concentra sugli Stati di frontiera la responsabilità primaria dell’esame delle domande, e gli Stati dell’Europa orientale (in particolare il gruppo di Visegrád), contrari alla ricollocazione dei richiedenti asilo (De Bruycker, 2024).

Alla luce dell’accordo raggiunto dalle Istituzioni europee a maggio 2024, il “Patto” – pur presentato come un sistema *nuovo* capace di gestire e normalizzare la migrazione nel lungo periodo – appare solo parzialmente innovativo. Ancora una volta, da un lato, restano centrali le misure di contenimento degli arrivi e i rimpatri (ambiti nei quali gli Stati membri continuano a mostrare una forte coesione); dall’altro, permangono profonde divisioni tra i Governi europei rispetto al divieto dei movimenti secondari e all’introduzione di meccanismi vincolanti di solidarietà tra Stati. In linea con quanto osservava Favilli già sulle prime proposte del Patto, «cooperazione con i paesi terzi di origine e di transito per il contenimento delle partenze e esecuzione dei rimpatri, rafforzamento della gestione delle frontiere esterne, intensificazione

¹⁰⁵ Gli eventi del 2015-2016 misero in luce le inefficienze e le asimmetrie del SECA, in particolare l’assenza di una politica comune realmente fondata sui principi di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità di cui agli artt. 67 e 80 TFUE. L’*Agenda europea sulla migrazione* (COM(2015) 240 final del 13 maggio 2015) e le proposte della Commissione Juncker nacquero quindi dalla constatazione dei limiti strutturali del reg. di Dublino e delle profonde disparità tra gli Stati membri. L’*Agenda* si concentrava su due priorità: i) predisporre strumenti adeguati alla gestione delle emergenze – pur ricalcando in parte l’impostazione fortemente Stato-centrica del sistema e irrigidendo il vincolo tra richiedente e Stato di primo ingresso; ii) avanzare nel processo di armonizzazione, anch’esso orientato all’emergenza. Tra gli obiettivi principali del pacchetto di riforma si ricordano: a) revisione dei criteri di competenza; b) rafforzamento di Eurodac con nuovi dati biometrici; c) trasformazione dell’EASO in Agenzia europea per l’asilo; d) istituzione di un quadro permanente per il reinsediamento; e) modifica della Direttiva accoglienza; f) sostituzione delle Direttive qualifiche e procedure con Regolamenti. Sul complesso delle proposte, v., tra gli altri, Scuto, 2017; Nicolosi, 2019.

¹⁰⁶ Solo il reg. 2021/2303 sull’Agenzia dell’UE per l’Asilo è stato formalmente adottato nel 2021, sulla base di un *mini-deal* che ha isolato questo specifico strumento dall’approccio globale del pacchetto normativo. Sul punto e più in generale sul Patto, cfr. De Bruycker, 2024.

dell'azione sui rimpatri e divieto dei movimenti secondari sono i cardini della politica europea di immigrazione e asilo di ieri, oggi e domani. Le misure volte a migliorare il sistema europeo di asilo sono quasi tutte volte a potenziare l'efficienza, l'efficacia delle procedure e ad aumentare l'uniforme applicazione tra gli Stati membri. Raramente, eccetto che per i soggetti vulnerabili, si scorgono misure volte ad elevare il livello di tutela del diritto alla protezione internazionale nell'Unione europea» (Favilli, 2020b)¹⁰⁷.

Le misure introdotte dal Patto si distribuiscono lungo diversi assi: gestione integrata delle frontiere e dell'asilo, rapporti con i paesi terzi nelle situazioni ordinarie e di crisi, nonché politiche di integrazione rivolte agli stranieri autorizzati a rimanere sul territorio. Tenendo come riferimento gli strumenti già esistenti del SECA, gli interventi di riforma incidono, in sintesi, su:

1. il regolamento Dublino III, con l'adozione del "regolamento sulla gestione dell'asilo e dell'immigrazione"¹⁰⁸, che – pur confermando i criteri per la determinazione dello Stato competente, compreso quello dello Stato di primo ingresso irregolare (De Pasquale)¹⁰⁹ – introduce elementi "innovativi" quanto alla (almeno teorica) valorizzazione dei legami familiari e sociali, all'ottimizzazione e velocizzazione del sistema dei rimpatri e all'introduzione di meccanismo di solidarietà "obbligatoria" – seppur flessibile – tra Stati membri¹¹⁰;
2. le migrazioni via mare, attraverso il tentativo di definire un approccio coordinato a livello europeo per le attività di *search and rescue* (Del Guercio, 2024);
3. il database Eurodac, con l'introduzione del regolamento "Eurodac" 2024/1358¹¹¹, che amplia le categorie di dati raccolti e l'ambito di appli-

¹⁰⁷ Dello stesso avviso, sin dalla proposta, anche Borraccetti, 2021.

¹⁰⁸ Reg. (UE) 2024/1351 (reg. asilo e migrazione), che modifica i reg. (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il reg. (UE) n. 604/2013.

¹⁰⁹ L'autrice osserva in particolare che l'adozione di tale regolamento ha perpetuato le logiche preesistenti, senza riuscire a sbloccare l'impasse del sistema Dublino né a risolvere le criticità legate ai criteri di competenza che – sottolinea – costituiscono il fulcro del sistema di asilo.

¹¹⁰ Tale meccanismo, volto a ripartire l'onere dell'esame delle domande tra Stati membri, prevede una solidarietà obbligatoria ma flessibile, attuabile attraverso misure considerate "di pari valore" ai sensi dell'art. 56, par. 2, reg. (UE) 2024/1351: a) la ricollocazione di richiedenti asilo o rifugiati riconosciuti da meno di tre anni nell'ambito della «riserva annuale di solidarietà»; b) contributi finanziari destinati a interventi in materia di migrazione, accoglienza, asilo, gestione delle frontiere, rimpatrio e reintegrazione – anche nei paesi terzi; c) misure alternative di sostegno operativo e di *capacity building* nei medesimi settori. Sul piano dell'attuazione, tuttavia, si profilano esiti fortemente asimmetrici nella distribuzione delle responsabilità tra Stati membri, come messo in luce da Buonomenna, 2024.

¹¹¹ Reg. (UE) 2024/1358 (nuovo reg. Eurodac), che modifica i reg. (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 e che abroga il reg. (UE) n. 603/2013.

- cazione personale, includendo anche i migranti irregolari ai fini di facilitarne il rimpatrio (Brambilla, Celoria, 2023; Celoria, Ferraris, 2024);
4. la gestione delle situazioni di “crisi e forza maggiore”¹¹², che avrebbe dovuto sostituire la direttiva sulla protezione temporanea, introducendo un meccanismo capace di consentire all’Unione di reagire agli afflussi massicci con prontezza ed efficacia, anche in deroga alle regole comuni su procedure di asilo e rimpatrio (De Bruycker, 2024; Ineliger, 2024; Neidhart, 2024);
 5. la direttiva accoglienza¹¹³;
 6. la direttiva qualifiche, con il regolamento 2024/1347 sulle qualifiche di protezione internazionale¹¹⁴;
 7. i programmi di reinsediamento e ammissione umanitaria¹¹⁵, nell’ottica di una più efficace collaborazione con i paesi terzi “strategici” e di un incremento dei canali di accesso legali per lavoro, studio, ricerca, formazione, protezione;
 8. la direttiva procedure, con il regolamento 2024/1348¹¹⁶;
 9. la gestione integrata delle frontiere, affidata a tre regolamenti che disciplinano, rispettivamente, il momento dell’arrivo sul territorio del cittadino di paese terzo privo del diritto di attraversare la frontiera esterna dell’UE¹¹⁷, la (nuova) procedura di frontiera e il c.d. “rimpatrio alla frontiera”¹¹⁸.

Senza addentrarsi nei possibili effetti concreti di tutte le disposizioni della riforma – per i quali si rinvia alla dottrina di riferimento – risulta essenziale esaminare le implicazioni di alcune misure che si ritiene incidano in modo particolarmente significativo sull’accesso al territorio e, di conseguenza, sull’accesso alla procedura di asilo e all’asilo per quanti cercano protezione internazionale nell’Unione. In questa prospettiva, si permetta di dedicare maggior attenzione agli ultimi due punti appena menzionati: regolamento procedure, regolamento “accertamenti” e regolamento “rimpatrio alla frontiera”; tre atti distinti ma strutturalmente

¹¹² Reg. (UE) 2024/1359 (situazioni di crisi e di forza maggiore). Sulle criticità connesse al rischio di un ricorso eccessivo allo strumento, in funzione derogatoria delle garanzie procedurali e potenzialmente lesivo del diritto d’asilo.

¹¹³ Ora dir. (UE) 2024/1346 (nuova dir. accoglienza).

¹¹⁴ Reg. (UE) 2024/1347 (reg. qualifiche), che modifica la dir. 2003/109/CE e che abroga la dir. 2011/95/UE.

¹¹⁵ Reg. (UE) 2024/1350 (quadro dell’Unione per il reinsediamento e l’ammissione umanitaria). Su tale regolamento, rilevante per la presente tesi in termini di analisi dei canali di accesso legale e sicuro al territorio europeo per richiedenti asilo e rifugiati, si tornerà nel prosieguo (*infra* cap. IV).

¹¹⁶ Reg. (UE) 2024/1348 (reg. procedure) che abroga la dir. 2013/32/UE.

¹¹⁷ Reg. (UE) 2024/1356 (reg. accertamenti).

¹¹⁸ Reg. (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il reg. (UE) 2021/1148.

concatenati, da collocare – nell’ottica dell’approccio globale alla gestione del fenomeno migratorio inaugurato dal Nuovo Patto¹¹⁹ – anche nel più ampio contesto di riforma che investe il sistema Schengen e il “nuovo” approccio alla libera circolazione.

L’enfasi dell’intero “nuovo” sistema, incluso quello Schengen, continua a collocarsi sulle minacce transfrontaliere alla salute e alla sicurezza provenienti dall’esterno e sul controllo dell’immigrazione irregolare e dei “movimenti secondari” dei migranti non autorizzati tra Stati membri, senza distinzione effettiva tra ingressi regolari e irregolari. La logica emergente resta quella difensivo-securitaria del controllo e del contenimento, con il rischio di erodere il valore complessivo dell’assetto politico-normativo europeo e di alimentare ulteriormente il pregiudizio generalizzato di abuso del diritto di asilo.

Nel nuovo quadro normativo del sistema Schengen, tra le altre cose, si prefigura un sistema di sorveglianza frontaliere diffuso, che rafforza la dimensione tecnologica e operativa dei controlli preventivi alle frontiere esterne, estesi a ricomprendere «le misure preventive, per impedire o individuare l’attraversamento non autorizzato della frontiera [e] accrescere la conoscenza situazionale» (Vitiello, 2024, p. 34).

Parallelamente, pur dichiarando l’obiettivo di disincentivare il ripristino dei controlli alle frontiere interne, la riforma intensifica l’interazione tra i centri di cooperazione di polizia e doganale transfrontalieri (Pistoia, 2022) e introduce un meccanismo di trasferimento rapido dei cittadini di paesi terzi rintracciati nelle zone di frontiera, disciplinato dall’art. 23-bis del Codice Frontiere Schengen come «misur[a] aggiuntiv[a] per contrastare gli spostamenti irregolari tra Stati membri» (cons. n. 26 reg. 2024/1717). Tali trasferimenti presuppongono, in particolare, tre elementi: l’assenza di un titolo di soggiorno per la persona rintracciata; l’obbligo di riammissione da parte dello Stato Schengen di provenienza, fondato su forme di cooperazione bilaterale (art. 23-bis, par. 5, reg. 2016/399 come modificato); la provenienza diretta del migrante da tale Stato. Trattandosi di una deroga alla direttiva rimpatri, la procedura è soggetta a limiti temporali molto stringenti (24 ore dall’intercettazione),

¹¹⁹ In relazione all’approccio globale di cui il Patto si fregia, appare tuttavia necessario precisare come tale impostazione risulti, in realtà, solo parziale. Il Patto si concentra infatti in modo pressoché esclusivo sulle politiche di asilo e sul controllo delle frontiere, trascurando la dimensione dell’immigrazione per motivi di lavoro, che continua a rimanere affidata alla competenza discrezionale degli Stati membri. Questa lacuna non è priva di conseguenze anche per i sistemi di asilo: l’assenza di canali di ingresso legali, accessibili ed effettivamente praticabili per la migrazione lavorativa contribuisce infatti a rendere la domanda di asilo una delle poche vie disponibili per accedere a una condizione di regolarità sul territorio dell’Unione, alimentando così la pressione sui sistemi di asilo stessi.

decorsi i quali si applica la disciplina generale sui rimpatri, con evidenti interrogativi in termini di effettività delle garanzie di asilo, specie per le persone in condizioni di vulnerabilità.

Nel caso dei richiedenti asilo, in particolare, parrebbe esserci il rischio che le valutazioni sulla loro autorizzazione all'ingresso nel territorio, effettuate in 24 ore, si basino, come avanzato in dottrina, su «procedimenti decisionali automatizzati e stereotipati» (Vitiello, 2024, p. 46)¹²⁰.

In questa prospettiva, la riforma contribuisce a istituire un nuovo meccanismo di espulsione alle frontiere interne, trasformandole in vere e proprie aree di sorveglianza, assoggettate a un «regime confinario speciale, nel cuore del territorio dell'Unione»¹²¹. La frontiera interna, da simbolo del principio di libera circolazione, tende così a configurarsi come spazio di cooperazione amministrativa e di polizia, deputato alla completa tracciabilità della mobilità umana indesiderata mediante forme sempre più sofisticate di controllo, anche preventivo. Il principio della libera circolazione – definito dalla stessa Commissione “uno dei diritti più preziosi per i cittadini dell'Unione europea”, nonostante l'esperienza positiva maturata con il recente caso ucraino¹²², continua ad essere letto in chiave dicotomica rispetto alle esigenze di sicurezza interna e di ordine pubblico nello spazio Schengen¹²³.

¹²⁰ Senza compromettere l'economia del lavoro, si ritiene utile richiamare l'attenzione sulle «condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi», disciplinate all'art. 6 del Codice Frontiere Schengen (CFS). Tra i requisiti previsti figurano il possesso di documenti di viaggio validi, di un visto – ove richiesto – e la dimostrazione della disponibilità di mezzi di sussistenza. I titolari di permessi di soggiorno temporanei, rilasciati in attesa di una decisione sulla domanda di asilo, non sono esentati dall'obbligo del visto e non possono circolare liberamente nello spazio Schengen (v. sentenza ANAFE, Corte di giustizia, 14 giugno 2012, punto 68), salvo che ricorrano le eccezioni previste dall'art. 6, par. 5, lett. c) CFS. Tali eccezioni consentono l'ingresso per motivi umanitari, di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali, nel rispetto dei diritti riconosciuti ai rifugiati e ai richiedenti protezione internazionale, in particolare del principio di non respingimento. Tuttavia, il CFS non fornisce indicazioni esplicite su un eventuale diritto di ingresso per i richiedenti protezione, lasciando così un significativo margine di discrezionalità agli Stati. Sul tema, tra tutti, Di Pascale, 2020.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² Ci si riferisce al fatto che, sebbene la mobilità dei cittadini ucraini all'interno dell'UE fosse già agevolata dal regime di esenzione dal visto, gli Stati hanno scelto di garantire ai rifugiati dall'Ucraina un'ampia libertà di circolazione, con effetti tutt'altro che negativi in termini di sicurezza pubblica e traducendosi, anzi, in un meccanismo di redistribuzione *de facto* più equilibrato degli sforzi tra Stati membri (cfr. tra gli altri, Di Pascale, 2022).

¹²³ È frequente, nel reg. 2016/399 (come modificato), il richiamo ai concetti di ordine pubblico e sicurezza interna. Tali nozioni, che vengono qui ampliate, arrivano a ricomprendere anche: a) «spostamenti improvvisi non autorizzati su vasta scala di cittadini di paesi terzi tra gli Stati membri, se la situazione che ne risulta mette a dura prova le ri-

Al contempo, l'impianto normativo del "nuovo" sistema ripropone gli squilibri strutturali del passato, fortemente sbilanciati a sfavore degli Stati frontalieri, cui viene attribuita la responsabilità primaria tanto della protezione del confine esterno quanto del controllo degli accessi non autorizzati. I pochi tentativi di riequilibrio si concentrano sulla gestione integrata delle frontiere esterne e, soprattutto, sulla creazione di zone di "non diritto" e di finzioni giuridiche alla periferia di Schengen. Ciò che emerge con maggiore evidenza – e che qui interessa sottolineare – è il ruolo attribuito al "confine", sempre meno elemento statico e sempre più componente mobile e "adattiva" della sovranità statale, modellata sugli interessi migratori contingenti degli Stati membri e dell'Unione (Vitiello, 2024), con la conseguente compressione delle tutele dei diritti fondamentali delle persone migranti, inclusi i potenziali rifugiati, ancora rappresentati come una «minaccia ibrida» alle frontiere europee¹²⁴.

In questo quadro, come si è anticipato, si collocano le modifiche introdotte dal Nuovo Patto in materia di procedure di asilo, accertamenti e rimpatri, nonché l'incentivazione di forme di cooperazione con i paesi terzi "strategici", sempre in un'ottica di contenimento dell'afflusso di persone alle frontiere europee per – secondo la Commissione – garantire protezione ai richiedenti asilo "autentici".

Il regolamento accertamenti dichiara sin dai consideranda i propri obiettivi principali: presidiare le frontiere esterne, inibire i movimenti secondari e "compensare" le misure di controllo delle frontiere esterne già previste dal CFS¹²⁵. Il suo scopo ultimo è indirizzare i cittadini di paesi terzi che hanno attraversato irregolarmente la frontiera esterna – inclusi i richiedenti protezione internazionale, anche quando «autorizzati a fare ingresso sul territorio ai sensi della clausola umanitaria prevista all'art. 6, par. 5, CFS»¹²⁶ – attraverso detta procedura di *screening*. Tale proce-

sorse e le capacità complessive di autorità competenti ben preparate e può mettere a rischio il funzionamento globale dello spazio privo di controllo alle frontiere interne, e se gli altri mezzi previsti dal presente regolamento non sono sufficienti per contrastare tali afflussi e spostamenti»; b) «un'emergenza di sanità pubblica su vasta scala incombe contemporaneamente su diversi Stati membri» (considerando, rispettivamente, 35 e 36).
¹²⁴ Cfr. COM(2024) 570final dell'11 dicembre 2024.

¹²⁵ Ci si riferisce a quanto disciplinato, a titolo esemplificativo, agli artt. 5 e 8 CFS con riguardo alle verifiche frontaliere sui cittadini di paesi terzi.

¹²⁶ Gli accertamenti disciplinati dall'art. 5 riguardano, sotto il profilo soggettivo: a) i cittadini di paesi terzi che non soddisfano i requisiti per l'ingresso e vengono individuati mentre attraversano irregolarmente la frontiera esterna (par. 1), con l'eccezione di coloro per i quali il rilevamento dei dati biometrici non è richiesto per motivi diversi dall'età; b) i cittadini di paesi terzi sbarcati sul territorio di uno Stato membro in seguito a operazioni di ricerca e soccorso (par. 1, lett. b); c) i cittadini di paesi terzi che presentano domanda di protezione internazionale presso un valico di frontiera o in una zona di transito, senza soddisfare le condizioni di ingresso previste dall'art. 6 CFS

dura prevede verifiche preliminari relative a: a) stato di salute, b) eventuali vulnerabilità, c) sicurezza, come anche identificazione e registrazione dei dati biometrici (art. 8 reg. (UE) 2024/1356)¹²⁷ ed è funzionale a determinare l'instradamento del soggetto verso la procedura ritenuta appropriata in base alla sua posizione giuridica. Difatti, al termine degli accertamenti, le autorità compilano un modulo consultivo contenente le informazioni raccolte e incanalano il cittadino di paese terzo verso la procedura di asilo – ordinaria o di frontiera ex art. 43 del regolamento procedure – ovvero verso la procedura di rimpatrio o il rifiuto d'ingresso ex art. 14 CFS, qualora non sia stata presentata domanda di protezione e non emergano elementi che giustifichino il diritto a rimanere nel territorio¹²⁸. La mancata manifestazione di volontà di richiesta di asilo in questa fase preliminare equivale, di fatto, alla presunzione di assenza di necessità di protezione, con conseguente rimpatrio o diniego di ammissione.

È evidente anche da una lettura tanto superficiale che tale disciplina incida in maniera significativa sulle tutele dei richiedenti asilo in generale e, nello specifico, sulla loro possibilità di accedere al territorio dell'Unione. Una prima criticità riguarda, come già evidenziato in dottrina, l'assottigliarsi della linea di confine tra lo status – almeno in astratto “privilegiato” – del richiedente protezione internazionale e quello del migrante in situazione di irregolarità, dal momento che entrambe le categorie confluiscono nella figura unitaria del cittadino di paese terzo privo di autorizzazione all'ingresso. Ne consegue che la condizione di chi chiede asilo a un valico di frontiera, pur non soddisfacendo le condizioni di ingresso (come avviene per la maggior parte dei rifugiati che raggiungono il territorio dell'Unione), viene assimilata a quella di chi tenta di eludere i controlli, con un'equiparazione che uniforma il trattamento delle due categorie e sottintende, quasi automaticamente, un intento abusivo o fraudolento nell'accesso all'asilo.

Una seconda criticità è invece rappresentata dall'istituzionalizzazione della “finzione di non-ingresso”. Tale regolamento, in combinato disposto con gli altri due atti della “procedura integrata di frontiera”, separa ontologicamente e giuridicamente la presenza fisica alla frontiera dall'ammissione al territorio, ora definita come atto formale delle auto-

(par. 2); d) i richiedenti protezione internazionale. A tali categorie si aggiunge, ai sensi dell'art. 7 del regolamento, quella dei cittadini di paesi terzi che soggiornano irregolarmente sul territorio di uno Stato membro, se il loro ingresso è avvenuto in modo irregolare e non vi sono elementi che indichino un precedente controllo di frontiera.

¹²⁷ Innovativa è l'inclusione tra le condizioni oggetto di accertamento di quelle relative a salute e vulnerabilità, per cui tra tutti si rimanda a Peers, 2024.

¹²⁸ Non ci si sofferma in questa sede sugli elementi di continuità e discontinuità di dette procedure con l'approccio *hotspot*, per cui si rimanda a Marin, 2024a, né sulla “*crisification*” della disciplina dell'asilo, per cui si rimanda invece alla già vasta letteratura, cfr. Campesi, 2020; Jakulivcenc, 2020, Moreno-Lax, 2024; Rondine, 2024.

rità competenti. Pur non escludendo del tutto lo straniero dalla giurisdizione statale, tale finzione consente di applicare a chi è privo di titolo all'ingresso un regime derogatorio rispetto a quello previsto per chi è già ammesso nel territorio e, come rilevato dalla dottrina circa l'applicazione del principio di *non-refoulement*, può determinare veri e propri “limbi giuridici”, in cui la persona non può essere respinta ma non ha neppure un diritto effettivo ad essere ammessa (Starita, 2020). Inoltre, sebbene situazioni simili si generassero anche dall'attuazione di pre-esistenti norme del diritto euro-unitario¹²⁹, mentre in quei casi il regime era derogatorio e aveva un ambito di applicazione soggettiva limitato, ora – nella procedura integrata di frontiera e a partire da questa prima fase di accertamenti “pre-frontiera” o alla frontiera¹³⁰ – la finzione diviene la regola per tutte le persone ricomprese nel suo ambito di applicazione. Sul punto, l'art. 6 del regolamento dichiara che «[d]urante gli accertamenti, le persone di cui all'articolo 5, paragrafi 1 e 2, non sono autorizzate ad entrare nel territorio di uno Stato membro»¹³¹. Ne discende, se non altro, una forte limitazione della libertà di movimento e, spesso, una situazione di trattenimento di fatto¹³².

L'assetto delineato dal regolamento accertamenti, dunque, pur presentandosi come una sistematizzazione di prassi già diffuse a livello europeo (in particolare del modello *hotspot*), rafforza dinamiche di esternalizzazione e consolida la funzione di barriera delle frontiere esterne, sempre più invalicabili – anche quando “invisibili” – per chi cerca accesso al territorio e, quindi, alla protezione internazionale. L'istituzionalizzazione della finzione di non-ingresso e il confinamento generalizzato dei cittadini di paesi terzi privi di titolo all'ingresso in spazi alla frontiera evidenziano una tendenza alla “de-legalizzazione” dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (Rondine, 2024), ove la discrezionalità statale si amplia e l'accesso ai diritti fondamentali diventa condizionato dall'attraversamento di barriere materiali e giuridiche sempre più complesse (Campesi, 2020). L'idea di fondo è che le esigenze di protezione possano essere individuate

¹²⁹ Si richiama, a titolo esemplificativo, l'art. 14, par. 4, CFS, secondo cui «[l]e guardie di frontiera vigilano affinché un cittadino di paese terzo oggetto di un provvedimento di respingimento *non entri* nel territorio dello Stato membro interessato».

¹³⁰ È interessante notare che il regolamento non sia, in realtà, particolarmente chiaro circa i luoghi dove andrebbero svolti gli accertamenti. Al contrario, l'art. 8, par. 1 del regolamento accertamenti si limita a specificare che tali accertamenti «sono effettuati in luoghi adeguati e opportuni designati da ciascuno Stato membro nel suo territorio».

¹³¹ Si ricorda che in tale ambito soggettivo si includono anche i richiedenti asilo.

¹³² È oggetto di ampio dibattito in dottrina come in giurisprudenza la condizione di trattenimento che ne deriva (sulla falsariga del trattenimento derivante dall'attuazione del modello *hotspot*). Si rimanda sul punto, per tutti, alla riflessione di Rondine, 2024, par. 5.1.

già al momento dell'arrivo alla frontiera esterna, in misura sufficiente a indirizzare rapidamente ciascun caso verso la procedura corrispondente, con l'obiettivo dichiarato di accelerare e anticipare la decisione su domande che, per loro natura, richiederebbero invece un esame approfondito e individualizzato¹³³.

Nella stessa logica si inserisce l'estensione dell'ambito di applicazione delle procedure accelerate e di frontiera prevista dal regolamento (UE) 2024/1348¹³⁴. Istituti già conosciuti vengono potenziati e resi applicabili a una platea molto più ampia di richiedenti, al punto da trasformarsi, sul piano fattuale, da procedure "speciali" in procedimenti tendenzialmente "normali".

La procedura d'esame accelerata di cui all'art. 42 diventa obbligatoria – fatti salvi i regimi di garanzia rafforzata per determinate categorie di persone particolarmente vulnerabili di cui all'art. 21 – in un ampio ventaglio di ipotesi. Essa si applica, tra l'altro, nei casi di ingresso irregolare accompagnato dalla presentazione della domanda non «quanto prima possibile» (lett. h); quando il richiedente proviene da un paese terzo sicuro (lett. e)¹³⁵; in presenza di dichiarazioni «palesamente incoerenti o contraddittorie, palesamente false o evidentemente improbabili ovvero dichiarazioni che contraddicono informazioni pertinenti e disponibili sul paese di origine» (lett. b), ovvero di condotte ritenute indicative di "mala fede" (lett. c); qualora sussistano motivi "*fondati*" per ritenere che il richiedente rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro (lett. f); nonché quando il richiedente provenga da un paese il cui tasso medio di riconoscimento della protezione

¹³³ Le criticità derivanti dalla generalizzazione della finzione di non-ingresso – applicata sia ai richiedenti protezione sia agli altri cittadini di paesi terzi irregolari – risultano ancor più evidenti se considerate in prospettiva costituzionale. Tale pratica si concilia difficilmente con l'idea, affermata in dottrina e giurisprudenza, del diritto di asilo ex art. 10, co. 3, Cost. come diritto soggettivo perfetto all'ingresso e al soggiorno, pur nei limiti di legge. Il rischio, evidenziato tra gli ultimi anche da Bonetti, è quello di collocare il richiedente in un limbo giuridico – presente nel territorio ma trattato come "fuori" da esso – sottoponendolo a un regime derogatorio che svuota di fatto la garanzia costituzionale tramite una regolazione procedurale che, pur non negando il diritto, ne ostacola l'esercizio. Cfr. Bonetti, 2025a.

¹³⁴ Non si entra qui nel dettaglio della complessa nuova disciplina sulle procedure di asilo, giacché si intende piuttosto evidenziare in particolare le implicazioni di una più vasta applicazione delle procedure accelerate e di frontiera sul diritto di asilo sostanziale.

¹³⁵ Il regolamento procedure amplia anche l'ambito di applicazione del concetto di paese terzo sicuro. L'art. 59 consente infatti di applicarlo anche in assenza di una previa designazione da parte dell'Unione o dello Stato, purché riferito al singolo richiedente (par. 4b). In questo caso, l'onere della prova grava sul richiedente e la domanda, esaminata in procedura di frontiera ai sensi dell'art. 38, può essere dichiarata inammissibile senza valutazione nel merito (par. 8).

internazionale sia pari o inferiore al 20%, secondo i dati Eurostat (lett. j).

È chiaro che l'uso di tali categorie – peraltro fondate su presunzioni e indicatori statistici (non sempre indicativi né della situazione di “sicurezza” nel paese terzo né dell'effettiva necessità di protezione del richiedente) – incida direttamente sulle modalità di accertamento del bisogno di protezione e, in ultima analisi, sul contenuto sostanziale del diritto di asilo (Marin, 2024, p. 314). Inoltre, anche nel caso della procedura accelerata, come per quelle connesse agli accertamenti, il richiedente non risulta autorizzato all'ingresso e al soggiorno nel territorio di uno Stato membro, poiché la procedura – di frontiera – si svolge «alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito» o in altri luoghi designati sul territorio dello Stato membro, che quest'ultimo è in dovere di notificare alla Commissione (art. 54, par. 1, reg. (UE) 2024/1348).

Anche la procedura di asilo alla frontiera, disciplinata dall'art. 43, subisce un'evoluzione analoga: diventa obbligatoria in una quota minima per ogni Stato¹³⁶ e può essere attivata in un numero più ampio di situazioni (art. 43 reg. (UE) 2024/1348). Chiaramente, anche in questo caso – *nomen omen* – la procedura si espleta alla frontiera esterna, in prossimità della stessa, in zone di transito o luoghi debitamente segnalati dagli Stati membri, e dunque, anche in questo caso, il richiedente non è considerato ammesso nel territorio durante la procedura, salvo il decorso del termine massimo di 12 settimane dalla data di registrazione della domanda (art. 51, par. 2). Il campo di applicazione soggettivo qui include qualsiasi cittadino di paese terzo o apolide che non soddisfa le condizioni d'ingresso nel territorio degli Stati membri previste all'articolo 6 Codice Frontiere Schengen, e la procedura può prendere avvio, ai sensi dell'art. 43 par. 1: «a) dalla domanda fatta a un valico della frontiera esterna o in una zona di transito; b) dal rintraccio collegato all'attraversamento irregolare della frontiera esterna; c) dallo sbarco nel territorio di uno Stato membro a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso; d) dalla ricollocazione a norma dell'articolo 67, paragrafo 11, del reg. (UE) 2024/1351», dunque immediatamente dopo lo *screening* pre-ingresso analizzato in precedenza e alle stesse categorie di persone sottoposte agli accertamenti preliminari. Inoltre, nel caso di rigetto della domanda, il cittadino di paese terzo o apolide è automaticamente soggetto alla procedura di rimpatrio alla frontiera prevista dall'art. 4 del reg. (UE) 2024/1349¹³⁷.

¹³⁶ Si fa riferimento al concetto di “capacità massima”, per cui si rimanda all'art. 47 dello stesso regolamento.

¹³⁷ L'art. 4, par. 5 specifica in merito che: «Alla persona di cui al par. 1 è concesso un termine per la partenza volontaria, fatta salva la possibilità di adempiere volontariamente l'obbligo in qualsiasi momento, a meno che sussista un rischio di fuga, la doman-

Nel complesso, le innovazioni esaminate confermano il rischio – già segnalato – che le procedure di asilo diventino sempre più sommarie, scarsamente individualizzate e ampiamente rimesse alla discrezionalità degli Stati, specie quando combinate con concetti quali “paese terzo sicuro” o “primo paese di asilo”, che consentono di dichiarare inammissibili le domande senza un esame nel merito. Letta sullo sfondo del principio di *non-refoulement* e in prospettiva costituzionale, la combinazione fra finzione di non-ingresso e ampio ricorso alle inammissibilità (paese terzo sicuro, primo paese di asilo) solleva dubbi rispetto al divieto – più volte ribadito in dottrina e giurisprudenza – di procedimenti che, pur non negando formalmente il diritto di chiedere asilo, finiscano per svuotare in concreto l’accesso a una valutazione individuale effettiva della domanda. In questo senso, il “nuovo” SECA rischia di porsi non solo come sistema restrittivo in chiave politica, operando di fatto prevalentemente come strumento di selezione e contenimento dei flussi, ma anche come banco di prova della tenuta delle garanzie costituzionali nazionali in materia di asilo e libertà fondamentali (Bonetti, 2025a).

Al contempo, il nuovo assetto del SECA sembra accentuare, anziché ridurre, la pressione sui paesi di primo ingresso – responsabili della gestione dei migranti irregolari e di quanti sono fermati alla frontiera – in un contesto in cui la solidarietà interstatale, intesa come effettiva condivisione degli sforzi, continua ad apparire insufficiente. Piuttosto, sembrerebbe rafforzarsi l’idea che tutti gli Stati debbano gestire autonomamente i propri obblighi (Marin, 2024; Pistoia, 2024), e che vengano privilegiate le politiche di esternalizzazione e di cooperazione con i paesi terzi, i quali – si ricorda – in quanto soggetti sovrani, agiscono secondo i propri contingenti interessi strategici, politici ed economici.

da nell’ambito della procedura di asilo alla frontiera sia stata respinta per manifesta infondatezza o la persona interessata rappresenti un pericolo per l’ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale degli Stati membri. Il termine per la partenza volontaria è concesso solo su richiesta e non supera i 15 giorni, né conferisce il diritto di ingresso nel territorio dello Stato membro interessato. Ai fini del presente paragrafo, la persona consegna alle autorità competenti qualsiasi documento di viaggio valido in suo possesso per il tempo necessario a evitare la fuga».

III. Natura, fondamento e (in)attuazione del diritto all'asilo nel panorama costituzional-comparatistico

1. Premessa: configurazioni costituzionali del diritto di asilo. Un quadro comparato

Per una completa analisi di portata, valore e significato dell'istituto in esame, bisogna da ultimo riflettere sulla dimensione costituzionale dell'asilo: dimensione da collocare al centro del composito sistema multi-livello di tutela della persona in cerca di protezione, non solo come fulcro normativo, ma anche come potenziale leva propulsiva per l'ampliamento delle garanzie in capo al richiedente asilo (Meili, 2018; Panzera, 2020). È nelle "tradizioni costituzionali" e nel loro confronto che si ricavano, infatti, spunti di riflessione utili a tornare alle ragioni del riconoscimento costituzionale del diritto di asilo, talora radicate in una specifica tradizione giuridica, talaltra in determinati orientamenti ideologici, ma comunque riconducibili all'esigenza di offrire protezione a chi subisce atti persecutori, spesso di natura politica.

Il percorso di progressiva emancipazione del diritto di (all)' asilo dal novero delle norme meramente programmatiche e il suo inquadramento finale in termini di diritto fondamentale di rango costituzionale accomunano le principali esperienze ordinamentali europee del secondo dopoguerra. Tale evoluzione assume particolare rilievo se si considera anche solo il fatto che, in questo modo, in virtù del suo grado gerarchico, la disposizione costituzionale ha la capacità di limitare la discrezionalità del legislatore ordinario, impedendo interventi restrittivi o meno garantisti. Al contempo, la disciplina costituzionale può fungere da completamento e da integrazione rispetto alla normativa sovranazionale: da un lato, colmando eventuali lacune del diritto internazionale o euro-unitario; dall'altro, integrandone il contenuto quando la norma costituzionale è sufficientemente dettagliata da essere direttamente applicabile, anche in assenza di un'apposita normativa di attuazione.

Il potenziale della disciplina costituzionale nel sistema di protezione multilivello è dunque evidente. Manca tuttavia uno studio sistematico sull'effettività delle garanzie costituzionali nei diversi Stati membri, salvo che per un numero ristretto di ordinamenti – in particolare quello italiano, francese e spagnolo. Le analisi esistenti tendono comunque a convergere – come osserva Meili al termine di un confronto tra Italia e Francia – sull'idea che il diritto di (all') asilo costituzionale sia rimasto per lo più «dormiente in tutto il mondo» (Meili, p. 417)¹.

In questa prospettiva si colloca lo studio “pionieristico” del 2017 di Lucas Kowalczyk e Mila Versteeg, *“The Political Economy of the Constitutional Right to Asylum”*, che analizza il riconoscimento del diritto di (all') asilo nelle Costituzioni vigenti, con particolare attenzione alle ragioni sottese alla scelta di costituzionalizzare tale diritto. Questo contributo, cui ci si ispira nel presente approfondimento, è particolarmente utile non solo per ricostruire le motivazioni della costituzionalizzazione, ma anche per comprendere il significato originariamente attribuito all'asilo nei diversi tessuti costituzionali. Come acutamente osservato dagli autori, la scelta di elevare a rango costituzionale questa forma di protezione risponde a logiche spesso divergenti: alcune Costituzioni presentano l'asilo come un diritto per tutti coloro che ne abbiano bisogno, perseguendo un apparente scopo umanitario; altre ne fanno invece uno strumento per veicolare una determinata dottrina e per esprimere un giudizio sulle posizioni di altri Stati, concedendo asilo solo a chi condivide l'ideologia della nazione ospitante o perseguendo interessi di auto-protezione (Kowalczyk, Versteeg, p. 1220). Tale assunto trova conferma nell'analisi delle principali esperienze di costituzionalizzazione europee, pur dovendosi tenere presente – come già ricordato da Panzera – che tutti i contenuti delle Costituzioni hanno fondamenti ideologico-politici, sicché una rigida contrapposizione tra processi di costituzionalizzazione “ideologici” e processi ispirati a un modello “umanitario” rischia di risultare fuorviante (Panzera, 2020, p. 89).

¹ Trad. dell'autrice. Il grande tema correlato a quanto esposto riguarda l'interazione tra disposizioni costituzionali e sovranazionali in materia di asilo, segnata da un progressivo processo di convergenza: da un lato, le garanzie costituzionali tendono ad allinearsi agli standard della Convenzione di Ginevra e del diritto dell'Unione; dall'altro, si assiste a un ridimensionamento delle protezioni nazionali più ampie originariamente connesse a specifici mandati costituzionali. Come notano Lambert, Messineo e Tiedemann, gli obblighi internazionali ed europei hanno in parte «assorbito la distintività dell'asilo costituzionale, rendendolo un concetto ridondante, quasi obsoleto» (Lambert, Messineo, Tiedemann, 2008, p. 17, trad. dell'autrice). Ne deriva una sorta di “neutralizzazione” delle garanzie costituzionali, oggi attuate principalmente attraverso lo status di rifugiato e, in via complementare, attraverso la protezione sussidiaria (v. Capo V, reg. UE 2024/1347). Emblematico, in tal senso, il declino della protezione umanitaria, in diversi contesti nata per dare attuazione a norme costituzionali più ampie.

Ad ogni modo, pur senza ambire a un'analisi globale del fenomeno, appare dunque utile offrire un quadro sinottico essenziale del contenuto dell'asilo in alcuni testi costituzionali, elaborato a partire – e in larga misura sulla base – del contributo di Kowalczyk e Versteeg, mettendo in luce le logiche costitutive dei processi di costituzionalizzazione e il significato attribuito all'istituto.

Il più noto antecedente storico del tentativo della prassi interna di “costituzionalizzare” un diritto di (all')asilo – e uno degli esempi più emblematici di costituzionalizzazione ideologica – è rappresentato dalla Costituzione francese del 1793. Il riconoscimento di un diritto costituzionale di (all') asilo è stato poi ripreso nelle successive esperienze costituzionali francesi, trovando consacrazione nel Preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946, cui la vigente Costituzione del 1958 rinvia integralmente. Come si approfondirà a breve, la celebre formula preambolare – «*Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République*» – non è un mero tecnicismo giuridico, ma il riflesso diretto della tradizione rivoluzionaria e dell'idea della Francia come *terre d'accueil* per i combattenti per la libertà (Weil, 2005).

Al di là del Reno, l'esperienza tedesca racconta una storia in parte analoga – giacché anch'essa plasmata da una tradizione liberale – ma con tratti propri. La Legge fondamentale del 23 maggio 1949, all'art. 16, par. 2 (poi 16a), ha riconosciuto nel secondo dopoguerra un diritto di (all') asilo ai soggetti perseguitati per motivi politici, presentato come “risposta costituzionale alle atrocità naziste” e come imperativo categorico della dignità umana non suscettibile di deroghe o bilanciamenti².

D'altra parte, un esempio di costituzionalizzazione marcatamente ideologica è offerto dagli ordinamenti socialisti³, in cui abbondano i riferimenti alle persecuzioni subite nella lotta per la libertà nazionale, il socialismo, i diritti dei lavoratori, la giustizia o il progresso scientifico e culturale. Emblematica, in questo senso, la Costituzione cubana del 1976

² La formulazione originaria dell'art. 16a della Legge fondamentale tedesca (Grundgesetz) si distingueva per il suo carattere incondizionato e fortemente garantista, configurando una tutela costituzionale di eccezionale ampiezza a favore dell'individuo. Questa scelta normativa, sintetizzata nel principio cardine della *Politik der offenen Tür* (“politica della porta aperta”), rifletteva l'approccio peculiare adottato dalla Repubblica Federale nel periodo postbellico. Cfr. Grimm, 2018.

³ Si fa riferimento all'URSS e ai suoi paesi europei satelliti, oltre a, ad esempio, Algeria, Cina, Mongolia, Mozambico, Vietnam. Per ciò che concerne i paesi dell'Europa centro-orientale, divenuti membri dell'Unione tra il 2004 e il 2007, va anche riconosciuto che tali Stati hanno imperniato i rispettivi sistemi costituzionali sul valore dei diritti fondamentali, anche in conformità allo sviluppo della prassi normativa internazionale in materia di diritti umani, con un approccio che per certi aspetti risulterebbe quindi favorevole al riconoscimento di un diritto individuale all'asilo.

che, all'art. 13, riconosce il diritto all'asilo «ai perseguitati per i loro ideali o lotte per i diritti democratici; contro l'imperialismo, il fascismo, il colonialismo e il neocolonialismo, contro la discriminazione e il razzismo; per la liberazione nazionale; per i diritti e le rivendicazioni dei lavoratori, contadini e studenti; per le loro attività politiche, scientifiche, artistiche e letterarie progressiste; per il socialismo e la pace»⁴.

In un contesto particolarmente garantista, ma fondato su un modello prevalentemente umanitario, si colloca invece il caso portoghese. La Costituzione del 1976, frutto della Rivoluzione dei Garofani, stabilisce all'art. 33 che «è garantito il diritto di asilo agli stranieri e apolidi perseguitati a causa di loro attività legate alla democrazia, alla liberazione sociale e nazionale, alla pace tra popoli o alle libertà e diritti individuali», presentando dunque una formulazione dell'asilo volutamente ampia, che intende rompere con il passato autoritario ed estendere la protezione oltre i tradizionali "perseguitati politici" (Miranda, 2018). All'estremo opposto, la Spagna offre un esempio di costituzionalismo cauto: l'art. 13, co. 4, della Costituzione del 1978 si limita a stabilire che «*la ley regulará el derecho de asilo*»: formula minimalista che, secondo parte della dottrina, riflette i timori del periodo post-franchista e la scelta di rinviare al legislatore decisioni politicamente sensibili (Saiz Arnaiz, 2018; Faggiani, 2018)⁵.

Infine, in una posizione intermedia rispetto allo scenario qui delineato si colloca la Costituzione italiana, la quale, con la formula di cui all'art. 10 comma 3 – «lo straniero [...] ha diritto all'asilo [...] secondo le condizioni stabilite dalla legge» – da un lato, riconosce il diritto ma, dall'altro, contiene una riserva di legge che ne condiziona l'operatività⁶.

Muovendo da queste considerazioni, e non potendo qui esaminare nel dettaglio tutte le disposizioni costituzionali vigenti in materia di asilo⁷, si propone di seguito una categorizzazione delle stesse, basata sui risultati del citato studio di Kowalczyk e Versteeg. La classificazione di-

⁴ Con disposizioni diverse ma simili in termini di vigore si vedano, tra le altre, le Costituzioni vigenti di Corea del Nord, 1972 (art. 80), Laos, 1991 (art. 51), Vietnam, 1992 (art. 49). Cfr. Kowalczyk, Versteeg, 2017.

⁵ Il caso spagnolo offre un esempio significativo dell'interazione tra disciplina costituzionale e normativa UE: la formulazione estremamente essenziale dell'art. 13(4) Cost. ha reso il diritto di asilo un istituto sostanzialmente adattato agli standard sovranazionali, più che un autonomo limite o completamento di essi. Tale fragilità strutturale è confermata dalla giurisprudenza costituzionale, che non ricomprende l'asilo tra i diritti fondamentali "strutturali" (TC, sent. n. 35/2020).

⁶ In questi termini, Caretti (2021) sostiene che la formulazione italiana del diritto di asilo rappresenta "un tipico compromesso costituente".

⁷ Secondo lo studio di Kowalczyk e Versteeg, il 35% delle Costituzioni vigenti riconosceva, al 2017, il diritto di asilo. Tra i 27 Stati membri dell'UE, dispongono di una previsione costituzionale in materia: Bulgaria, Croazia, Francia, Germania, Italia, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria.

stingue: a) Costituzioni che riconoscono il diritto di asilo senza ulteriori specificazioni; b) Costituzioni che subordinano il diritto di asilo all'interesse pubblico; c) Costituzioni che ammettono l'asilo solo in assenza di impedimenti negativi; d) Costituzioni che rinviando alla legge per la definizione di presupposti e condizioni; e) Costituzioni che rinviando alla normativa internazionale; f) Costituzioni che connettono l'asilo all'esistenza di atti persecutori per motivi politici; g) Costituzioni che legano l'asilo a valori democratici, indipendenza nazionale, libertà, giustizia, diritti umani; h) Costituzioni che riconoscono l'asilo per motivi religiosi, etnici, razziali o linguistici, in base a un approccio ideologico-umanitario; i) Costituzioni che riconoscono l'asilo a chi viene impedito il godimento dei diritti fondamentali.

Tabella 2. Classificazione dei contenuti costituzionali del diritto di asilo

Tipo di formulazione	Caratteristiche	Stati
a) Generica	Diritto enunciato senza specificazioni	Spagna (1978, art. 13 comma 4), Haiti (1987, art. 57), Brasile (1988, art. 4), Perù (1993, art. 36), Venezuela (1999, art. 69)
b) Subordinata all'interesse pubblico	Asilo subordinato all'interesse pubblico	Arabia Saudita (1992, art. 42)
c) Condizionata (da eccezioni legali)	In assenza di impedimenti negativi	Croazia (1990, art. 33); Iran (1979, art. 155); El Salvador (1983, art. 28).
d) Rinviata alla legislazione ordinaria	Riconoscimento costituzionale ma definizione lasciata al legislatore	Albania (1998, art. 40), Burkina Faso (1991, art. 9); Burundi (2005, art. 50); Chad (2018, art. 50); Colombia (1991, art. 36), Repubblica del Congo (2015, art. 21); Honduras (1982, art. 101); Iraq (2005, art. 21, comma 2); Libia 2011 (art. 10, 14); Polonia (1997, art. 56 comma 1), Ruanda (2003, art. 25); Slovenia (1941, art. 48); Ucraina (1996, art. 26)
e) Rinviata a specificazioni proprie del diritto internazionale	Asilo definito in conformità ai trattati internazionali, inclusa Convenzione di Ginevra	Azerbaijan (1995, art. 70), Ecuador (2008, art. 41), Georgia (1995, art. 33 comma 3), Guatemala (1985 art. 27), Moldova (1994, art. 19 comma 3), Russia (1993, art. 63), Romania (1991, art. 18), Somalia (2012, art. 37), Turkmenistan (2008, art. 11); Serbia (2006, art. 57), Ungheria (2011, art. 14 comma 3)

Tabella 2. Segue

Tipo di formulazione	Caratteristiche	Stati
f) Fondata sul concetto di persecuzione politica generica	Protezione per motivi politici non ulteriormente specificati	Cina (1982, art. 32), Costa Rica (1949, art. 31), Repubblica Ceca (1993, art. 43), El Salvador (1983, art. 28), Francia (1946, Preambolo), Germania (1949/1993, art. 16a), Indonesia (1945/1959, art. 28 g comma 2), Iran (1979, art. 55), Siria (2012, art. 39)
g) Fondata su valori universali	Asilo legato a democrazia, diritti umani, pace, giustizia	Portogallo (1976, art. 33), Angola (2010, art. 71), Capo Verde (1980, art. 36), Repubblica Democratica del Congo (2005, art. 333), Mozambico (2004, art. 20), Egitto (2014, art. 91), Kirghiziatan (2010, art. 19), Laos (1991, art. 38), Macedonia (1991, art. 29), Mongolia (1992, art. 18), Nicaragua (2003, art. 42), Portogallo (1976, art. 33), Sao Tomé e Principe (1975, art. 41), Slovacchia (1992, art. 53), Slovenia (1991, art. 48), Timor-est (2002, art. 10 comma 2), Vietnam (1992, art. 49)
h) Approccio umanitario	Include persecuzioni religiose, etniche, razziali, linguistiche, filosofiche	Bielorussia (1994, art. 12), Mali (1992, art. 12), Namibia (1990, art. 97), Repubblica Democratica del Congo (2005, art. 33), Paraguay (1992, art. 43), Costa d'Avorio (2016, art. 23), Guinea (2010, art. 11)
i) Fondata su violazione diritti fondamentali	Mancato godimento dei diritti fondamentali	Italia (1948, art. 10 comma 3), Tagiskistan (1994, art. 16)

Fonte: elaborazione su dati Kowalczyk, Versteeg, 2017

Come accennato, la formulazione delle disposizioni costituzionali in materia di asilo riflette non solo le ragioni della loro adozione, ma anche il significato dell'istituto nei rispettivi ordinamenti. In tal senso, è evidente come il processo di costituzionalizzazione sia attraversato dalle note tensioni e ambivalenze proprie del diritto di asilo, nel quale si confrontano gli interessi dello Stato – legati al controllo dei confini, degli ingressi e della cittadinanza – e quelli dell'individuo, titolare di diritti fondamentali. Ne consegue che alcuni Stati – tra cui, ad esempio, Cina, Egitto, Mali, ma anche Spagna e, per certi versi, ad oggi, Germania e Francia – con-

figurino l'asilo prevalentemente come prerogativa statale, mentre altri – tra cui l'Italia – lo riconducono più chiaramente a un diritto soggettivo dell'individuo. Particolarmente esemplificativa della tensione insita nell'istituto, già sul piano costituzionale, è l'evoluzione delle legislazioni nazionali in risposta all'intensificarsi dei flussi in entrata. Difatti, in molti ordinamenti originariamente garantisti si registra un progressivo irrigidimento, talora tale da "stravolgere" o sovvertire, anche in via formale, il dettato costituzionale in materia di asilo, come nei casi di Germania e Francia (Imparato, 2014). In entrambi i paesi, infatti, l'ambito soggettivo di applicazione e il contenuto delle garanzie si sono significativamente ridotti, mentre la discrezionalità statale nella concessione della protezione è stata notevolmente rafforzata. In Germania, con la legge federale del luglio del 1993⁸, motivata dallo straordinario afflusso di rifugiati degli anni '80, si è limitato il cosiddetto "grande asilo"⁹, introducendo il concetto di "paese sicuro", che escludeva dal godimento del diritto chi proveniva da uno Stato di transito sicuro (rappresentava una minaccia per l'ordine pubblico), e mediante una riduzione dei tempi e delle possibilità di impugnazione delle decisioni negative¹⁰. In Francia, nello stesso anno, la revisione costituzionale ha introdotto l'art. 53-1, il quale – prevedendo che, anche quando la domanda non rientra nella competenza francese in virtù di tali accordi, «*les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté [...] ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif*» – ha trasformato, sul piano sistematico, quello che nel 1946 era un diritto soggettivo all'asilo in una mera facoltà discrezionale dello Stato.

In generale, si osserva dunque che molte Costituzioni hanno progressivamente "umanizzato" il diritto di (all') asilo, elevandolo a principio fondamentale o a espressione di democrazia e libertà, in linea con l'evol-

⁸ L'Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) del 27 luglio 1993 disciplina il trattamento dei richiedenti asilo in Germania, con particolare attenzione ai casi di transito attraverso paesi sicuri. L'articolo 18a, insieme all'articolo 26a, stabilisce che, qualora lo straniero provenga da uno Stato considerato sicuro, l'ingresso in Germania possa essere negato direttamente al valico di frontiera (art. 18, comma 2, AsylVfG). Se invece il richiedente viene intercettato nelle immediate vicinanze del confine, è prevista la sua espulsione verso il paese di transito sicuro, conformemente all'articolo 18, comma 3, della stessa legge.

⁹ Nella disciplina tedesca dell'asilo anteriore alla riforma del 1993, Teitgen-Colly individua tre forme di asilo: l'asilo "grande", quello "piccolo", legato al riconoscimento dello status di rifugiato secondo la Convenzione di Ginevra, e quello "umanitario", riconosciuto per motivi, appunto, umanitari, che impediscono il *refoulement* (Teitgen-Colly, 2019, p. 43).

¹⁰ A partire dalla riforma del 1993, dunque, il diritto di asilo costituzionale perse di rilevanza sul piano fattuale, come dimostrato anche dalla significativa riduzione nel numero di richiedenti asilo (da 256.112 nel 1991 a 35.607 nel 2004) e di domande accolte nel periodo di tempo dal 1991 al 2004. Cfr. Hailbronner, 2006.

luzione sovranazionale. Con l'intensificarsi dei flussi in arrivo, tuttavia, tali garanzie sono state nel tempo rese meno robuste e/o accessibili, sia tramite revisioni costituzionali formali sia – come avverrà per il caso italiano – attraverso uno svuotamento sostanziale delle norme.

Alla luce di queste tendenze, diventa necessario riesaminare la dimensione costituzionale dell'asilo, valorizzandone le potenzialità. Il capitolo approfondisce quindi portata, significato e contenuto dell'asilo nella Costituzione italiana, tuttora qualificato dalla dottrina e dalla giurisprudenza maggioritaria come diritto soggettivo perfetto. Prima di quest'analisi, per completare il *framework* teorico di riferimento e preparare l'approfondimento di cui al capitolo IV, si propone un confronto più dettagliato con il caso francese.

1.1. La parabola del droit d'asile francese tra riconoscimento costituzionale e neutralizzazione legislativa

La tradizione francese in materia di diritto di asilo è storicamente risalente e, per molti versi, radicata nel patrimonio filosofico-giuridico del paese. Il percorso verso una definizione giuridica compiuta dell'asilo e verso la concreta attuazione di tale diritto è stato tuttavia lungo e complesso, alternando fasi di forte slancio a brusche battute d'arresto (Dodet-Cauchy, 1999). Come in Italia, anche nel paese d'oltralpe tale diritto è stato oggetto di un sistematico intervento di "neutralizzazione"¹¹, e anche nella legislazione francese il rapporto tra asilo costituzionale e status convenzionale di rifugiato ha presentato, sin da subito, qualche criticità.

La Francia rivoluzionaria si è costruita l'immagine di "*terre d'asile*", o "*terre d'accueil*", costituzionalizzando, per la prima volta nella storia, nel giugno del 1793, il diritto di asilo. L'art. 120 della Costituzione del 24 giugno 1793, infatti, recitava solennemente: «*Le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans*». Come noto, tuttavia, la Costituzione del 1793 non entrò mai in vigore e le Carte della Seconda e Terza Repubblica rimasero silenti sul diritto di (all') asilo. La disposizione rivoluzionaria venne ripresa solo nel secondo dopoguerra, con la Costituzione del 1946 che, al quarto paragrafo del Preambolo, ha consacrato nuovamente il diritto di (all') asilo, mantenendone pressoché intatta l'impostazione del 1793. La vigente Carta costituzionale del 1958 conferisce al Preambolo della Costituzione del

¹¹ Si riferiscono all'evoluzione del diritto di asilo costituzionale in Francia come "*neutralisation*" del diritto costituzionale Alland, Teitgen-Colly, 2002, p. 187.

1946 valore costituzionale¹², inserendolo tra i «*principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*», nel c.d. “*bloc de constitutionnalité*” (Alland, Teitgen-Colly, 2002, p. 187).

L'evoluzione dell'interpretazione dottrinale e, soprattutto, giurisprudenziale dell'asilo costituzionale, per come delineato dal riferimento preambolare, ben testimonia la complessità del suo processo evolutivo e la tendenza alla “neutralizzazione” appena richiamata.

La dottrina maggioritaria ha tendenzialmente letto la formula preambolare come riconoscimento di un vero e proprio diritto soggettivo in capo ai “combattenti per la libertà”, distinto dallo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra (Alland, Teitgen-Colly, 2002).

Al contrario, la giurisprudenza francese, giudicando il disposto di cui al quarto paragrafo vago al punto tale da non poter essere direttamente applicabile, ha assunto un atteggiamento molto più restrittivo. In tal senso, particolarmente significativa è la decisione del 27 settembre 1985, con la quale il *Conseil d'État* – pur riconoscendo formalmente il valore costituzionale del diritto di (all') asilo, così come previsto al quarto paragrafo del Preambolo – ha ritenuto che, per come formulato, tale diritto non potesse «imporsi al potere normativo, in assenza della precisione sufficiente, se non entro le condizioni ed i limiti fissati dalla legge e dalle convenzioni internazionali»¹³. Nello stesso solco si collocano le pronunce, tra la fine degli anni '70 e gli anni '80, del *Conseil constitutionnel* che, mantenendo una lettura fortemente riduttiva della disposizione preambolare, ha dichiarato a più riprese che l'asilo costituzionale francese dovesse necessariamente essere attuato tramite leggi interne o convenzioni internazionali¹⁴.

¹² Nella versione vigente, il par. 1 del Preambolo della Costituzione del 1958 recita nello specifico che: «Il Popolo francese proclama solennemente la sua fedeltà ai diritti dell'uomo e ai principi della sovranità nazionale definiti dalla Dichiarazione del 1789, confermata ed integrata dal Preambolo della Costituzione del 1946 e ai diritti e doveri definiti nella Carta dell'ambiente del 2004».

¹³ Così *Conseil d'État*, decisione del 27 settembre 1985, caso *France terre d'asile et autres*.

¹⁴ Si veda, tra le altre, *Conseil constitutionnel*, sent. n. 109/1979 sulla Legge del 1980 sulla prevenzione dell'immigrazione clandestina (*Loi Bonnet*). Merita qui ricordare alcuni tratti del sistema delle fonti francese, che contribuiscono a rendere complesso il quadro dell'asilo. Nel sistema francese, il diritto internazionale pattizio regolarmente recepito ha rango superiore alla legge ma resta subordinato alla Costituzione, motivo per cui possono generarsi tensioni tra norme convenzionali sulla protezione internazionale, legislazione sull'immigrazione e Preambolo del 1946, che riconosce il diritto di asilo. Il diritto internazionale consuetudinario – cui appartiene il principio di *non-refoulement* – pur richiamato nel Preambolo, è considerato di valore inferiore rispetto alla Costituzione e, secondo il *Conseil d'État*, può prevalere solo su atti amministrativi e non sulla legge. Anche il diritto dell'UE occupa una posizione peculiare: la giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* e del *Conseil d'État* parla di coordinamento, più che di

In questo modo, la norma costituzionale è stata di fatto trattata come una “*coquille vide*” (Luchaire, 1994; Calamo Specchia, 1998)¹⁵, con conseguente svuotamento della portata autonoma del Preambolo. In assenza di una disciplina legislativa specifica, la giurisprudenza ha così finito per identificare le norme di attuazione dell’asilo costituzionale nelle disposizioni relative allo status di rifugiato, alimentando la confusione logico-terminologica tra i due istituti e suscitando severe critiche dottrinali per la tendenza a svuotare di significato la norma costituzionale¹⁶.

Un decisivo cambio di rotta, volto a ridimensionare questa interpretazione giurisprudenziale “neutralizzante” dell’asilo costituzionale francese, si è avuto solo negli anni ’90, ad opera dello stesso *Conseil Constitutionnel*.

Con la decisione n. 249/1991, relativa alla legge di autorizzazione alla ratifica della Convenzione di Schengen, il *Conseil* ha per la prima volta operato una chiara distinzione tra la norma costituzionale sull’asilo e le disposizioni sovranazionali, riconoscendo all’asilo preambolare la natura di diritto soggettivo immediatamente precettivo e direttamente applicabile¹⁷. In continuità con tale svolta, la decisione n. 307/1992 – chiamata a valutare le condizioni di ammissione nel territorio francese dei richiedenti asilo alla luce del principio di *non-refoulement* – ha affermato che non si potevano negare né l’ingresso alla frontiera né il soggiorno, sia pure temporaneo, a tali soggetti, anche se privi dei documenti o del visto richiesti dalla legge. Nella stessa pronuncia, la Corte francese ha poi ribadito la distanza tra la figura dell’“asilante politico”, radicata nel dettato costituzionale, e quella dell’aspirante rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, in linea con quanto già riconosciuto dal *Conseil d’État* nel dicembre 1991, quando quest’ultimo aveva stabilito che lo straniero richiedente asilo dovesse essere ammesso a soggiornare in Francia nelle more della decisione sulla sua istanza, per «assicurare al principio proclamato dal Preambolo della Costituzione una portata effettiva», giacché negare ai richiedenti asilo il soggiorno provvisorio «equivarrebbe, in realtà, a ledere la stessa sostanza del diritto di asilo»¹⁸.

supremazia del diritto euro-unitario. Per approfondimenti, tra tutti, si rimanda a Lucifredi, Costanzo, 2004.

¹⁵ Si fa riferimento al fatto che la concreta applicazione del diritto di asilo costituzionale è stata fortemente pregiudicata dall’interpretazione restrittiva consolidatasi nella giurisprudenza sul punto.

¹⁶ A supporto di tale tesi, Alland e Teitgen-Colly scrivono che la distanza tra i due istituti è concreta, «non essendo certamente la Convenzione di Ginevra una convenzione sull’asilo» (Alland, Teitgen-Colly, 2002, p. 184), trad. dell’autrice.

¹⁷ Per un commento più analitico della sentenza, si rimanda a Kissangoula, 2001.

¹⁸ *Conseil d’État*, sentenza del 13 dicembre 1991 (caso *Dakoury et Nkodia*), trad. dell’autrice.

Per cogliere appieno la portata di questa evoluzione giurisprudenziale e amministrativa, maturata tra la fine degli anni '70 e gli anni '90, basti in definitiva richiamare la decisione n. 325/1993 del *Conseil*, nella quale all'asilo non vengono più riconosciuti soltanto il *valeur constitutionnel* e l'autonomia rispetto ad altri istituti, ma anche la natura di autonomo «*droit fondamental dont la reconnaissance détermine l'exercice par les personnes concernées des libertés et droits reconnus de façon générale aux étrangers résidant sur le territoire par la Constitution*»¹⁹. Da tale impostazione discende che l'intervento del legislatore viene ritenuto legittimo solo nella misura in cui sia volto a rendere il diritto più effettivo o a bilanciarlo con altri principi di rango costituzionale, senza poterne comprimere la sostanza²⁰.

La reazione politica alla coraggiosa e innovativa interpretazione giurisprudenziale fu piuttosto rapida nonché dura. Nel settembre del 1993 l'allora *Ministre de l'Intérieur* Pasqua ha sottoposto al *Conseil d'État* un quesito volto, in sostanza, a verificare se la decisione del *Conseil constitutionnel* del 13 agosto 1993 consentisse al Governo di far adottare dal Parlamento una legge che permettesse alla Francia di non esaminare – secondo quanto previsto dal sistema Schengen – determinate domande di asilo e, conseguentemente, di non accogliere, neppure a titolo provvisorio, i richiedenti interessati.

L'obiettivo politico era quello di “neutralizzare” ancora una volta il dettato costituzionale sull'asilo, ossia di individuare uno strumento idoneo a disinnescare le implicazioni derivanti dalla qualificazione del diritto di asilo come autonomo «diritto fondamentale di *valeur constitutionnel*»²¹. Pertanto, ricevuto il parere dal *Conseil d'État* – secondo cui l'unica via

¹⁹ *Conseil constitutionnel*, decisione n. 325/1993, La decisione ha rilanciato il dibattito sull'ambito soggettivo dell'asilo costituzionale, riferito in particolare ai “*résistants ou insurgés contre les dictatures*”. Secondo la dottrina, la protezione convenzionale sarebbe più ampia – includendo anche il “timore di persecuzione” – mentre quella costituzionale riguarderebbe una categoria più ristretta. Sul punto, si vedano le osservazioni di Teitgen-Colly, Julien-Laferrrière, 2001, pp. 690-692.

²⁰ Dalla decisione del *Conseil constitutionnel* emerge che il legislatore può intervenire sul diritto di asilo solo senza ridurne le garanzie costituzionali, potendo al più bilanciarlo con altri interessi di rango costituzionale (cfr. Calamo Specchia, 1998, p. 281). La sentenza del 1993 ha inoltre dato luogo a una duplice qualificazione dell'asilo come “*droit constitutionnel*” e “*droit fondamental de valeur constitutionnelle*”, con rilevanti implicazioni sui limiti posti al legislatore. Sul punto, tra gli altri, si rimanda alla risalente dottrina già citata, tra cui Calamo Specchia 1998; Kissangoula, 2001.

²¹ Il *Conseil constitutionnel* del 1993, riconoscendo la natura di “*droit fondamental*” all'asilo, ovvero che lo stesso diritto avesse carattere soggettivo e fosse scaturente da un principio di rilievo costituzionale, aveva indotto a ritenere che l'esame della domanda del soggetto rientrante nel 4° paragrafo del Preambolo non potesse essere delegato ad altro Stato, posizione che sollevò difficoltà rispetto alla Convenzione di Dublino.

percorribile consisteva nell'adozione di una legge costituzionale che, senza modificare il testo del Preambolo, consentisse una cooperazione nel trattamento delle domande di asilo tra la Francia e gli Stati europei vincolati dagli stessi impegni internazionali²² – nel novembre 1993 venne prontamente varata la legge costituzionale n. 1256.

Come già detto in apertura di questo capitolo, attraverso tale disposizione si introdusse nella Costituzione della V° Repubblica un nuovo articolo, il 53-1, il cui 1° comma – riprendendo quanto sostenuto dal *Conseil d'État* – autorizza la Repubblica a concludere accordi internazionali in materia di asilo e di protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in particolare per determinare lo Stato competente all'esame delle domande²³. A tale specificazione segue un 2° comma, il quale, invece, riconfigura l'asilo in termini di mera facoltà statale, stabilendo che, anche quando la domanda non rientra nella competenza francese in virtù di tali accordi, «*les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif*». In altre parole, come sottolineato da autorevole dottrina, questa riforma costituzionale sembra aver mirato a contenere le interpretazioni più espansive elaborate dalla giurisprudenza sul Preambolo, sostituendo l'*obbligo giuridico* di concedere asilo con una *facoltà discrezionale* priva di ulteriori specificazioni²⁴. Inoltre, l'inciso «*pour un autre motif*» di cui al 2° comma dell'art. 53-1, ha ampliato in modo estremamente vago il margine di discrezionalità statale²⁵, producendo una nuova "neutralizzazione" del disposto preambolare, cui viene nuovamente sottratta autonomia e specificità²⁶.

²² Il testo del parere richiesto, con relativa risposta del *Conseil d'État*, è disponibile in: www.vie-publique.fr/discours/131995-services-du-premier-ministre-23091993-convention-schengen-conseil-d-etat.

²³ La deroga alla norma costituzionale del Preambolo è possibile, dunque, solo qualora lo Stato competente all'esame della domanda, in virtù delle Convenzioni internazionali, sia uno Stato europeo che abbia sottoscritto gli stessi "*engagements internationaux*" della Francia.

²⁴ Sulle questioni relative alla configurazione dell'asilo costituzionale francese in seguito all'introduzione dell'art. 53-1, si rimanda per tutti a Alland, Teitgen-Colly, 2002, pp. 187-188. Una diversa lettura dell'articolo in oggetto potrebbe sostenere che tale articolo, al 1° comma, introduca un principio di derogabilità del diritto di asilo costituzionale e, invece, al secondo, avanzi una speculare clausola di salvaguardia dello stesso diritto, sottolineando la capacità dello Stato francese di intervenire con il riconoscimento dell'asilo costituzionale.

²⁵ La dottrina ha messo in luce che tale previsione realizzi, in via residuale, un «asilo discrezionale» («*asile gracieux*»), privo di presupposti vincolanti e concesso dall'autorità, anche per opportunità politica.

²⁶ Pur distinguendo tra perseguitati «*en raison de son action en faveur de la liberté*» e coloro che richiedono protezione per altri motivi, entrambe le categorie restano comunque rimesse alla discrezionalità statale, senza un obbligo giuridico di concessione dell'asilo.

La sostanziale assimilazione tra asilo costituzionale e convenzionale si realizzò, in via definitiva, con la legge n. 98-349 dell'11 maggio 1998 (c.d. *Loi Chevènement*), primo intervento legislativo in materia di asilo.

Tale legge, all'art. 29, ha infatti consacrato il diritto ad ottenere lo status di rifugiato politico in favore degli stranieri "*persécutés en raison de leur action en faveur de la liberté*", sovrapponendo in tal modo la fattispecie dell'asilo costituzionale spettante ai "*combattants de la liberté*" allo status di rifugiato previsto dalla Convenzione di Ginevra, e determinando una definitiva equiparazione "procedurale" tra asilo costituzionale e rifugio convenzionale. I cosiddetti «rifugiati costituzionali» finirono così per beneficiare della stessa protezione riconosciuta ai rifugiati convenzionali, con il risultato di compromettere l'autonomia di entrambe le forme di tutela.

Parallelamente, la stessa legge istituì un secondo regime specifico, il c.d. "asilo territoriale", destinato a quanti potevano dimostrare che «*sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou s'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*»²⁷. Questo istituto, fortemente connotato dalla discrezionalità degli organi ministeriali²⁸, è stato poi, tuttavia, abrogato dalla legge n. 1176 del 10 dicembre 2003 (in vigore dal 1° gennaio 2004) anche alla luce dell'implosione del sistema dovuta al rapido incremento delle domande di asilo negli anni Novanta, e sostituito, nello stesso anno, dalla protezione sussidiaria introdotta dal diritto euro-unitario²⁹.

In concomitanza con l'aumento delle domande di protezione, dopo decenni di relativa stabilità, il quadro normativo in materia di asilo in Francia ha conosciuto una forte accelerazione legislativa, in particolar modo tra la fine del 1990 e gli anni più recenti: dopo la *Loi Chevènement* del 1998, si sono susseguiti gli interventi del 2003, 2015³⁰, le due riforme del 2018 e

²⁷ Art. 36 della Legge n. 98-349 dell'11 maggio 1998, a modificare l'art. 13 della Legge n. 52-893 del 25 luglio 1952.

²⁸ L'istituto in esame si configurava come tutela sussidiaria rispetto alle altre tipologie di asilo e fortemente discrezionale. L'amministrazione competente, infatti, non era tenuta a motivare il rigetto e il sindacato giurisdizionale si limitava al solo errore manifesto. Inoltre, la domanda veniva sospesa qualora il richiedente avesse presentato un'altra istanza di protezione. In caso di accoglimento, era rilasciato un permesso di soggiorno annuale, assicurando una tutela più debole rispetto a quella riconosciuta ai rifugiati.

²⁹ Conformemente all'art. 20 dell'ordinanza n. 2020-1733 del 16 dicembre 2020 (entra in vigore il 1° maggio 2021), il Cap. II del *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* è interamente dedicato alla disciplina della "*protection subsidiaire*": artt. L. 512-1,2,3, 4.

³⁰ La legge n. 2015-925 del 29 luglio 2015 era specificatamente relativa «à la réforme du droit d'asile».

del 2020 e, da ultimo, la legge del 2024, riflettendo le oscillazioni del dibattito politico e rendendo il sistema sempre più complesso e frammentato³¹.

Tale contesto di intensa produzione legislativa e di crescente frammentazione normativa, anche riflesso dell'elevata politicizzazione della materia, rese necessario un intervento di razionalizzazione volto a codificare e sistematizzare la disciplina vigente. In tale prospettiva, con l'*Ordonnance* n. 1248 del 24 novembre 2004, venne adottato il *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (CESEDA). A partire dalla sua entrata in vigore, il Codice è stato modificato e integrato di volta in volta da successivi interventi legislativi.

La direzione prevalente di tali modifiche – soprattutto negli ultimi anni, in linea con la tendenza europea – è quella di un progressivo inasprimento delle regole, in particolare per quanto concerne l'ingresso e l'allontanamento dal territorio francese. Tra gli ultimi tasselli di questo processo normativo, la legge del 26 gennaio 2024 «*pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*»³², promulgata dal Presidente Macron dopo un attento e assai critico intervento in merito del *Conseil Constitutionnel*.

Secondo prime e ancora superficiali analisi in merito, la riforma del 2024, formalmente orientata al controllo dell'immigrazione “irregolare” e alla razionalizzazione delle procedure di asilo³³ e presentata come un compromesso tra esigenze di controllo del territorio e obiettivi di accoglienza, sembrerebbe mostrare, in realtà, un carattere marcatamente repressivo e regressivo sul piano dei diritti degli stranieri, inclusi i richiedenti asilo, rispetto ai quali sembrano accentuarsi tanto l'esclusione quanto la precarizzazione giuridica. Tra le misure più significative in questa direzione si segnalano: l'ampliamento del ricorso alla procedura accelerata; la riduzione dei termini per il ricorso in caso di diniego della protezione; l'introduzione del giudice unico e la contestuale decentralizzazione della *Cour nationale du droit d'asile* (CNDA)³⁴; le nuove disposi-

³¹ Tra le fonti più autorevoli e aggiornate in materia di asilo in Francia, si veda Fleury Graff, 2021.

³² La versione consolidata della Legge n. 42 del 26 gennaio 2024 è disponibile in: www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000049040245/.

³³ Il 5° libro della *Partie Législative* (Artt. da L110-1 a L837-4) del *Code* è specificatamente dedicato al “*DROIT D'ASILE ET AUTRES PROTECTIONS INTERNATIONALES* (Articles L510-1 à L597-1)”.

³⁴ Si tratta della giurisdizione francese specializzata in controversie in materie di asilo. Tale Corte si pronuncia infatti su ricorsi contro le decisioni di diniego, revoca o cessazione della protezione internazionale. In quanto giudice ordinario, non si spinge all'analisi delle legalità, a meno che il richiedente non sia stato privato di “garanzie essenziali” del diritto di asilo, come il diritto di essere ascoltati o compresi a causa della mancanza di interpreti durante il colloquio. In tali casi, la decisione viene annullata e il caso reinviato all'OFPPA. A tale funzione si aggiunge quella meramente consultiva, che si sostanzia nella formulazione di pareri in merito alla concessione ovvero alla revoca

zioni in merito alle domande reiterate e al rigetto; la creazione di «*pôles territoriaux France-Asile*»³⁵ volti a concentrare in un'unica sede i servizi dell'*Office français de l'immigration et de l'intégration* (OFII) (condizioni materiali di accoglienza) e dell'*Office français de protection des réfugiés et apatrides* (OFPRA)³⁶, responsabile della registrazione delle domande e, in alcuni casi, delle audizioni.

Particolarmente incisive, in questo quadro di generale regressione dei diritti dei richiedenti asilo, appaiono soprattutto la riforma della CNDA (Slama, 2023) e le modifiche alle procedure di asilo.

Quanto al primo punto, per la prima volta nella storia della Repubblica francese, il testo prevede – tra le altre cose – che la formazione principale della Corte non sia più collegiale, composta da un presidente e da due membri (*assesseurs*), rispettivamente designati dall'UNHCR e dal *Conseil d'État*, ma sia costituita da un giudice unico (magistrato). Solo nel caso in cui il presidente della CNDA o il presidente della formazione giudicante ritengano che una questione giustifichi l'inserimento o il rinvio del caso a una formazione collegiale si procede in tal senso, rendendo di fatto “eccezionale” la composizione collegiale della CNDA.

Sul piano procedurale, invece, gli elementi di novità – e di criticità – sono molteplici. Come anticipato, la legge amplia ulteriormente l'ambito di applicazione della procedura accelerata (artt. L531-24 ss.), che può ora essere utilizzata, oltre che nelle già ampie e vaghe ipotesi previste dalle versioni precedenti del *Code* – tali da prestarsi a valutazioni arbitrarie e discriminatorie – anche nei confronti dei richiedenti mantenuti in stato di detenzione³⁷, ai sensi dell'art. L754-3³⁸, e del nuovo art. L523-1. Tale ultimo articolo, introdotto – per l'appunto – dalla legge in esame, attribui-

delle misure restrittive della libertà personale dello straniero adottate dal *Ministre de l'Intérieur*.

³⁵ Sul punto si rinvia al commento di Barriere, Rotaru, 2024.

³⁶ L'OFPRA è un'autorità amministrativa, posta sotto la tutela del *Ministre des Affaires étrangères*, competente per il riconoscimento dello status di rifugiato e per l'erogazione della relativa protezione giuridica. Le sue decisioni di diniego possono essere impugnate dinanzi alla *Cour nationale du droit d'asile*.

³⁷ La legge interviene più volte sulla possibilità per lo Stato di porre in detenzione lo straniero. Particolarmente significativo è l'intervento sull'art. L741-1, in cui, al comma 2, ci si riferisce nuovamente alla “*menace à l'ordre public*” come motivo sufficiente alla scelta di detenzione amministrativa, senza più la necessità che sia considerata la “*gravité*” di tale minaccia (v. art. L742-4).

³⁸ L'art. 754-3, *Code*, introdotto a seguito dell'*Ordonnance* n. 1733 del 16 dicembre 2020, dispone che la Francia può trattenere uno straniero la cui domanda di asilo sia considerata strumentale per evitare l'allontanamento, solo per il tempo necessario all'esame da parte dell'OFPRA o, se respinta, in attesa della partenza. La detenzione richiede decisione scritta e motivata e resta soggetta al controllo del giudice; in mancanza di decisione motivata, la detenzione termina e viene rilasciata attestazione di cui all'art. L521-7.

isce all'autorità amministrativa il potere di disporre, previa valutazione caso per caso, il trattenimento del richiedente asilo il cui comportamento sia ritenuto una minaccia per l'ordine pubblico, nonché dello straniero in situazione irregolare che presenti domanda di asilo a un'autorità diversa da quella competente, ai soli fini dell'accertamento degli elementi posti a fondamento della domanda, a condizione che sussista un *rischio di fuga*³⁹. Sebbene la disposizione successiva (art. L532-2) contribuisca a tipizzare tale "*rischio*"⁴⁰, il riferimento generico alla "*minaccia all'ordine pubblico*" amplia sensibilmente la discrezionalità amministrativa, anche in materia di detenzione dei richiedenti e, combinato con la procedura accelerata e con la drastica riduzione dei termini per il ricorso al giudice amministrativo, rende particolarmente difficile organizzare una difesa effettiva, soprattutto in condizioni di isolamento o particolare vulnerabilità⁴¹.

Nel complesso, anche solo alla luce dei profili qui evidenziati, appare difficile negare che le più recenti misure in materia di asilo – in continuità con le riforme immediatamente precedenti, come quelle del 2020 – abbiano contribuito a consolidare un modello di asilo "sotto condizione", nel quale il diritto si svuota progressivamente di contenuto attraverso l'accumulo di barriere procedurali e amministrative.

In altri termini, l'approccio securitario e selettivo, già oggetto di severe critiche da parte delle organizzazioni della società civile⁴², conferma la tendenza – trasversale alle diverse maggioranze politiche – a considerare l'asilo, e più in generale il diritto dello straniero, anzitutto come strumento di gestione dei flussi migratori e dell'ordine pubblico, e solo in via subordinata come effettivo diritto individuale⁴³.

Tornando all'ambivalenza strutturale dell'istituto, si può dunque concludere che, negli ultimi quarant'anni, l'asilo in Francia abbia finito per configurarsi non tanto come un diritto fondamentale dello straniero, quanto come una concessione revocabile e strettamente controllata.

³⁹ Sulla questione relativa all'assegnazione del richiedente "*à residence*", si rimanda all'analisi di La Cimade, 2024.

⁴⁰ Nello specifico, l'art. L532-2 dispone che: il rischio di fuga del richiedente asilo (menzionato all'art. 523-1), è considerato presunto, salvo circostanze particolari, quando lo straniero è entrato o soggiorna irregolarmente e presenta la domanda oltre 90 giorni dall'ingresso; quando la richiesta è già stata respinta in Francia o in altro Stato UE o è stata rinunciata senza giustificato motivo; quando il richiedente dichiara di non voler rispettare l'allontanamento o ha eluso una precedente misura; quando entra irregolarmente in uno Stato Schengen con misura di allontanamento esecutiva o soggiorna senza diritto; quando non si presenta a convocazioni o colloqui senza motivo legittimo.

⁴¹ Per un'analisi dei nuovi termini di ricorso dinanzi al giudice amministrativo si rimanda nuovamente a La Cimade, 2024, p. 47 ss.

⁴² V., tra gli altri, Human Rights Watch, 2024.

⁴³ Di questo avviso anche Severino (2019), la quale discute analiticamente la disciplina dell'immigrazione in Francia, con particolare riguardo alle riforme del 2018.

2. Il diritto all'asilo nel quadro normativo italiano

Quanto finora illustrato sull'evoluzione dell'asilo costituzionale francese evidenzia la presenza di significativi "parallelismi" con la vicenda italiana. In questa sede si può solo anticipare, in termini necessariamente sintetici, che i due ordinamenti condividono almeno tre elementi: una previsione costituzionale espressa in materia; un progressivo "ridimensionamento" della norma costituzionale sul piano applicativo; e una definizione ambigua del rapporto tra asilo costituzionale e rifugio convenzionale (inteso come diritto di asilo/rifugio delineato nelle fonti internazionali). Tuttavia, tale parallelismo si esaurisce rapidamente quando si considerano la natura e la portata del diritto nei due contesti costituzionali. In Francia, l'asilo mantiene una connotazione prevalentemente politica, mentre la Costituzione italiana gli attribuisce una dimensione ben più complessa, nella quale convivono un profilo politico e una più ampia dimensione "umanitaria", che si traduce in una maggiore inclusività, una diversa titolarità del diritto⁴⁴ e in presupposti oggettivi e tutele sostanzialmente differenti.

A queste differenze si aggiunge un approccio legislativo altrettanto divergente: mentre il legislatore francese, pur arrivando a una sostanziale "neutralizzazione" dell'istituto, riconosce e disciplina esplicitamente l'asilo costituzionale, in Italia l'assenza di una legge attuativa – pur prevista dall'art. 10 Cost. – denuncia la scelta di non affrontare la questione, ignorando il dibattito originario in sede costituente⁴⁵.

Alla luce di queste premesse, si impone dunque un approfondimento specifico sul diritto all'asilo di matrice costituzionale in Italia, volto a chiarirne il valore, la portata e il significato, anche attraverso il riferimento alle ragioni e agli intenti emersi nel dibattito costituente. Obiettivo di questa analisi è individuare con maggiore precisione il senso della norma, i persistenti "vuoti normativi", e il potenziale ruolo "suppletivo"

⁴⁴ Questo elemento incide significativamente anche sul rapporto tra asilo costituzionale e asilo convenzionale. In entrambe le esperienze nazionali si osserva una tendenza all'assimilazione dei due istituti, ma con differenze sostanziali: in Francia, il *droit d'asile* è generalmente considerato una *species* dell'asilo convenzionale secondo l'art. 1 della Convenzione di Ginevra; in Italia, invece, è l'asilo costituzionale a includere i rifugiati convenzionali, rappresentando il *genus* rispetto alla *species* convenzionale (cfr. Nascimbene, 2009, p. 46). L'assimilazione tra i due istituti in Italia risulta quindi problematica, comportando la possibile esclusione di persone che, pur non rientrando nei requisiti convenzionali, avrebbero diritto all'asilo ex art. 10, comma 3, Cost., creando gravi vuoti di protezione.

⁴⁵ Tale considerazione sottende la tesi, che si esplorerà nel presente paragrafo, secondo cui la disciplina nazionale vigente in materia rappresenti solo parzialmente una forma di attuazione del precetto costituzionale.

della disposizione costituzionale, intesa come strumento tuttora idoneo a garantire una tutela effettiva a rifugiati e richiedenti asilo.

Le analogie e le differenze qui solo tracciate in via introduttiva emergeranno con maggiore chiarezza alla luce dell'analisi, svolta nei paragrafi successivi, della disposizione costituzionale italiana.

2.1. L'art. 10 co. 3: dal dibattito in Assemblea costituente alla formulazione del diritto

Comune a molti ordinamenti è l'idea che l'istituto dell'asilo serva a garantire un rifugio dalla "persecuzione" subita a causa delle proprie idee o azioni politiche, siano esse volte alla difesa di valori diversi, ovvero alla resistenza contro regimi autoritari e oppressivi⁴⁶. La stessa normativa convenzionale, nella sua più rilevante formulazione sullo statuto di protezione dei rifugiati, adotta questa prospettiva, benché declinata in termini più generali, includendo una più ampia gamma di motivi di persecuzione o temuta persecuzione.

In questo contesto, la Costituzione italiana si distingue nettamente, grazie ad un lavoro innovatore e "trasformativo" dei costituenti⁴⁷. Nella Carta fondamentale italiana, e in particolare nell'art. 10 comma 3 della stessa, infatti, la garanzia di un rifugio sul territorio viene ancorata ad un presupposto più ampio e inclusivo rispetto alla mera esistenza di un timore di persecuzione o di un atto persecutorio (sia per motivi di razza, politici, religiosi), ossia l'impedimento, per lo straniero, all'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite nella Costituzione italiana. In questa prospettiva, gli atti persecutori costituiscono solo una possibile manifestazione dell'impedimento, e non la condizione esclusiva; nella visione dei costituenti questi rappresentano la *species*, e non il *genus*, ovvero una possibile declinazione, ma non l'unica causa legittimante il riconoscimento dell'asilo.

Come per altre disposizioni costituzionali – si pensi al principio personalista di cui all'art. 2 o all'imperativo di eguaglianza sostanziale dell'art. 3, comma 2, cui l'asilo risulta implicitamente connesso⁴⁸ – anche l'art. 10

⁴⁶ Alla letteratura già citata sulla costituzionalizzazione dell'asilo in chiave comparata si aggiunga Grahl-Madsen, 1966b.

⁴⁷ Sulla portata trasformativa dell'istituto costituzionale anche Rodotà, 1999, p. 49 secondo cui il diritto di asilo costituzionale arriva a trasformare anche il legame tra cittadinanza politica e territorio.

⁴⁸ Cassese osservava sul punto che, più «che nelle altre norme della nostra Costituzione, è nell'art. 10 comma 3 che viene alla luce la "filosofia" generale del nostro costituente sui diritti della persona umana. Dalle altre norme si ricava che la Repubblica intende riconoscere e garantire a chiunque, in Italia, i diritti inviolabili dell'uomo. Dal testo

attribuisce al soggetto, straniero, una tutela *forte*, in ragione della quale lo Stato, in ogni sua articolazione, è tenuto ad agire. Dall'impossibilità di godere, nel paese di provenienza, dei diritti e delle libertà garantite dalla nostra Repubblica deriverebbe dunque, secondo la lettura qui avanzata, l'obbligo per lo Stato di accogliere lo straniero nel territorio nazionale, affinché l'esercizio di dette libertà democratiche non sia impedito ma, altresì, garantito e reso effettivo, per opera dello Stato e delle sue articolazioni.

L'attuale formulazione dell'art. 10⁴⁹, approvata dall'Assemblea costituente l'11 aprile 1947 in seduta plenaria⁵⁰, deriva da un dibattito particolarmente articolato proprio sul terzo comma e sulla definizione dei criteri per il riconoscimento dell'asilo.

La decisione di inserire in Costituzione una disposizione espressa sul diritto di (all') asilo ottenne, nel complesso, un consenso quasi unanime, anche grazie alla consapevolezza storica maturata dal paese dopo la dittatura fascista e il conflitto mondiale.

Nel dibattito, le particolari sensibilità dei e delle costituenti risultarono a grandi linee in tre principali posizioni circa le modalità di riconoscimento costituzionale del diritto di (all') asilo, e in una serie di proposte di emendamenti all'originario testo avanzato dalla Commissione dei 75, il quale disponeva che il diritto in parola fosse riconosciuto allo «straniero cui vengono negati nel proprio paese i diritti di libertà garantiti dall'Italia».

La posizione maggioritaria, più comprensiva e generale – sposata da una parte rilevante delle forze centriste, laiche e cattoliche, e da una parte della sinistra non marxista – sostenne una formulazione ampia, basata sulla condizione *oggettiva e reale* di impedimento dell'esercizio delle libertà democratiche (Panzerà, 2020, p. 101). Diversamente, sia i partiti di destra che quelli dell'area socialcomunista temevano un riconoscimento eccessivamente estensivo, incapace di “selezionare” adeguatamente le

dell'art. in questione 3° comma – e soprattutto dall'abbandono, in esso, del concetto di “persecuzione politica” – si desume che il costituente reputa quei diritti indispensabili non solo in Italia ma anche in qualsiasi comunità statale; con la conseguenza che è pronto a “compensare” del mancato esercizio della libertà, colui che vive in una comunità statale illiberale, ospitandolo in Italia» (Cassese, 1975, p. 532). Di questo avviso anche, in tempi più recenti, Minniti (2018) il quale scrive che in Italia la protezione dello straniero è uno «speciale ambito dove la giurisdizione, per obbligo costituzionale e sovranazionale, è tenuta a dare integrale attuazione al principio di solidarietà e di eguaglianza sostanziale».

⁴⁹ Il 1° comma dell'art. 10 disciplina i rapporti tra ordinamento interno e internazionale, mentre i commi successivi si occupano, in particolare, del trattamento dello straniero. Nel progetto iniziale della Commissione per la Costituzione le disposizioni di cui all'art. 10 erano contenute in articoli differenti: l'attuale comma 1 corrispondeva all'art. 3 e le disposizioni sugli stranieri erano originariamente parte del disegno relativo ai rapporti civili, al successivo art. 11.

⁵⁰ Seduta pomeridiana dell'11 aprile 1947, in A.C., I, p. 804.

categorie soggettive effettivamente meritevoli di protezione. Da un lato, i liberali temevano che una formulazione tanto ampia avrebbe potuto includere anche criminali in fuga dalla giustizia nel proprio paese, e proponevano quindi di subordinare il riconoscimento dell'asilo al rispetto delle leggi italiane e di limitarlo ai casi di persecuzione "politica"⁵¹. Dall'altro, i comunisti ritenevano eccessivamente indeterminata la formula proposta, temendo che si potesse così concedere asilo anche a coloro che avevano combattuto nel paese d'origine contro l'affermazione e per il rovesciamento dei valori democratici⁵². Da qui, la loro proposta di limitarne l'applicazione alla particolare categoria dei perseguitati politici a causa della libertà, ovvero coloro i quali perseguitati «per aver difeso i diritti delle libertà e del lavoro»⁵³. Sebbene la proposta della sinistra marxista, viste anche le esperienze di esilio vissute da molti dei costituenti durante l'epoca fascista, ricevette particolare attenzione, comunque, la Costituente optò per non accogliere nessuna delle opzioni restrittive proposte⁵⁴. Prevalse l'intento di definire un modello di asilo ampio e universalistico, anche per evitare complicanze nella gestione dei rapporti internazionali, giacché, secondo alcune restrizioni proposte, lo Stato avrebbe dovuto in qualche modo giudicare quanto totalitari/democratici fossero i regimi di provenienza⁵⁵.

A tali questioni di ordine prevalentemente giuridico-formale, si aggiunsero poi delle eccezioni legate alle conseguenze pratiche di una così ampia formulazione. In particolare, si discussero: a) l'eccessiva astrattezza del riferimento all'impedimento delle libertà fondamentali, che

⁵¹ Questa la proposta, tra gli altri, dell'on. Patricolo nella seduta antim. dell'11 aprile del 1947.

⁵² Negli interventi di diversi onorevoli comunisti, convinti di una prossima fine della dittatura in Spagna, si legge ad esempio il timore di dover riconoscere asilo e quindi dare rifugio agli esuli franchisti.

⁵³ Emendamento Ravagnan *et al.* Una visione similmente ristretta della concessione del diritto di asilo trova richiami, in chiave comparata, sia nella Cost. sovietica del 1936 che in quella francese del 1947.

⁵⁴ Si veda, ad esempio, quanto riportato da Cicconetti, Cortese, Torcolini, Traversa con riguardo alla risposta dell'On. Tonello, replicando all'emendamento dell'On. Ravagnan (nota 75). L'11 aprile 1947, l'On. Tonello affermava: «Io ebbi la sventura di sopportare oltre venti anni di amaro esilio e so come la libertà concessa agli stranieri nel campo del pensiero non sia che una menzogna, anche se stampata nella Carta costituzionale di un paese libero. [...] La verità è che, quando un povero operaio, un cittadino straniero, capitava sotto le grinfie della polizia era perseguitato senza pietà. Ed allora, dobbiamo proprio noi mettere delle limitazioni a questo riguardo nella nostra Costituzione? Dobbiamo noi proprio inserire nella Costituzione queste restrizioni di libertà al diritto di asilo? Io credo di no. Io non mi sento di approvarle» (Cicconetti, Cortese, Torcolini, Traversa, 1970, p. 794 ss).

⁵⁵ Sul punto si vedano, ad esempio, gli interventi degli onorevoli Grassi e Uberti nella seduta del 24 gennaio 1947.

portò la proposta di aggiungere il richiamo all'“effettivo esercizio” di tali libertà democratiche; b) i possibili effetti di un riconoscimento così garantista e aperto, temendo un repentino aumento dei flussi di profughi, difficili da gestire in un paese ancora in fase di ricostruzione come l'Italia del dopoguerra⁵⁶. Per prevenire tali eventuali difficoltà operative, l'on. Nobile propose allora di subordinare il riconoscimento dell'asilo a delle restrizioni dettate dalla legge sull'immigrazione. Tuttavia, l'Assemblea optò per mitigare l'eventualità con un generico rinvio alle condizioni stabilite della legge, senza introdurre criteri selettivi (di tipo qualitativo oppure, eventualmente, quantitativo) e specifiche leggi sull'immigrazione⁵⁷.

A conclusione dei dibattiti, dunque, l'Assemblea decise di confermare la configurazione originaria e più ampia dell'asilo, concepito come diritto “*per tutti*”, aspirando a propugnare, nello scenario internazionale, un nuovo «modello ideale» di rapporti tra lo Stato e gli individui, che si pensava tanto innovativo da poter costituire una “buona pratica”, imitabile dalle altre Nazioni⁵⁸. Ai timori circa l'eccessiva indeterminatezza della formulazione, quindi al fatto che, in virtù di una simile disposizione nel dettato costituzionale, la Repubblica dovesse poi accogliere anche stranieri in realtà nemici della democrazia e della libertà, si rispose sostenendo che fosse proprio il riferimento ai diritti garantiti dalla Costituzione italiana a delimitare e qualificare il perimetro applicativo della norma.

L'esito della discussione sin qui rapidamente ripercorsa è, come si è accennato, la formulazione oggi contenuta all'art. 10 comma 3 della Costituzione: «lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana⁵⁹, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge». Si tratta di una delle formulazioni dell'asilo più garantiste nel panorama europeo, che riconosce quale unico presupposto per il riconoscimento dell'asilo l'impedimento al godimento *effettivo* dei diritti liberal-democratici garantiti dalla Carta costituzionale della nostra Repubblica.

⁵⁶ La preoccupazione principale restava la dittatura franchista, la cui fine molti costituenti ritenevano prossima.

⁵⁷ Il timore era stato avanzato, tra gli altri, dall'on. Nobile, che aveva proposto di introdurre un tetto numerico massimo di ingressi di richiedenti asilo, proprio nell'ipotesi di esodi di massa.

⁵⁸ Di questo avviso l'on. Grassi.

⁵⁹ Il termine «democratiche», in particolare, riflette anche le cautele espresse nel corso dei lavori preparatori, volte a escludere dal diritto di asilo coloro che, pur perseguitati nei propri paesi, si fossero resi responsabili di gravi reati – in particolare politici – in contrasto con i valori fondamentali consacrati nella Costituzione italiana.

2.2. Le caratteristiche del diritto costituzionale all'asilo: natura della situazione giuridica protetta, titolarità e causa legittimante

L'inquadramento storico qui brevemente ricostruito⁶⁰ avvalorata la concezione oggi prevalente, in dottrina e in giurisprudenza, dell'art. 10, comma 3 Cost., secondo cui il diritto all'asilo – collocato, come noto, tra i principi fondamentali della Carta – configura, di fatto, un diritto soggettivo perfetto dello straniero, non subordinato al principio di reciprocità e volto a garantire una tutela forte a «tutti coloro che, nel proprio paese, non godono delle fondamentali garanzie assicurate dalla Costituzione italiana» (Caligiuri, 2006, p. 254).

Ciò premesso, è noto, tuttavia, che la natura della disposizione in esame abbia dato luogo, sin dai primi anni di vigenza della Costituzione del 1948, a un ampio dibattito accademico e giurisprudenziale. Il principale nodo interpretativo riguardava, come di facile intuizione, il rinvio della disposizione costituzionale alle “condizioni stabilite dalla legge”.

Tale rinvio, infatti, indusse una parte (minoritaria) della dottrina e, in alcune decisioni, il Consiglio di Stato, a ritenere il principio fondamentale in questione una norma esclusivamente programmatica, priva di immediata applicabilità e bisognosa di un intervento legislativo volto a definirne compiutamente il contenuto, per acquistare efficacia⁶¹.

Questa interpretazione è stata tuttavia progressivamente superata dalla prevalente dottrina⁶², seguita da un più lento e controverso percorso giurisprudenziale⁶³. Si è così progressivamente affermata la tesi secondo cui la disposizione sia, invece, di per sé azionabile e immediatamente precettiva. In tal senso, Esposito ha osservato che «[s]e pure in una parte necessit[ava] di disposizioni legislative di applicazione, [... l'asilo costituzionale] cont[eneva] tuttavia, senza possibilità di dubbio, una disciplina completa di alcune parti dell'istituto ed una precisa delimitazione dei poteri della legge» (Esposito, 1958, p. 224).

⁶⁰ Per approfondimento sull'inquadramento storico dell'asilo si rimanda a Esposito, 1958; Cassese, 1975; Rescigno, 2004; Panzera, 2020; Telaro, 2022.

⁶¹ In tal senso v. in dottrina specialmente Tamburro, 1950, p. 263; in giurisprudenza Consiglio di Stato, sez. IV, dec. 27 febbraio 1952, n. 208; Consiglio di Stato sez. IV, dec. 2 maggio 1958, n. 374.

⁶² La dottrina sul tema è risalente e ampia. Si vedano, tra i tanti, Esposito, 1958; Cassese, 1975; Rescigno, 2004; Caligiuri, 2006; Benvenuti, 2007; Cavasino, 2010; Nascimbene, 2009; Panzera, 2020; Salazar, 2021; Tuccillo, 2021.

⁶³ A partire dagli anni Novanta, la giurisprudenza ha più volte mutato orientamento sul diritto di asilo costituzionale, al punto che la dottrina ha individuato quattro fasi evolutive nell'interpretazione dell'art. 10, comma 3, Cost., anche alla luce del recepimento della normativa euro-unitaria. Per un'analisi sistemica in materia si rimanda a Benvenuti, 2018, pp. 15-19.

Secondo tale impostazione – storicamente e tuttora maggioritaria – la legge è quindi chiamata unicamente a specificare “le condizioni di esercizio e le modalità di godimento” del diritto all’asilo costituzionale, mentre la norma costituzionale «delinea con sufficiente chiarezza e precisione la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo, individuando nell’impedimento all’esercizio delle libertà democratiche la causa di giustificazione del diritto ed indicando l’effettività quale criterio di accertamento della situazione ipotizzata»⁶⁴.

Assumendo come premessa l’immediata azionabilità del diritto e preso atto della perdurante inerzia legislativa sul punto, si giunge, dunque, a ritenere che la posizione soggettiva del richiedente asilo si elevi da mera aspettativa, collegata all’adempimento di un impegno etico-politico dello Stato, a diritto costituzionalmente garantito, con rilevanti conseguenze, non tanto sul piano “formale” quanto su quello “sostanziale”, tra cui emerge l’azionabilità del diritto in commento in via giurisdizionale.

Come riconosciuto dalla giurisprudenza di merito già a metà degli anni ’70 e poi, a distanza di trent’anni, dalla Suprema Corte⁶⁵, gli assunti fin qui esposti implicano, infatti, che le competenze in materia siano attribuite al giudice ordinario e che la tutela del diritto all’asilo non sia subordinata all’intermediazione legislativa, giacché tale intermediazione non può in alcun modo pregiudicare l’esigibilità della norma costituzionale⁶⁶.

Ne discende che il compito delle legge⁶⁷ dovrebbe consistere, in prospettiva, nella specificazione del contenuto della norma costituzionale,

⁶⁴ Cass. Civ., sez. un., sent. 17 maggio 1997, n. 4674. L’interpretazione che, al contrario, riconduce l’art. 10, comma 3, Cost. a una norma meramente programmatica risulta, peraltro, difficilmente compatibile con lo spirito profondamente umanitario che – come si è evidenziato – ha ispirato i Padri e le Madri costituenti nella scelta di collocare il diritto all’asilo tra i principi fondamentali della nascente Carta repubblicana.

⁶⁵ In un contesto normativo profondamente mutato, segnato dall’area Schengen e dai primi interventi organici in materia di immigrazione, a partire dalla Legge Martelli del 1990 (L. n. 39/1990), la Suprema Corte ha definitivamente attribuito alla giurisdizione ordinaria la competenza a riconoscere il diritto all’asilo, riconoscendolo come diritto soggettivo perfetto. Tale riconoscimento ha effetti dichiarativi e non costitutivi, essendo sufficiente il presupposto costituzionale indicato dall’art. 10, comma 3, Cost., indipendentemente da una legge di attuazione. V., tra le altre, Cass. Civ., sez. un., sent. 17 maggio 1997, n. 4674; Cons. St., sez. IV, sent. n. 6710/2000; Cons. St., sez. IV, sent. 6716/2000. In senso contrario, però, Cons. St., sez. IV, sentt. 4669/2002, 2366/2002, 5919/2002.

⁶⁶ Da qui il dibattito sull’equilibrio tra legislazione e giurisdizione in materia di asilo. Come osserva Panzera, il riconoscimento giudiziale dell’asilo può supplire alla mancanza di una legge attuativa ma produce una tutela frammentaria e dipendente dai casi, con possibili squilibri nell’effettività dell’istituto (Panzera, 2020, p. 124).

⁶⁷ Va sottolineato che la riserva di legge implicita nell’art. 10, comma 3, Cost. ha carattere assoluto: la disciplina del diritto di asilo spetta esclusivamente alla legge, escludendo ogni intervento da parte di fonti regolamentari, salvo quelli di natura meramente esecutiva e strettamente vincolati alla legge stessa (Caligiuri, 2006, p. 256).

disciplinando, ad esempio, gli aspetti procedurali e organizzativi necessari per la presentazione e l'esame della domanda di asilo, i criteri per accertare i presupposti legittimanti, i rimedi in caso di diniego, nonché le condizioni di soggiorno del titolare del diritto e le eventuali cause di cessazione o revoca della protezione⁶⁸ – senza però incidere sul “nucleo essenziale” del diritto (Rescigno, 2004, p. 159)⁶⁹.

Alla luce di queste considerazioni, la condizione di colui al quale spetta il riconoscimento dell'asilo, come pure la causa legittimante e il contenuto della tutela, devono essere individuati in ciò che è espressamente e implicitamente descritto dal comma 3 dell'art. 10 della nostra Carta fondamentale. Come ricordato più volte, la disposizione in commento stabilisce che l'asilo spetta allo *straniero* che subisce «nel suo paese l'impedimento dell'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana».

Sotto il profilo soggettivo, il testo costituzionale individua il titolare del diritto nella categoria dello “straniero”. Se, da un lato, sono evidentemente esclusi i cittadini italiani⁷⁰, la dottrina maggioritaria ritiene che in tale categoria debbano essere ricompresi anche gli apolidi, «i quali non possano esercitare le libertà democratiche nello Stato di residenza abituale» (Caligiuri, 2006, p. 254)⁷¹. Una simile lettura è corroborata da almeno tre ordini di argomenti: in primo luogo, rileva la tendenziale inclusione degli apolidi nella disciplina nazionale in materia di immigrazione e condizione dello straniero, come emerge sia dal testo unico sull'immigrazione che dalle principali convenzioni internazionali di riferimento; in secondo luogo, una considerazione logico-sistematica induce a ritenere che, diversamente, uno Stato potrebbe revocare la cittadinanza ai propri esuli, proprio allo scopo di sottrarli alla garanzia costituzionale (Panzerà, 2020, p. 105); infine, un'argomentazione interpretativa basata sul riferimento al «suo paese», che può essere inteso, e così è inteso quasi unanimemente in dottrina, anche come Stato di domicilio o di residenza abituale, e non

⁶⁸ In assenza di interventi legislativi specifici, gli aspetti applicativi del diritto di asilo sono disciplinati dalle norme relative alle forme di protezione del regime euro-unitario.

⁶⁹ Il principio fondamentale della “rigidità costituzionale” impone, infatti, la conclusione secondo cui il rinvio alla legge non conferisca al legislatore la facoltà di restringere o limitare il diritto così come previsto dalla Costituzione.

⁷⁰ Come osservato, tra gli altri, da D'Orazio, ai cittadini italiani è riconosciuta non solo l'eguaglianza di trattamento indipendentemente dalle opinioni politiche, in forza dell'art. 3 Cost., ma anche uno specifico diritto di incolato, garantito dall'art. 22 Cost., che implica il divieto di espulsione nonché la libertà di lasciare il territorio nazionale e di farvi ritorno, nel rispetto dei limiti stabiliti dalla legge (D'Orazio, 1992, p. 30).

⁷¹ Interessante sul punto anche il commento di Esposito, il quale, in ragione una lettura congiunta degli artt. 10 e 22 della Costituzione, sostiene che tale ipotesi sarebbe plausibile in particolar modo se l'apolide è privato della cittadinanza per motivi politici (Esposito, 1958, p. 223).

solo come Stato di cittadinanza (Esposito, 1958, p. 228 ss.; Cassese, 1975, p. 534; Caligiuri, 2006, p. 254; Benvenuti, 2007, p. 49 ss., Panzera, 2020, p. 105).

In questa prospettiva, e alla luce della vocazione marcatamente personalista della Costituzione repubblicana, risulterebbe difficilmente sostenibile che i Costituenti abbiano inteso escludere proprio la categoria degli apolidi – tra i soggetti più esposti al rischio di trattamenti persecutori – dal beneficio dell’asilo costituzionale.

Prima di approfondire le “libertà democratiche fondamentali” che legittimano la tutela di cui all’art. 10, comma 3, si intende qui aggiungere alcune sintetiche riflessioni inerenti alla titolarità del diritto in esame, con particolare riguardo ai cittadini di Stati membri, agli stranieri di nazionalità italiana e alla legittimità di disposizioni che appongano riserve geografiche al godimento del diritto all’asilo.

In merito al primo punto, guardando solo all’aspetto della titolarità del diritto, pur tenendo conto della normativa dell’UE e in particolare del Protocollo n. 24 che riconosce reciprocamente agli Stati membri la qualifica di paesi “sicuri”, parrebbe – in astratto – che l’asilo costituzionale potrebbe esser invocato anche da cittadini europei, in quanto, anche sulla base del diritto euro-unitario, le garanzie costituzionali non devono necessariamente esaurirsi nelle forme di protezione sovranazionale ma conservano, altresì, una certa autonomia, in virtù della quale gli Stati possono adottare le misure che ritengono opportune in base ai propri standard di tutela.

Per ciò che concerne, invece, gli stranieri di nazionalità italiana, ossia coloro che, pur essendo di origine italiana, non appartengono alla Repubblica ai sensi dell’art. 51, comma 2, Cost. e non godono, quindi, di un diritto di incolato pieno nel territorio nazionale, parrebbe possa assumersi che gli stessi abbiano diritto al godimento dell’asilo in Italia, pur non essendo considerati a quegli effetti nella categoria “stranieri”, qualora ne ricorrano i presupposti. L’assenza di diritto di incolato e il fatto che l’art. 51, comma 2, non sembri ammettere un diritto incondizionato all’ingresso per tali italiani non appartenenti alla Repubblica, potrebbero, infatti, giustificare l’accesso alla protezione per tale collettivo (Panzera, 2020, pp. 106-110).

Infine, con riguardo alle disposizioni che delimitano geograficamente il campo di applicazione del diritto all’asilo costituzionale – in particolare quelle connesse alla nozione di “paese sicuro”, cui si è accennato in precedenza – esse appaiono, nell’interpretazione qui adottata, quanto meno problematiche. Se si considera, da un lato, l’idea di “asilo per tutti” dei costituenti, e, dall’altro, il tenore letterale dell’art. 10, comma 3, che si riferisce a qualunque straniero, *indipendentemente* dal luogo di provenienza, tali pratiche – nella misura in cui ostacolano o precludono l’accesso

all'asilo senza un effettivo esame della situazione individuale – risultano di dubbia compatibilità con il disposto costituzionale⁷². Esse rischiano, infatti, di tradursi in forme di “neutralizzazione selettiva” del diritto, fondate su valutazioni prevalentemente politiche e non su ragioni propriamente umanitarie (Venturi, 2019b)⁷³.

Per quanto concerne la causa legittimante, il dato testuale è chiaro: il diritto spetta allo straniero al quale «sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana». L'elemento decisivo è, quindi, rappresentato dall'impedimento personale e soggettivo all'esercizio di tali libertà, la cui effettività costituisce il criterio di accertamento della fattispecie (Caligiuri, 2006, p. 254).

L'inciso “effettivo esercizio”, introdotto dai costituenti proprio per ancorare la tutela alla “realtà reale”, mira a garantire protezione non solo a chi vive in ordinamenti formalmente illiberali, ma anche a coloro che, pur residenti in Stati formalmente democratici, si trovino *de facto* in condizioni di illibertà o in una situazione di “invivibilità democratica” (Cassese, 1975, p. 534)⁷⁴, cioè di mancata possibilità concreta di fruire di tali libertà.

Pertanto, come sollevato in dottrina (Esposito, 1958, p. 222; Cassese, 1975, p. 537), l'esame della domanda di asilo dovrebbe limitarsi alla verifica *individuale, concreta e attuale* della condizione di impedimento all'“effettivo esercizio” delle libertà democratiche fondamentali, senza attribuire rilievo dirimente alla sola previsione formale dei diritti nell'ordinamento di provenienza. Una valutazione generale del grado di tutela dei diritti nell'ordinamento straniero può costituire lo sfondo del giudizio, ma non può sostituire l'esame della specifica situazione *personale* del richiedente, che resta il fulcro dell'operazione valutativa.

⁷² Il tema assume particolare rilevanza, sia in considerazione del ricorso sempre più frequente a tale prassi, sia alla luce delle riflessioni precedentemente svolte sul ruolo attribuito alla nozione di “paese di origine sicuro” nell'ambito delle procedure di asilo a livello europeo. A tal riguardo, si segnala – tra gli altri – lo studio di Venturi che, già nel 2018, evidenzia come l'inclusione di uno Stato nell'elenco dei “paesi di origine sicuri” finisca per neutralizzare, o – con le sue parole – «sterilizzare», il diritto di asilo per i cittadini provenienti da quel paese. Tale effetto, scrive l'A., si traduce in una discriminazione priva di adeguata giustificazione, che determina una violazione degli artt. 3 e 10, comma 3, Cost., nonché dell'art. 3, Convenzione di Ginevra del 1951 (Venturi, 2019b).

⁷³ Di opinione analoga Bolognese, il quale si riferisce al processo ormai consolidato di progressivo svuotamento (dell'effettività della tutela) del diritto di asilo come il «momento più buio» della sua storia (Bolognese, 2018).

⁷⁴ Cassese ha descritto la condizione di illiberalità che giustifica il diritto di asilo come una situazione tale da rendere intollerabile, o, meglio, «repugnante alla loro [dei richiedenti asilo] coscienza civile e morale», la prosecuzione della permanenza nello Stato di origine.

Inoltre, la lettura testuale dell'art. 10, comma 3 suggerisce che l'impossibilità di esercitare le libertà fondamentali previste dalla Carta sia, di per sé, sufficiente a giustificare il riconoscimento dell'asilo, senza che sia necessario dimostrare di aver subito ovvero aver timore di subire un atto persecutorio per uno dei motivi tipizzati dalla Convenzione di Ginevra per il riconoscimento dello status di rifugiato. In questo senso, le autorità competenti dovrebbero procedere a un esame individuale delle domande caso per caso, evitando provvedimenti collettivi di respingimento o espulsione alla frontiera e svolgendo invece una valutazione puntuale della posizione del singolo richiedente. Tale valutazione dovrebbe consistere in una comparazione tra lo status di cui il richiedente godeva nel paese di origine, in termini di libertà effettivamente esercitate, e quello di cui gode un cittadino italiano, utilizzando criteri concreti e circoscritti alla verifica del sostanziale impedimento di una o più libertà costituzionalmente garantite nel singolo caso (Benvenuti, 2007, p. 65).

A questo punto della trattazione, appare dunque necessario tentare di chiarire cosa debba intendersi per «libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana» e quale grado di compressione di dette libertà sia necessario per il riconoscimento dell'asilo. Con riguardo a quest'ultimo aspetto – che ha impegnato a lungo dottrina e giurisprudenza – si ritiene qui condivisibile l'orientamento di chi ritiene che le “libertà democratiche” non vadano intese come un “complesso indivisibile” e unitario quanto piuttosto come un insieme di diverse libertà che, anche singolarmente, possono in potenza fondare una richiesta di asilo, al ricorrere di determinate condizioni (Rescigno, 2004, pp. 218-219; Benvenuti, 2007, pp. 67-68; Panzera, 2020, pp. 114-117)⁷⁵.

È evidente, infatti, che un contesto caratterizzato da una compressione diffusa, sistematica e generalizzata delle libertà fondamentali agevoli la qualificazione della situazione del richiedente come rientrante in quella “condizione di invivibilità democratica” che la norma costituzionale intende contrastare.

Tuttavia, ciò non esclude necessariamente che anche la lesione di una *singola* libertà, tra quelle riconosciute dalla Carta, possa costituire una base sufficiente per l'accesso all'asilo costituzionale, soprattutto se si considera l'effetto dirompente che l'impedimento di una libertà può avere sull'assetto complessivo delle altre. In questa prospettiva si concorda anche con la posizione dottrinale⁷⁶ secondo cui, nel caso di compressio-

⁷⁵ La dottrina maggioritaria concorda sull'impossibilità di definire in astratto il livello di compromissione delle libertà democratiche necessario per l'asilo, privilegiando un accertamento puntuale e individualizzato, valutando l'effettiva incidenza sulla tutela delle libertà.

⁷⁶ V. nota precedente.

ne di “singole” libertà, risulti imprescindibile un accertamento concreto e contestualizzato, condotto caso per caso e capace di valutare, alla luce della specifica condizione individuale del richiedente e della situazione del paese di provenienza, se l’impedimento all’esercizio di una determinata libertà raggiunga quella soglia di compromissione democratica che l’art. 10, comma 3 intende prevenire e rimuovere.

Per delimitare il contenuto della locuzione «libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana», è necessario premettere che, per ragioni di economia del lavoro, non si intende qui offrire un’analisi adeguatamente approfondita di ciascuna libertà ma, alternativamente, si considereranno alcune “macro-categorie”: le libertà civili e politiche; i diritti sociali; i diritti e le libertà economiche.

Rientrano senz’altro tra i “fondamenti assiologici” dell’ordinamento e risultano centrali ai fini dell’asilo le libertà civili e politiche elencate, in particolare, nel Titolo I della Parte I della Costituzione: la libertà personale (art. 13), di circolazione (art. 16), di riunione (art. 17), di associazione (art. 18), di religione (art. 19), di espressione (art. 21), nonché il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24). Di rilievo particolare, ai fini dell’asilo, è l’art. 21, più volte indicato dalla Corte costituzionale come «la più eminente manifestazione delle libertà democratiche» tutelate dall’art. 10, comma 3 (Corte cost., sent. n. 11 del 23 marzo 1968). In effetti, il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero si colloca al crocevia tra le libertà della sfera individuale e quelle che abilitano la partecipazione collettiva, come la libertà di associazione e di riunione.

Storicamente, inoltre, sia la libertà religiosa sia la libertà di espressione hanno rappresentato motivazioni tradizionali alla base del riconoscimento dell’asilo. A completare il quadro si aggiungono i diritti politici, tra cui il diritto di voto (art. 48), il diritto a costituire partiti (art. 49) e il diritto di accedere alle cariche pubbliche (art. 51), che, sebbene collocati nel Titolo II, risultano essenziali per la piena partecipazione alla vita democratica e sono stati esplicitamente richiamati dall’Assemblea costituente nella definizione dei destinatari della tutela dell’asilo.

Non può poi trascurarsi che il diritto alla vita – pur non espressamente menzionato in Costituzione – rappresenti la premessa logica e assiologica per l’esercizio di ogni altra libertà⁷⁷. In questo senso, l’asilo può essere accordato anche in presenza di minacce all’integrità fisica o alla salute del richiedente.

⁷⁷ Si veda, in primo luogo, Corte cost., sent. n. 223 del 25 giugno 1996, § 4, quando la Corte ha riconosciuto nella vita «il primo dei diritti inviolabili» ex art. 2 Cost. (sent. n. 223/1996), utilizzando tale principio – in combinato disposto con l’art. 27, co. 4 – come parametro di legittimità sia per l’art. 698, co. 2, c.p.p., sia per le leggi di ratifica dei trattati in materia di estradizione.

Più complesso è il tema del rilievo attribuibile ai diritti sociali di prestazione – i c.d. diritti di “seconda generazione” – caratterizzati da una dimensione pretensiva e fortemente dipendenti da scelte di attuazione legislativa. Benché l’art. 10, comma 3 faccia riferimento alle “libertà” e non ai “diritti”, non può escludersi che, in circostanze eccezionali – ad esempio in caso di impossibilità di accedere a cure salva-vita – anche i diritti sociali assumano un ruolo decisivo ai fini del riconoscimento della protezione, come mostra la giurisprudenza costituzionale in materia di diritto alla salute, riconosciuto quale diritto fondamentale della persona⁷⁸ e motivo sufficiente per il riconoscimento di forme di protezione umanitaria, soprattutto nei casi di bisogni terapeutici gravi ed urgenti.

Ancora più delicato è il discorso relativo al diritto al lavoro. Pur essendo cardine del progetto costituzionale, esso non si traduce in un diritto soggettivo immediatamente azionabile, ma piuttosto in un obiettivo programmatico cui l’ordinamento è chiamato a tendere. La mera impossibilità di reperire un’occupazione non può quindi, di per sé, fondare una domanda di asilo, pena lo scivolamento verso un superamento implicito – e non tematizzato – della distinzione, tuttora operativa nelle politiche migratorie, tra migranti forzati e migranti economici. Diversa è la posizione della libertà sindacale e del diritto di sciopero, che la Corte costituzionale ha ricondotto tra gli strumenti essenziali della democrazia; la loro repressione sistematica potrebbe, in ipotesi, integrare una condizione di illibertà rilevante ai fini dell’asilo.

Infine, negli ultimi decenni si è assistito all’emersione dei c.d. diritti di “terza generazione” – quali il diritto a un ambiente salubre, all’identità di genere e all’orientamento sessuale – che, pur non espressamente previsti dalla Carta, sono stati progressivamente ricondotti all’alveo dei diritti inviolabili. In contesti in cui l’esercizio di tali diritti sia negato o penalmente sanzionato, può configurarsi una situazione di vulnerabilità idonea, se valutata caso per caso, a legittimare l’attribuzione di una forma di protezione⁷⁹.

⁷⁸ La Corte costituzionale ha precisato che il godimento dei diritti fondamentali non può dipendere dalle condizioni economiche (sent. n. 185/1998). Quanto alla tutela del nucleo essenziale del diritto alla salute degli stranieri irregolari, si vedano le sentt. n. 252/2001 e n. 269/2010, oltre all’art. 35, co. 3, TUI.

⁷⁹ In linea con un’interpretazione evolutiva del “nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale”, che sottolinea il legame tra diritto all’ambiente e diritto alla salute, la Corte di Cassazione ha implicitamente riconosciuto la possibilità di configurare la figura del “rifugiato ambientale” affermando che, qualora vengano accertate violazioni riconducibili a tale ambito, dovrebbe seguire il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari in favore del richiedente asilo. Cfr. Corte Cass., sez. II civ., ord. 25 febbraio 2021, n. 5022. Per un commento, per tutti, v. Ciervo, 2021.

2.3. Il contenuto dell'istituto costituzionale: l'accesso al territorio come "nucleo incompressibile"

Le considerazioni svolte in merito alla causa legittimante il riconoscimento dell'asilo conducono a due ulteriori riflessioni, *in primis*, sul c.d. "contenuto minimo"⁸⁰ dell'asilo costituzionale e, *in secundis*, sulla sua attuazione legislativa, che sarà oggetto del paragrafo successivo.

Quanto al primo profilo, viene innanzitutto in rilievo il rapporto tra asilo e territorio, reso evidente dalla formulazione dell'art. 10, comma 3, Cost., secondo cui il richiedente può trovare asilo «nel territorio della Repubblica». Da questo riferimento – il primo alla dimensione territoriale nella Carta⁸¹ – la dottrina maggioritaria ha dedotto che l'ingresso e il soggiorno, almeno provvisorio, dell'esule sul territorio statale costituiscono corollario essenziale del godimento del diritto, e dunque il "contenuto minimo" del bene giuridico tutelato dalla disposizione.

In tale prospettiva, il testo dell'art. 10, comma 3 sembra presupporre che, ai fini del pieno godimento del diritto, al richiedente sia garantito l'accesso al territorio della Repubblica. La Costituzione non si limiterebbe, quindi, a riconoscere il diritto di asilo e il divieto di *non-refoulement*, ma si spingerebbe a garantire «il diritto di accedere al territorio dello Stato al fine di essere ammesso alla procedura di esame della domanda di riconoscimento» (Cass., sez. I, sent. 25 novembre 2005, n. 25028), anche in assenza di una specifica legge di attuazione.

In linea con questa lettura, la stessa Corte di Cassazione ha ribadito – anche in tempi più recenti – che, trattandosi di un «diritto posto a presidio di interessi essenziali della persona», invocato da stranieri che, per motivi umanitari, invocano «il diritto di solidarietà sociale», tale legge d'attuazione dovrebbe esser unicamente volta a definire le condizioni necessariamente conformi alle altre norme costituzionali e internazionali, chiamate a regolare il soggiorno dell'esule, la definizione dei criteri di accertamento dei requisiti richiesti per l'asilo e le modalità del relativo procedimento di accertamento⁸², senza incidere sul contenuto minimo del diritto.

Il contenuto minimo dell'istituto – ossia l'accesso al territorio e, quindi, il diritto di fare ingresso in Italia al fine di formalizzare la richiesta di

⁸⁰ Si fa riferimento a quello che la dottrina ha definito il "contenuto essenziale" della garanzia di cui all'art. 10, co. 3, Cost. (Caligiuri, 2006, p. 254), ossia il c.d. "nucleo duro" del diritto di asilo costituzionale, inteso quale presupposto imprescindibile per assicurarne l'effettivo esercizio.

⁸¹ Secondo Salazar, il riferimento al territorio contenuto nell'art. 10, co. 3, Cost. riflette l'idea, maturata in Assemblea costituente, che il diritto di asilo rappresenti, tra i diritti riconosciuti allo straniero, quello che più chiaramente incarna l'aspirazione universalistica alla base dei principi costituzionali (Salazar, 2021, p. 343).

⁸² Tra varie, Cass., sez. I, ord. 15 maggio 2019, n. 13096.

protezione – è stato di recente espressamente qualificato dal Tribunale di Roma, «per necessità logica e giuridica», come parte del «nucleo incompressibile» del diritto di asilo sancito dall'art. 10, comma 3, Cost⁸³. Proprio in questa chiave, si ritiene che il diritto all'ingresso non possa essere sacrificato né rimesso alla piena discrezionalità del legislatore o dell'amministrazione. D'altra parte, la presenza sul territorio italiano non potrebbe assurgere a condizione per il conseguimento del diritto stesso, giacché – si ripete – l'istituto costituzionale assume a unico presupposto legittimante l'impedimento dell'esercizio delle libertà democratiche sancite dal dettato costituzionale⁸⁴.

Subordinare l'ingresso alla previa valutazione delle autorità competenti significherebbe: a) svuotare parzialmente la garanzia costituzionale, riducendola al mero divieto di estradare, espellere o rimpatriare lo straniero – anche se entrato irregolarmente – fino alla definizione della domanda; b) aggravare il presupposto legittimante l'asilo, subordinando l'accesso alla tutela alla sussistenza dell'ulteriore condizione della presenza sul territorio; c) assimilare la posizione dei richiedenti asilo a quella di qualsiasi altro straniero, riconoscendo loro soltanto un "interesse legittimo" all'ingresso⁸⁵.

La logica di favore che caratterizza lo status del richiedente asilo, e che giustifica l'elaborazione di una disciplina specifica rispetto agli altri non-cittadini, conduce invece a riconoscere in capo all'esule una vera e propria "pretesa" ad entrare e soggiornare nel territorio della Repubblica⁸⁶, giacché, alla luce della formulazione ex art. 10, comma 3, Cost. e delle considerazioni sinora svolte, la situazione soggettiva dell'esule si espli-

⁸³ Trib. Roma, XVIII sez. civile, decreto 11 agosto 2025, n. RG 36569/2025. Tale pronuncia, come altre rese su questioni analoghe, adottata in un procedimento volto al rilascio di visti umanitari in favore di persone bloccate nella Striscia di Gaza, conferma che l'accesso al territorio rappresenta uno strumento necessario per rendere effettivo il diritto all'asilo costituzionale.

⁸⁴ Scuto afferma che «L'asilo costituzionale, infatti, deve presupporre come condizione per la sua effettività una possibilità di ingresso nel territorio dello Stato per lo straniero presente alla frontiera, ai fini della verifica della sua condizione individuale e dell'eventuale presentazione della domanda di protezione» (Scuto, 2020, pp. 55-57).

⁸⁵ Quanto al diritto di ingresso dello straniero, la Corte costituzionale nell'ord. n. 503/1987 ha chiarito che «lo straniero non ha di regola un diritto acquisito di ingresso e di soggiorno nello Stato e pertanto le relative libertà ben possono essere limitate a tutela di particolari interessi pubblici, quale quello attinente alla sicurezza intesa come ordinato vivere civile» (Caligiuri, 2006, p. 254). Tale impostazione è stata criticata da Bonetti, che denuncia come l'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore rischi di legittimare «scelte legislative irrazionali, inefficienti e pure illegittime» (Bonetti, 2019a, p. 653).

⁸⁶ Le espressioni di "interesse legittimo" in riferimento all'ingresso del migrante generico nel territorio dello Stato, e di "pretesa" da parte del richiedente asilo, sono utilizzate, tra gli altri, da Bernardi, 1987, p. 427; Caligiuri, 2006, p. 254.

cherebbe in un “diritto costituzionalmente garantito” verso cui lo Stato assume un “impegno etico-politico” (D’Orazio, 1992, p. 54). In altri termini, poiché il diritto all’asilo nasce dall’esistenza dell’impedimento e non dal suo accertamento formale, dalla disposizione costituzionale derivano non solo il divieto di estradare⁸⁷, espellere⁸⁸, respingere o allontanare alla frontiera i potenziali titolari del diritto, ma anche un *obbligo* positivo per le autorità di consentirne l’ingresso e il soggiorno provvisorio nelle more dell’accertamento circa la sussistenza delle condizioni richieste dal disposto costituzionale⁸⁹, e – secondo un’interpretazione ancora più garantista – di agevolarne l’uscita in condizioni di sicurezza dallo Stato in cui è impedito l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla nostra Costituzione.

La relazione tra diritto all’asilo costituzionale e requisito della presenza territoriale torna, poi, ad assumere rilevanza in relazione alla questione se il richiedente debba trovarsi fisicamente nello Stato per poter legittimamente presentare domanda di protezione.

In questa prospettiva si discute se l’asilo costituzionale debba essere inteso esclusivamente in forma “territoriale” o se sia ammissibile anche un asilo “extraterritoriale”. Seguendo l’impostazione qui accolta – che individua nell’“impedimento all’effettivo esercizio delle libertà democratiche” l’unico presupposto legittimante – la presenza preventiva del richiedente nel territorio non sembra configurarsi come condizione necessaria

⁸⁷ L’art. 10, comma 4, Cost. recita che «[n]on è ammessa l’extradizione dello straniero per reati politici [cfr. art. 26]», ove l’art. 26, Cost. statuisce invece che «[l]’extradizione del cittadino può essere consentita soltanto ove sia espressamente prevista dalle convenzioni internazionali. Non può in alcun caso essere ammessa per reati politici [cfr. art. 10 c.4]».

⁸⁸ Sul punto è intervenuta anche la Corte costituzionale, chiarendo che l’espulsione si inserisce in un quadro nel quale – pur nella tendenziale indivisibilità dei diritti fondamentali – ingresso e permanenza degli stranieri sono regolati diversamente, anche in sede costituzionale (art. 10, co. 3, Cost.), a seconda che si tratti di richiedenti asilo o rifugiati ovvero di “migranti economici”. La Corte ricorda infatti che il pericolo di persecuzione per ragioni protette impedisce espulsione o respingimento (art. 19, co. 1, d.lgs. 286/1998), mentre analoga efficacia “paralizzante” non opera, in generale, per i migranti economici. Come rileva D’Orazio, il diritto di asilo non esclude comunque in modo assoluto il potere statale di espulsione: esso può essere esercitato, secondo la normativa vigente, nei confronti del richiedente che violi le leggi dello Stato ospitante, rappresenti una minaccia grave per l’ordine pubblico o la sicurezza nazionale, o sia stato condannato per un reato particolarmente grave (D’Orazio, 1992, p. 64 ss).

⁸⁹ Va tuttavia evidenziato come permanga, in dottrina, un acceso dibattito sul contenuto del diritto di asilo: a fronte della tesi che riconosce un diritto soggettivo all’ingresso e al soggiorno (ai fini della valutazione della domanda), un diverso orientamento sostiene che allo straniero perseguitato non spetti un diritto di stabilirsi nel territorio se non previa autorizzazione, potendo far valere solo un interesse legittimo all’ottenimento del permesso di soggiorno (Biscottini, 1989, p. 900).

per il sorgere del diritto stesso, come affermato anche dalla giustizia di merito nel noto “caso Öcalan”⁹⁰ e, più di recente, dal Tribunale di Roma nei procedimenti relativi al rilascio di visti umanitari in favore di persone bloccate nella Striscia di Gaza⁹¹. Secondo tale impostazione, l’asilo riconosciuto dall’art. 10, comma 3, Cost. si configurerebbe come diritto non limitato dalla fisicità dei confini dello Stato, ma ancorato alla condizione soggettiva dello straniero perseguitato.

Tuttavia, parte consistente della dottrina ritiene che la norma costituzionale faccia primariamente riferimento all’asilo “territoriale”⁹², mentre quello “extraterritoriale” sarebbe espressione di una «scelta di *favor legislativa*» (Panzerà, 2020, p. 127), radicata nel principio solidaristico di cui all’art. 2 della Costituzione, il quale – in un’accezione ampia – contemplerebbe «un generico invito a dare (secondo possibilità) aiuto e rifugio a chi sia perseguito o perseguitato nei diritti inviolabili dell’uomo» (Esposito, 1958, p. 223).

In ogni caso, entrambe le letture, considerate in sinergia con la ricostruzione del “nucleo incomprimibile” del diritto, consentono di formulare un giudizio critico sulle politiche di controllo migratorio che, nel perseguire obiettivi di gestione dei flussi, finiscono per compromettere il diritto all’ingresso di collettivi di migranti, nei quali sono frequentemente compresi potenziali richiedenti asilo.

Le pratiche di esternalizzazione dei controlli, attuate prima dell’arrivo alla frontiera, producono, infatti, un impedimento generalizzato e indifferenziato all’accesso al territorio, danneggiando in primo luogo coloro che fuggono dai paesi di origine, in questo modo di fatto privati del loro diritto, soggettivo, all’asilo. In tale scenario, come dimostra il recente caso delle persone gazawi, i visti umanitari – pur non armonizzati a livello europeo – sono talvolta indicati come strumento giuridico idoneo a colmare tale lacuna: secondo una parte della dottrina e della giurisprudenza, essi potrebbero, ai sensi dell’art. 25 del Codice dei visti, costituire una via di

⁹⁰ Tra il 1998 e il 1999, Abdullah Öcalan, leader del PKK, dopo essere fuggito da mandati di cattura turchi e tedeschi, si consegnò in Italia e richiese asilo. Pur lasciando poi volontariamente il paese e venendo successivamente catturato in Turchia, il Tribunale di Roma riconobbe il suo diritto di asilo, affermando che la presenza fisica nel territorio italiano non è condizione necessaria (Trib. Roma, sent. 1° ottobre 1999, p. 249 ss.). Tale orientamento è stato condiviso da alcuni studiosi – tra cui Zorzella, 1999, p. 57 – e criticato da altri – tra cui Zanghì, 1999, pp. 40-42 – e non ha trovato conferme successive nella giurisprudenza di merito.

⁹¹ V. Rassegna di giurisprudenza italiana, Asilo e protezione internazionale, in *Dir., imm., citt.*, fasc. 3/2025, spec. sezione “Visto d’ingresso per palestinesi della Striscia di Gaza”.

⁹² Anche per coerenza del sistema nazionale con il diritto euro-unitario che, come evidenziato nel capitolo precedente, adotta un’impostazione fortemente ancorata al criterio della territorialità.

accesso legale per le persone in pericolo, consentendo l'ingresso sicuro in uno Stato membro e la successiva presentazione di una domanda di protezione internazionale.

Dunque, richiamando la riflessione di Bonetti, maturata all'indomani della crisi afghana del 2021, l'attuazione dell'art. 10, comma 3, Cost. dovrebbe tradursi non già nell'attesa passiva che il soggetto perseguitato raggiunga il territorio nazionale, ma piuttosto nell'impegno ad agevolare una «uscita sicura e tempestiva dallo Stato oppressore». Ignorare questa dimensione significherebbe, in ultima analisi, «rassegnarsi al fatto che il solo modo per lo straniero in fuga di accedere al diritto di asilo, allorché non abbia i requisiti per un ingresso regolare ad altro titolo, è un ingresso irregolare nel territorio dello Stato dopo viaggi affidati spesso ad organizzazioni criminali che comportano gravi pericoli per la vita e per i patrimoni delle persone» (Bonetti, 2021, pp. 3-4).

Inoltre, nel solco delle considerazioni che attraversano trasversalmente questa analisi, emerge nuovamente, e con particolare evidenza, come – tra respingimenti in mare e pratiche di esternalizzazione – il diritto all'asilo, almeno nella fase preliminare all'ingresso nel territorio statale, si collochi in uno spazio di tensione tra l'esercizio della sovranità statale nel determinare le condizioni di accesso dei non cittadini e il diritto soggettivo dello straniero a cercare, chiedere e ottenere protezione.

2.4. (in)Attuazione del dettato costituzionale e vuoto normativo

L'analisi sin qui svolta sui presupposti, sulla natura e sulla portata dell'asilo costituzionale mette in luce una distanza strutturale rispetto alle forme di protezione riconosciute a livello internazionale ed europeo, esaminate nel capitolo precedente. Tale divergenza emerge anzitutto sul piano soggettivo: la Convenzione di Ginevra delimita infatti il novero dei beneficiari alle persone che abbiano già subito, o temano fondatamente di subire, persecuzioni per motivi tipizzati, configurando una *species* rispetto al più ampio *genus* dei titolari dell'asilo ex art. 10, comma 3, Cost. Da questa differenza derivano implicazioni rilevanti anche quanto alla causa legittimante del diritto e al contenuto minimo della tutela garantita.

Per lungo tempo dottrina e giurisprudenza hanno letto l'art. 10, comma 3, Cost. come norma a contenuto precettivo immediato, idonea a riconoscere in capo allo straniero un vero e proprio diritto soggettivo perfetto, rimettendo alla legge ordinaria la sola determinazione delle modalità di esercizio. Già nel 1964, la Corte d'Appello di Milano, con una decisione che avrebbe anticipato i successivi orientamenti della giurisprudenza, riconosceva come la figura del rifugiato si sovrapponesse solo in parte a quella dello straniero avente diritto all'asilo costituzionale, rilevando con

preoccupazione come l'assenza di una normativa organica avesse favorito una sovrapposizione tra le due categorie. A distanza di oltre trent'anni, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 4674/1997, tornarono sul punto, interrogandosi esplicitamente circa l'applicabilità, in assenza di una legge attuativa dell'art. 10, comma 3, Cost., della normativa sui rifugiati anche ai richiedenti asilo, cui si era data esecuzione con la legge n. 772/1954. Nel motivare l'esclusione di tale possibilità, i giudici della Suprema Corte evidenziarono quello che si riteneva – e qui si ritiene – innegabile: «[l'asilo] costituzionale e la normativa sui rifugiati politici [...] non coincidono dal punto di vista soggettivo, perché la categoria dei rifugiati politici è meno ampia di quella degli aventi diritto all'asilo, in quanto la [...] Convenzione di Ginevra prevede, quale fattore determinante per l'individuazione del rifugiato, se non la persecuzione in concreto, un fondato timore di essere perseguitato, [e] cioè un requisito che non è considerato necessario dall'art. 10, c. 3, Cost.».

A partire dagli anni Duemila, tuttavia, l'orientamento sino ad allora prevalente iniziò a registrare un progressivo mutamento. Nella sentenza n. 8423 del 2004 della I Sezione della Cassazione, la Corte sostenne, infatti, che «le indicazioni [scaturenti] dal diritto positivo [...] convergono nel senso di accomunare i due istituti sotto il profilo procedimentale, pur lasciando inalterati i connotati sostanziali che li differenziano». Tale pronuncia segnò l'avvio di una svolta interpretativa, poi consolidatasi con la sentenza n. 25028/2005, nella quale la Corte arrivò a configurare una “strutturale funzionalizzazione” della domanda di asilo rispetto alla richiesta dello status di rifugiato. Secondo i giudici, le differenze tra le due figure non sarebbero così marcate, esistendo una comunanza funzionale tale da rendere difficile una separazione netta tra i due istituti. In questa prospettiva, il diritto di (all')asilo «non [avrebbe] contenuto legale diverso e più ampio del diritto ad ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per la durata dell'istruttoria della pratica attinente al riconoscimento dello status di rifugiato»⁹³. In tempi più recenti, la Corte di cassazione ha ripreso e consolidato tali argomentazioni, chiarendo non solo che il contenuto del diritto di asilo costituzionale si sostanzia nella possibilità di ottenere un titolo di soggiorno funzionale all'accesso allo status di rifugiato, ma anche che l'art. 10, comma 3, Cost. deve ritenersi «interamente e pienamente regolato» e – a partire dal 2012 – «integralmente attuato» dalla disciplina (interna ed euro-unitaria) delle forme di protezione previste dal SECA, senza lasciare «alcun margine di residuale diretta applicazione»⁹⁴.

⁹³ Per alcune considerazioni sulla sentenza in commento, per tutti, cfr. Cavasino, 2007.

⁹⁴ Cass. Civ., sez. VI, 26 giugno 2012, n. 10686. Come si vedrà, la giurisprudenza di legittimità – pur con oscillazioni – tende a ricondurre il diritto di asilo di cui all'art. 10,

Nel volgere di un decennio, dunque, si è passati dalla sola “fungibilità” procedurale tra la domanda di asilo costituzionale e quella di riconoscimento dello status di rifugiato – pur sempre considerate istanze distinte – all’idea che il diritto sancito dall’art. 10, comma 3, Cost. rappresenti una fase meramente preliminare e totalmente assorbita nell’esercizio del diritto alla protezione internazionale. Anche quando la Corte, in fasi successive, ha manifestato perplessità rispetto a questa lettura strettamente funzionalistica, ha tuttavia continuato a negare un’autonoma portata normativa all’asilo costituzionale rispetto agli istituti sovranazionali recepiti nell’ordinamento interno.

Una simile interpretazione – incoerente, peraltro, con la lettera e con la ratio originaria della disposizione – rischia di determinare una sovrapposizione fra l’ambito applicativo dell’art. 10, comma 3, Cost. e quello delle varie forme di protezione internazionale, fino a svuotare di significato i tratti peculiari del diritto di asilo in senso costituzionale. Inoltre, anche ammettendo che l’asilo costituzionale possa oggi assorbire le diverse *species* delle protezioni esistenti, continuerebbe a residuare un nucleo minimo di applicazione autonoma, quantomeno entro i limiti segnati dalla formulazione testuale (Panzera, 2020, p. 146), che richiama espressamente l’«impedimento dell’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana».

Resta tuttavia evidente che, in assenza di una disciplina legislativa puntuale, il riconoscimento diretto dell’asilo costituzionale pone rilevanti criticità in termini di effettività e di garanzia. In primo luogo, occorre sottolineare che, allo stato attuale, non esista alcuna procedura specificamente destinata all’accertamento dei presupposti di cui all’art. 10, comma 3, Cost., né le Commissioni territoriali sono competenti a pronunciarsi su domande dirette al riconoscimento di un “asilo costituzionale” in quanto tale⁹⁵. Al contrario, l’unica strada teoricamente percorribile in tal senso

co. 3, Cost. nell’ambito delle forme di protezione internazionale previste dalla normativa interna ed europea, ritenendolo integralmente attuato attraverso tali strumenti e negandogli, di fatto, autonomia applicativa (Cass. Civ., sez. VI, 26 giugno 2012, n. 10686). Da ciò deriva anche l’orientamento secondo cui esso rilevarebbe solo in caso di vulnerabilità dello straniero al momento dell’ingresso nel territorio nazionale (Cass. Civ., SS.UU., 13 novembre 2019, nn. 29459, 29460, 29461). Per una critica a tale “svuotamento” dell’asilo costituzionale, si rinvia, per tutti, a Benvenuti (2018). Secondo Panzera (2020, p. 148), l’ibridazione tra le diverse figure di protezione ha sì rafforzato, per un verso, la tutela di matrice euro-unitaria, ma ha al contempo attenuato la specificità e la ratio dell’asilo costituzionale, favorendone un progressivo assorbimento in fattispecie dotate di un differente profilo funzionale e semantico.

⁹⁵ In merito al procedimento di esame delle domande di protezione internazionale, l’art. 32 del d.lgs. n. 25/2008 – come modificato dal d.lgs. n. 159/2008 – individua le decisioni adottabili dalla Commissione territoriale, salvo i casi disciplinati dagli artt. 23, 29 e 30 (ritiro della domanda, inammissibilità e procedura Dublino). La Commissione

rimarrebbe l'azione di accertamento dinanzi al giudice civile, volta a ottenere un «riconoscimento diretto e immediato dello status»(Benvenuti, 2018, p. 21) con tutte le criticità che ne derivano in termini di accessibilità, prevedibilità degli effetti e individuazione dei diritti connessi, oltre al rischio di un sovraccarico giudiziario rispetto a valutazioni che dovrebbero, in prima battuta, spettare ad autorità amministrative specializzate (Panzerà, 2020, pp. 146-147).

Le prime interpretazioni giurisprudenziali potevano forse trovare una giustificazione, seppur solo transitoria, nella mancanza – protrattasi per decenni – di una disciplina organica in materia di asilo (Panzerà, 2020, pp. 146-147), limitata alla legge di esecuzione della Convenzione di Ginevra del 1951. Con il tempo, tuttavia, gli effetti di tale impostazione si sono progressivamente consolidati e – si ha ragione di ritenere – sono stati strumentalmente valorizzati dal legislatore italiano, sino al punto di considerare superflua l'adozione di una legge specifica di attuazione dell'art. 10, comma 3, Cost. In questa cornice, i successivi interventi normativi hanno finito per incidere sul diritto all'asilo solo in modo indiretto e frammentario, alimentando – in un quadro già confuso – «tutti i possibili elementi per indurre ad una confusione terminologica fra asilo e rifugio» (Cavasino, 2007, p. 322).

I primi interventi legislativi di rilievo in materia di asilo si collocano solo nel 1990, con l'approvazione della legge n. 39/1990 (c.d. legge Martelli)⁹⁶, pensata per consentire l'ingresso dell'Italia nello spazio Schengen e volta, quindi, a garantire controlli alle frontiere efficaci. Pur richiamando espressamente l'«asilo politico» nel titolo e nella rubrica dell'art. 1, tale legge si limitava, in realtà, a recepire la definizione di *rifugiato* contenuta nella Convenzione di Ginevra, eliminandone le limitazioni geografiche⁹⁷. Un testo presentato come prima disciplina organica

può: a) riconoscere lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria ai sensi degli artt. 11 e 17 del d.lgs. n. 251/2007; b) rigettare la domanda per mancanza dei presupposti, ovvero per cause di cessazione o esclusione; c) respingerla per manifesta infondatezza. A seguito del d.l. n. 113/2018 è inoltre possibile il rigetto quando nel paese d'origine esista un'area in cui il richiedente possa stabilirsi senza rischi (c.d. "alternativa interna di fuga"). Infine, qualora non sussistano i requisiti per la protezione internazionale ma emergano rischi di persecuzioni, torture o trattamenti inumani o degradanti, la Commissione può trasmettere gli atti al questore per la valutazione del rilascio di un permesso per protezione speciale ai sensi dell'art. 19, commi 1 e 1.1, TUI, come modificato dalla l. n. 50/2023; tale tutela non può più fondarsi su elementi di integrazione sociale o legami familiari.

⁹⁶ L. n. 39, 28 febbraio 1990 recante "Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo".

⁹⁷ Altri interventi normativi introdotti dalla legge in esame, anch'essi rilevanti per l'asilo, riguardavano le procedure alle frontiere e il divieto di *refoulement*. Inoltre, la leg-

dell'«*asilo*» finiva dunque, in concreto, per occuparsi unicamente della protezione dei *rifugiati*, rafforzando la confusione tra i due differenti istituti giuridici⁹⁸ e rivelandosi presto inadeguato di fronte ai flussi legati alle crisi umanitarie degli anni Novanta, gestiti attraverso permessi temporanei e misure *ad hoc*, adottate mediante circolari, decreti ministeriali e provvedimenti d'urgenza⁹⁹. In assenza di un disegno politico complessivo, tali interventi hanno assunto la forma di misure parziali, reattive e frammentate, spesso veicolate tramite decreto-legge aggirando di fatto la riserva di legge prevista dall'art. 10, comma 3, Cost. Solo con la legge Turco-Napolitano¹⁰⁰, poi confluita nel decreto legislativo n. 286/1998 detto "Testo Unico sull'immigrazione" (TUI), si registrano sviluppi più sistematici circa lo statuto del non cittadino. Ciononostante, il TUI si concentrava quasi esclusivamente sull'immigrazione, dedicando solo limitata attenzione al diritto all'asilo¹⁰¹, senza dunque prevedere alcun intervento sulla procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato, rimasta ancorata alla "legge Martelli"¹⁰². L'auspicata disciplina autonoma del diritto all'asilo – oggetto di un apposito disegno di legge mai approvato¹⁰³ – rimase così incompiuta, confermando

ge Martelli ha istituito il "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo", tuttora operante.

⁹⁸ In senso critico, tra gli altri, Benvenuti, il quale pone in evidenza che nella l. 39/1990 l'utilizzo indistinto delle espressioni "richiedente lo status di rifugiato" (art. 1, comma 7) e "richiedenti asilo" (art. 1, comma 11) costituisce un grave elemento di ambiguità semantica (Benvenuti, 2007, p. 226).

⁹⁹ In questo contesto, le domande di protezione internazionale vengono gestite in modo disomogeneo: nel 1991 agli albanesi è concesso un permesso temporaneo di sei mesi, agli ex jugoslavi permessi umanitari inizialmente di tre mesi poi estesi a un anno con possibilità di lavoro o studio, e ai somali permessi rinnovabili per studio e lavoro secondo il decreto ministeriale del 1992, quando persistono ostacoli al rimpatrio.

¹⁰⁰ Legge n. 40, 6 marzo 1998, recante "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

¹⁰¹ Tra gli aspetti rilevanti in materia di asilo, il TUI contemplava: la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno per "seri motivi di carattere umanitario", anche in attuazione di obblighi costituzionali e internazionali (art. 5, co. 6, nella versione precedente alla l. n. 132/2018), individuato dalla dottrina come strumento idoneo a colmare i "vuoti di tutela" in caso di arrivi di massa; il divieto di allontanamento dello straniero qualora sussistano rischi di persecuzione, tortura o trattamenti inumani o degradanti nel paese di origine o di transito (art. 19, commi 1 e 1.1); le misure di protezione temporanea, attivabili mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per far fronte a eventi eccezionali di carattere umanitario, quali conflitti o calamità naturali in paesi non UE (art. 20).

¹⁰² Sebbene il TUI si presenti – ancora oggi – come attuativo dell'art. 10, Cost. (art. 1, co. 1, TUI), la disciplina del diritto di asilo ha in realtà seguito un percorso parallelo, rimasto incompiuto perché incagliato in un disegno di legge mai approvato (cfr. Benvenuti, 2018, p. 14).

¹⁰³ La protezione umanitaria e il diritto di asilo avrebbero dovuto essere disciplinati dal d.d.l. AS n. 2425, presentato il 13 maggio 1997 dal Ministro dell'Interno Napolitano

la scelta politica di non procedere a una piena attuazione dell'art. 10, comma 3, Cost.

Tra i successivi interventi normativi, merita particolare menzione la legge n. 189/2002 (c.d. Bossi-Fini)¹⁰⁴ – in seguito modificata dai decreti del 2007 e 2008 in merito alle “Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale”¹⁰⁵ – che, insieme al DPR del settembre 2004, entrato in vigore nell'aprile 2005¹⁰⁶, ha inciso profondamente sull'assetto delle procedure, pur sempre in modo solo “mediato”, attraverso gli strumenti di protezione internazionale. In particolare, la legge Bossi-Fini, affrontando l'asilo come fenomeno da contenere e scoraggiare, introduceva, tra le altre cose, due percorsi per l'esame delle domande di asilo: uno “straordinario” (ex art. 32, comma 1), cui si rispondeva col trattenimento, nel caso di attraversamento irregolare dei confini oppure nei casi in cui lo straniero avesse presentato domanda di protezione internazionale pur essendo già destinatario di un provvedimento di espulsione o respingimento; uno “ordinario” in caso di ingresso regolare¹⁰⁷. Tali scelte, che hanno oltretutto perpetuato e alimentato la confusione, prima terminologica e poi sostanziale, tra i concetti di “asilo” e “rifugio” (Panzerà, 2020, p. 148), hanno dunque contribuito a restringere il perimetro applicativo del diritto costituzionale, incidendo sull'accesso stesso alla procedura e sollevando anche dubbi di compatibilità con gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Ginevra, tra cui l'art. 31¹⁰⁸.

Su questo impianto è poi intervenuta la normativa di attuazione delle direttive europee del 2005-2008, più volte modificata in parallelo alle diverse “fasi di riforma” del SECA. Alla luce di quanto già osservato nel capitolo precedente, è evidente che – tra le direttive dell'Unione trasposte nell'ordinamento interno – quelle che hanno assunto maggiore rilievo in relazione all'attuazione – per via mediata – del diritto all'asilo sono

e altri, nel corso della XIII legislatura, ma dopo tre anni di dibattito parlamentare il provvedimento non fu approvato. Il contesto politico, segnato dall'emergenza albanese, rese difficile l'approvazione di una legge sul diritto di asilo che non compromettesse l'attuazione dell'art. 10, comma 3, Cost. e non alimentasse paure di esodi di massa, come ricostruito da Bonetti (2004, p. 19 ss).

¹⁰⁴ Legge 30 luglio 2002, n. 189 recante “Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo”.

¹⁰⁵ Il d.lgs. n. 25/2008 disciplina il funzionamento delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

¹⁰⁶ Con il DPR 16 settembre 2004, n. 303 è stato approvato il regolamento attuativo della legge Bossi-Fini con riferimento alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato.

¹⁰⁷ La legge prevedeva che, in caso di procedura “straordinaria”, gli stranieri fossero obbligatoriamente trattenuti nei centri di identificazione ed espulsione, con esame accelerato della domanda di asilo.

¹⁰⁸ Sul tema si rimanda a Bonetti, 2004, p. 1178.

la “direttiva qualifiche”¹⁰⁹ e la “direttiva procedure”¹¹⁰. Ne è derivato un quadro in cui la norma costituzionale è stata sostanzialmente assorbita nelle categorie euro-unitarie, in assenza di un autonomo sviluppo legislativo nazionale.

A partire dalla Bossi-Fini – e a prescindere dall’alternanza delle maggioranze politiche – la normativa nazionale in materia di migrazione e asilo si è sviluppata lungo una linea tendenzialmente costante di “deterrenza” e securitizzazione. Non a caso, molti interventi evocano fin dalla titolazione esigenze di “sicurezza” e “ordine pubblico” e si inseriscono in pacchetti normativi espressamente destinati al contrasto dell’“immigrazione clandestina”, nei quali l’asilo viene affrontato come ambito collaterale di gestione del rischio più che come esercizio di un diritto fondamentale. In questa prospettiva si collocano il “pacchetto sicurezza” del 2008 del Ministro Maroni, che mirava – tra le altre cose – a «un contrasto più efficace dell’immigrazione clandestina»¹¹¹; i decreti del 2018¹¹² e 2019 (c.d. “decreti sicurezza” e “sicurezza-bis”), promossi dal Ministro dell’Interno Salvini per introdurre “disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione” e, da ultimo, il decreto ONG e la legge Cutro, che rafforzano gli strumenti di trattenimento, restringono le forme di protezione residuali, accelerano le procedure di frontiera

¹⁰⁹ In principio dir. 2004/83/CE recepita con il d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, ha avuto un ruolo centrale nel SECA perché, accanto allo status di rifugiato, ha introdotto la protezione sussidiaria, estendendo la tutela anche a situazioni di grave instabilità o violenza generalizzata nei paesi di origine. Nell’ordinamento italiano a queste forme si aggiungeva la protezione “umanitaria”, poi abrogata dal d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 e sostituita dai permessi di soggiorno per esigenze umanitarie introdotti dal d.l. 21 ottobre 2020, n. 130. Le condizioni per il rilascio della protezione “speciale” sono state ulteriormente ridotte dal d.l. 10 marzo 2023, n. 20.

¹¹⁰ In principio dir. 2005/85/CE recepita con il d.lgs. n. 25, 28 gennaio 2008.

¹¹¹ Ci si riferisce al c.d. “pacchetto sicurezza” del 2008, composto dal d.l. 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), dal disegno di legge A.S. n. 733 e da tre schemi di decreti legislativi sullo status degli stranieri (ricongiungimento familiare, asilo, iscrizione anagrafica, allontanamento e detenzione dei cittadini UE). L’intervento si inseriva in un quadro di crescente emergenzialità e securitarizzazione delle migrazioni, sempre più trattate come tema di ordine pubblico. In questo contesto spiccava l’introduzione, nel d.l. n. 92/2008 (conv. nella l. n. 125/2008), della c.d. aggravante di clandestinità, che aumentava la pena per lo straniero irregolare autore di reato. La norma è stata poi dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale (sent. n. 249/2010) per violazione dei principi di uguaglianza e proporzionalità, poiché ancorava automaticamente l’aggravamento della pena a una mera condizione amministrativa. Sul punto si rimanda a Renoldi, Savio, 2008. Per un’analisi della collisione delle previsioni di cui al “pacchetto” con le norme costituzionali, si veda invece Algostino, 2008.

¹¹² D.l. n. 113/2018 recante “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’Interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”.

e inaspriscono le sanzioni, anche nei confronti delle attività di soccorso svolte dalle organizzazioni umanitarie.

Il decreto-legge n. 113/2018, cosiddetto “decreto sicurezza”, ampiamente discusso e criticato in dottrina e tra gli addetti ai lavori in materia di asilo (Algostino, 2018; Amorosi, 2018), ha – tra le altre cose – abolito il permesso di soggiorno per motivi umanitari previsto all’art. 5 comma 6 del TUI, giustificando tale scelta, sul piano politico, con l’alto numero di beneficiari cui era stato in passato riconosciuto. Senza soffermarsi sulle molteplici criticità che ne sono derivate, va ricordato che tale forma di protezione era già concepita come strumento residuale, accordato in presenza di condizioni di eccezionale e temporanea gravità, valutate caso per caso, e che la dottrina l’aveva ampiamente individuata come uno degli strumenti più idonei a cogliere l’ampiezza del dato costituzionale sull’asilo¹¹³.

Il successivo d.l. n. 53/2019, noto come “decreto sicurezza-bis”¹¹⁴, ha ulteriormente rafforzato questo approccio securitario. Tra le misure più significative vi è l’attribuzione al Ministro dell’Interno, ai sensi dell’art. 1, del potere di limitare o vietare l’ingresso nei porti italiani di navi (diverse da quelle militari) per motivi di ordine e sicurezza pubblica, o in caso di “passaggio non inoffensivo” ai sensi dell’art. 19, par. 2, lett. g), della Convenzione UNCLOS¹¹⁵, previo concerto con i Ministri della difesa e delle infrastrutture e dei trasporti. Parimenti discusso è l’art. 2, che inasprisce sensibilmente le sanzioni amministrative per la violazione di tali divieti,

¹¹³ A tal proposito, si ricorda che, prima dell’entrata in vigore del c.d. decreto sicurezza, il TUI consentiva al questore di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari in presenza di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali» (art. 5, co. 6, d.lgs. 286/1998). Inoltre, in caso di rigetto della domanda di protezione internazionale, la Commissione territoriale poteva trasmettere gli atti al questore qualora ritenesse sussistenti gravi motivi umanitari. Il permesso era concesso anche quando lo straniero non poteva essere espulso verso paesi nei quali rischiasse persecuzioni (art. 19, co. 1, TUI). Con il d.l. n. 113/2018, questa forma residuale di protezione è stata abrogata e sostituita da permessi tipizzati (per calamità naturali, atti di valore civile, cure mediche, ecc.) e da alcuni «casi speciali» già esistenti, eliminando il riferimento ai «motivi umanitari» e alla clausola aperta dei «seri motivi» e qualificando le tutele residuali come eccezionali. Si segnala, inoltre, che già la circolare del 4 luglio 2018 aveva orientato le Commissioni territoriali verso un’interpretazione più restrittiva delle condizioni di vulnerabilità. Tra gli interventi critici sul punto, v. Padula, 2018; Benvenuti, 2019.

¹¹⁴ D.l. n. 53/2019, conv. con mod. dalla l. 8 agosto 2019, n. 77.

¹¹⁵ Ai sensi dell’art. 19, par. 1, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), adottata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 (UNTS, vol. 1833, p. 3), il “passaggio inoffensivo” è definito come quello che «non arreca pregiudizio alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero». Tra i comportamenti considerati contrari a tale principio figura, in particolare, «il carico e lo scarico di [...] persone in violazione delle leggi e dei regolamenti [...] in materia di immigrazione vigenti nello Stato costiero» (par. 2, lett. g).

incrementando l'ammontare delle sanzioni pecuniarie e introducendo la possibilità della confisca diretta delle navi, con evidenti dubbi di proporzionalità rispetto alla gravità dell'illecito¹¹⁶.

In continuità con tale impostazione si iscrive anche l'azione dell'attuale governo Meloni, che, con il decreto-legge n. 1/2023 (c.d. decreto ONG)¹¹⁷, primariamente volto a ostacolare l'operatività delle navi umanitarie¹¹⁸, e la successiva legge n. 50/2023 (c.d. legge Cutro)¹¹⁹, non modifica l'orientamento di fondo, ma lo irrigidisce ulteriormente¹²⁰. Il rafforzamento del sistema dei centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr), la significativa restrizione dell'ambito applicativo della protezione speciale¹²¹, l'estensione delle procedure accelerate di frontiera anche alle domande presentate da richiedenti provenienti da paesi di origine sicuri¹²², nonché l'inasprimento delle sanzioni penali in materia di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare – accompagnato da una nuova stretta sulle attività delle ONG – consolidano una visione del fenomeno migratorio come emergenza da contenere più che come realtà strutturale da governare mediante strumenti stabili e rispettosi dei diritti fondamentali. Anche in questo

¹¹⁶ Per un commento al d.l. n. 53/2019, cfr. Benvenuti, 2019; Calabria, 2019; Natale 2019; Zirulia, 2020.

¹¹⁷ D.l. n. 1/2023 del 2 gennaio 2023 recante "Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori", rinominato informalmente "codice di condotta delle ONG", e convertito con la legge del 24 febbraio 2023, n. 15, in vigore dal 3 marzo 2023.

¹¹⁸ A titolo esemplificativo, il d.l. n. 1/2023, all'art. 1, comma 2-*bis*, impone alle navi ONG di dirigersi subito al porto assegnato dopo ogni salvataggio, limitando così ulteriori operazioni. L'effetto è aggravato dall'assegnazione di porti lontani, che costringe a lunghi trasferimenti e riduce la capacità di intervento. Inoltre, l'art. 1, comma 1, lett. b) introduce nuovi adempimenti a carico del comandante, tra cui la raccolta dei dati personali dei soccorsi, normalmente svolta dalle autorità dopo lo sbarco in un porto sicuro.

¹¹⁹ Il naufragio del 26 febbraio 2023 al largo di Cutro, costato oltre cento vite, ha profondamente scosso l'opinione pubblica. Paradossalmente, però, a tale tragedia è seguito un ulteriore irrigidimento delle politiche migratorie: il Consiglio dei ministri riunitosi a Cutro il 9 marzo 2023 ha infatti approvato il d.l. n. 20/2023, poi convertito nella l. n. 50/2023 ("decreto Cutro").

¹²⁰ Per un'analisi sistemica e completa delle novità legislative introdotte dalla legge Cutro si rimanda a Bonetti, 2023.

¹²¹ Dopo gli interventi del 2018, il d.l. n. 130/2020 (convertito con la legge del 18 dicembre 2020, n. 173) aveva ampliato i presupposti per la protezione speciale, includendo la tutela della vita privata e familiare dello straniero e prevedendo la possibilità di convertire il permesso in permesso per lavoro. Tuttavia, il d.l. n. 20/2023 (convertito con la legge del 5 maggio 2023, n. 50, c.d. "decreto Cutro") ha ristretto l'ambito della norma ai soli casi di ostatività al respingimento o all'espulsione (art. 19, commi 1 e 1.1, TUI), escludendo motivi familiari e la conversione in permesso di lavoro, salvo per le domande presentate prima dell'entrata in vigore. Si rimanda, su questi sviluppi, a Morozzo della Rocca, 2023; Zorzella, 2024.

¹²² Sul punto, tra i più dibattuti della nuova legislazione, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, si ritornerà nell'analisi dell'attuazione del Protocollo Italia-Albania, si rimanda, tra tutti, a Favilli, 2023; Flamini, 2023; Praticò, 2023.

caso, l'attenzione agli obblighi derivanti dalla Costituzione e dai vincoli internazionali ed europei risulta marginale, in un quadro che continua a privilegiare l'approccio repressivo e securitario a scapito di una gestione orientata alla tutela della persona¹²³.

Per quanto sommario e incompleto¹²⁴, questo quadro consente di individuare una costante nelle politiche italiane in materia di migrazione e asilo: l'assenza di una visione programmatica e strutturata, sostituita da un susseguirsi di misure normative emergenziali, difensive e improntate a logiche di sicurezza. Sul piano interno, con particolare riferimento all'asilo costituzionale, si conferma – come efficacemente sintetizzato da Panzera – che la mancata adozione di una legge di attuazione dell'art. 10, comma 3, Cost. «ha consentito alla disciplina degli altri strumenti di garanzia esterni di coprire la gran parte delle richieste di protezione avanzate sul territorio italiano, finendo per rappresentare – sul piano anzitutto procedurale e successivamente anche contenutistico – pressoché l'unico modulo operativo concretamente disponibile anche in relazione all'asilo costituzionale» (Panzera, 2020, p. 146). I tentativi di elaborare una disciplina nazionale autonoma e sistematica sull'asilo non sono mai giunti a compimento, decadendo per lo più nelle fasi preliminari dell'iter parlamentare¹²⁵. Tale inerzia legislativa ha pertanto contribuito in modo determinante al processo di “osmosi” attraverso il quale la specificità dell'asilo costituzionale è stata in parte assorbita in fattispecie giuridiche caratterizzate da presupposti e portata differenti.

Il legislatore nazionale ha mostrato, in definitiva, una perdurante incapacità di esercitare appieno la propria funzione nella definizione di un sistema di asilo coerente con i principi costituzionali, lasciando l'art. 10, comma 3, Cost. in larga parte inattuato, o comunque attuato solo parzialmente mediante una difficile e frammentaria armonizzazione tra diversi livelli normativi. Paradossalmente, è stato proprio il diritto dell'Unione a garantire, almeno in parte, l'effettività della tutela, assicurando quel “contenuto minimo” di protezione che la norma costituzionale sembrava promettere in termini ben più ampi. Da qui l'asimmetria: l'art. 10, comma

¹²³ Per un commento generale sulla legge Cutro si rimanda anche a Campori, 2023.

¹²⁴ Si precisa che nel presente lavoro si è scelto di concentrare l'attenzione sulle disposizioni ritenute maggiormente rilevanti per: a) la (dis)applicazione dell'asilo costituzionale; b) l'accesso al territorio nazionale come fase preliminare al diritto di asilo. Si segnala tuttavia che molti degli interventi normativi citati hanno avuto effetti restrittivi anche sulle fasi successive, in particolare sulla procedura di esame delle domande e sul sistema di accoglienza per richiedenti e beneficiari di protezione internazionale o umanitaria. Per un approfondimento sulla legge n. 50/2023, v., tra gli altri, Giovannetti, 2023.

¹²⁵ Sulle proposte legislative giunte all'esame parlamentare tra il 2001 e il 2006 – talvolta ritenute in dottrina incompatibili con il diritto internazionale – si richiama Lanzerini, 2004.

3, Cost., pur presentandosi sul piano formale come una delle disposizioni di garanzia più avanzate nel panorama europeo, ha trovato nel recepimento della disciplina euro-unitaria il principale veicolo di concretizzazione.

3. La dissuasione dell'esercizio di un diritto di rango costituzionale: l'accesso al territorio della Repubblica tra *pushbacks*, *pullbacks* e pratiche di esternalizzazione ed extraterritorializzazione

Il diritto all'asilo costituzionale si configura, a quasi ottant'anni dalla sua introduzione, come un diritto «incompiuto», anche a causa di una sistematica – e spesso artificiosa¹²⁶ – sovrapposizione con altri status di protezione, di matrice internazionale o interna, che non possono tuttavia esser ritenuti né coincidenti né pienamente sovrapponibili all'istituto in esame, per le ragioni già illustrate.

Spostando lo sguardo dal piano strettamente normativo a quello sostanziale, l'asilo costituzionale appare pressoché svuotato di efficacia e di fatto “sterilizzato” (Venturi, 2019b), anzitutto perché privato del suo nucleo essenziale di tutela. In particolare, il contenuto minimo del diritto soggettivo all'asilo, ossia il diritto di ingresso nel territorio della Repubblica per gli asilanti, sembra sfumare se confrontato con le esperienze vissute dai migranti, inclusi coloro ai quali sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione, per raggiungere il “territorio della Repubblica”.

In considerazione del rilievo attribuito, nella presente ricerca, all'impedimento dell'accesso al territorio in termini di incidenza sull'effettività del diritto all'asilo, si intende qui offrire una riflessione sulle principali misure che ostacolano l'esercizio effettivo del diritto di ingresso, così come tutelato ai sensi dell'art. 10, comma 3, Cost.

Tra tali fattori ostativi rientrano, nello specifico: a) le misure di controllo delle frontiere, che, perseguendo finalità di contrasto all'immigrazione irregolare, rischiano di comprimere ingiustificatamente l'accesso al territorio per fini di protezione; b) la perdurante carenza di canali sicuri di ingresso nel territorio della Repubblica specificamente destinati ai richiedenti asilo. A ciò si aggiungano le proposte e prassi volte a limitare o differire l'accesso effettivo al territorio ai fini dell'esercizio del diritto di asilo: da un lato, le proposte di esternalizzazione delle procedure di primo esame attraverso sistemi di ricezione e screening in paesi terzi o in prossimità di aree di crisi; dall'altro, il ricorso alla finzione giuridica del

¹²⁶ Così anche Vitiello, 2015.

non-ingresso, con conseguente compressione delle garanzie procedurali e sostanziali riconosciute ai richiedenti protezione internazionale.

Se la carenza di canali sicuri di ingresso (punto b) sarà dedicato il capitolo successivo, *pars costruens* dell'intero lavoro, in questa sede ci si propone di esaminare alcune delle principali misure di controllo alle frontiere e di riflettere, per ciascuna di esse, sulle implicazioni che esse determinano sotto il profilo dell'effettività e della garanzia del diritto all'asilo costituzionalmente riconosciuto.

Nonostante i ripetuti e costanti richiami al rispetto dei diritti umani e, nel caso di specie, del diritto all'asilo, sancito dal dettato costituzionale e menzionato in gran parte degli strumenti adottati in materia di immigrazione e asilo, molte delle misure concretamente implementate – sia dalle Istituzioni dell'UE sia da alcuni Stati membri, tra cui l'Italia – appaiono orientate, sempre più frequentemente, a ostacolare l'accesso al territorio (e quindi alle procedure di accertamento del diritto alla protezione) e a selezionare i cittadini stranieri ritenuti funzionali allo sviluppo economico nazionale, piuttosto che a garantire un'effettiva gestione delle procedure o a contrastare realmente l'immigrazione irregolare¹²⁷. Tale orientamento si concretizza spesso nella cosiddetta esternalizzazione, ossia nel trasferimento a paesi terzi – definiti “strategici” perché di transito verso l'Europa – di responsabilità e funzioni relative alla gestione dei flussi migratori: dal controllo delle frontiere alla ricezione e valutazione delle domande di protezione.

Pur avendo conosciuto una temporanea flessione in corrispondenza dei conflitti e dei processi rivoluzionari che hanno interessato il Nord Africa nel periodo delle c.d. Primavere arabe, l'esternalizzazione continua a rappresentare uno degli assi portanti della politica europea e nazionale in materia di immigrazione e asilo¹²⁸.

¹²⁷ Così anche De Vittor, 2012.

¹²⁸ Nel contesto europeo, tale impostazione emerge anche nella COM(2020) 609 final, p. 17. Tra le manifestazioni più emblematiche di questo approccio figura la Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, che prevede la riammissione in Turchia dei cittadini turchi e dei paesi terzi entrati irregolarmente nell'UE, in cambio di liberalizzazione dei visti, avanzamento del processo di adesione e consistenti finanziamenti per l'accoglienza e il controllo delle frontiere. L'impianto logico di tale intesa risulta particolarmente significativo: la cooperazione con uno Stato terzo, non vincolato né dalla CEDU né dal diritto dell'Unione, viene proposta come strumento di contenimento dei flussi, non solo di migranti “economici”, ma anche di persone potenzialmente titolari del diritto alla protezione internazionale. Ne deriva la subordinazione di vantaggi politici ed economici alla riduzione degli attraversamenti irregolari verso l'UE e, come evidenziato dalla dottrina, il finanziamento e la legittimazione di politiche di blocco indiscriminato delle partenze, con esternalizzazione tanto del controllo delle frontiere quanto della selezione preventiva di chi può accedere alla procedura di asilo. Tale meccanismo rischia così di compromettere gravemente l'effettività del diritto all'asilo e di incidere sul principio

3.1. segue: la cooperazione Italia-Libia in materia migratoria

Nel contesto italiano, una delle espressioni più emblematiche e controverse di tale strategia è rappresentata dalla cooperazione italo-libica in materia migratoria, avviata da ormai quasi vent'anni e proseguita sotto tutte le maggioranze di governo.

Tale cooperazione affonda le sue radici nel *Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione* siglato da Berlusconi e Gheddafi nel 2008, il quale – oltre a sancire un generale impegno di collaborazione bilaterale – annoverava, tra i suoi obiettivi centrali, il contrasto all'immigrazione “clandestina” e il rafforzamento del controllo delle frontiere terrestri e marittime. In esecuzione dell'art. 19 del trattato, l'Italia si impegnava a finanziare la costruzione di centri di detenzione per migranti “illegali”, elargire fondi e personale specializzato per il rafforzamento della sorveglianza ai confini e predisporre pattugliamenti marittimi congiunti al largo delle coste libiche.

Nella prassi tali misure si tradussero, come noto, in operazioni di respingimento collettivo in alto mare verso la Libia – i c.d. *pushbacks* – per le quali l'Italia fu fermamente condannata dalla Corte EDU nella sentenza del 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*¹²⁹. In particolare, nel celebre caso, la Grande Camera condannava le operazioni di intercettazione in alto mare e successivo trasferimento forzato in Libia di un gruppo di 24 migranti (11 somali e 13 eritrei), attuate nel 2009 dalle autorità italiane, ritenendo che l'Italia avesse violato l'art. 3 della CEDU, in quanto aveva respinto i ricorrenti verso un paese in cui «sapeva o avrebbe dovuto sapere»¹³⁰ che essi sarebbero stati esposti a un rischio reale di subire torture o trattamenti inumani e degradanti, nonché al rischio di *refoulement* indiretto verso i paesi d'origine. Per la prima volta, inoltre, la Corte accertava la violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 4 – che vieta le espulsioni collettive di stranieri – in relazione a respingimenti collettivi in alto mare di persone intercettate senza esame individuale, nonché dell'art. 13 CEDU (diritto a un ricorso effettivo), in combinato disposto con l'art. 3 CEDU e con l'art. 4 del Protocollo n. 4, a causa dell'assenza di strumenti effettivi per contestare il respingimento e far valere i propri diritti.

La condanna all'Italia nel caso *Hirsi* e il successivo crollo del regime Gheddafi nel 2011 portarono, allora, a un minor ricorso agli strumenti di

di *non-refoulement*, determinando una compressione delle garanzie già nella fase anteriore all'ingresso nel territorio. Per approfondimenti sul tema, si rinvia, tra gli altri, a Favilli, 2016; Roman, 2016; Borges, 2017.

¹²⁹ Corte EDU, sentenza del 23 febbraio 2012, ric n. 27765/09, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*. Per un commento si veda Liguori, 2012.

¹³⁰ Corte EDU, sentenza *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, cit., par. 131 e 156.

contenimento, che si è tradotto, a sua volta, in numeri ancora più drammatici di morti in mare. A fronte di ciò, e anche per effetto di un forte impulso europeo¹³¹, il 2 febbraio 2017, il Governo italiano e il Governo di Al-Sarrāj conclusero il “Memorandum di intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all’immigrazione illegale, [...] e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana” (d’ora in poi: *Memorandum*)¹³².

In breve, in linea con la più ampia strategia politica dell’UE in materia, l’Italia conveniva così di supportare sul piano logistico, finanziario e tecnologico le attività libiche di sorveglianza della frontiera e di rafforzamento del sistema dei centri di detenzione, con il fine ultimo di «garantire la riduzione dei flussi migratori *illegali*» (cons. 11, *Memorandum*) in partenza dalla Libia.

Di fatto, il *Memorandum* sostituiva la pratica dei *push-backs* operati direttamente dalle autorità italiane verso il territorio libico con quella dei c.d. *pull-back* o *push-backs by proxy*, cifra distintiva di questo nuovo modello di cooperazione, che prevede la detenzione e il rimpatrio dei migranti in Libia «sotto l’esclusivo controllo del Ministero dell’Interno libico» (cons. 9, *Memorandum*), con il sostegno italiano ed europeo. In altri termini, tale prassi, perfettamente coerente con il più ampio processo di esternalizzazione implementato anche su scala regionale, ha introdotto un sistema di “deleghe” del controllo delle frontiere¹³³ – fondato su un *contact-less control* esercitato dall’Italia, e su un contenimento dei migranti realizzato di fatto dalla Guardia Costiera Libica, esecutrice dei respingimenti e, appunto, coordinata “senza contatto”, a distanza, con la finalità ultima di impedire l’accesso al territorio italiano ed europeo¹³⁴. Come è stato osservato in dottrina, la differenza principale tra i *pushbacks* – per i

¹³¹ V. Consiglio Europeo, *Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale*, Press release, 3 febbraio 2017. Inoltre, il sostegno dell’Unione europea a tale approccio migratorio da parte italiana trova riscontro, tra gli altri, nella missione navale EUNAVFOR MED – prima operazione SOPHIA, poi IRINI – che ha incluso tra i propri compiti anche l’addestramento della Guardia Costiera e della Marina Militare libica, con l’obiettivo dichiarato di rafforzare la sua capacità di controllo delle frontiere e di contrasto alle partenze irregolari. Cfr. Pascale, 2018.

¹³² *Memorandum* disponibile in: www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf.

¹³³ A rafforzare il processo di esternalizzazione delle frontiere in Libia da parte dell’Italia concorrono, da un lato, la missione di supporto alla Guardia costiera libica, con il distaccamento di unità navali italiane nelle acque territoriali libiche; dall’altro, l’adozione del Codice di condotta per le ONG impegnate nel salvataggio dei migranti in mare, che vieta l’ingresso nelle acque libiche (salvo casi di grave emergenza) e impone di non ostacolare le operazioni di ricerca e soccorso della GCL, limitando in modo significativo la libertà di azione delle organizzazioni umanitarie. Si veda Pascale, 2018.

¹³⁴ Per approfondimenti sul punto si rinvia a Fazzini, 2020.

quali l'Italia è stata condannata nel caso *Hirsi* – e i *pullbacks* risiederebbe nel fatto che, in questi ultimi, l'Italia evita un coinvolgimento operativo diretto potenzialmente censurabile ai sensi della CEDU, perseguendo risultati analoghi tramite forme di sostegno tecnico, tecnologico e finanziario alle autorità libiche (Liguori, 2012). Non è difficile comprendere, dunque, come un simile contesto possa risultare potenzialmente lesivo – in senso ampio – dei diritti delle persone migranti e, in quanto tale, idoneo a generare nuovi ricorsi contro l'Italia, anche in assenza di un contatto “diretto” tra lo Stato italiano e le operazioni di respingimento, inclusi eventuali procedimenti dinanzi alla Corte EDU.

Il tema della responsabilità statale in materia di diritti umani in scenari extraterritoriali rimane, tuttavia, oggetto di ampio dibattito accademico e giurisprudenziale, come dimostra il caso *S.S. and Others v. Italy*. Il caso trae origine da un'operazione di soccorso in mare del 6 novembre 2017, nelle acque al largo della Libia, che vide l'intervento di un'unità dell'ONG Sea-Watch e di una motovedetta della Guardia costiera libica e si concluse con un naufragio e con il ritorno forzato in Libia di una parte dei sopravvissuti, poi esposti a gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani, ampiamente documentate da numerosi rapporti internazionali. Alla luce di tali circostanze, i ricorrenti hanno dedotto la responsabilità dello Stato italiano per la violazione degli artt. 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti) della CEDU e art. 4 del Protocollo n. 4 (divieto di espulsioni collettive) della CEDU, sollevando questioni di particolare complessità in ordine sia all'estensione extraterritoriale degli obblighi convenzionali di tutela dei diritti umani, sia alla responsabilità degli Stati per violazioni commesse da soggetti terzi nell'ambito di operazioni da essi indirettamente controllate¹³⁵. Nel caso di specie, tuttavia, la Corte EDU – in controtendenza rispetto alle aspettative di buona parte della dottrina internazionalistica – ha dichiarato il ricorso irricevibile, escludendo che l'Italia avesse esercitato una giurisdizione extraterritoriale sufficiente sugli eventi occorsi nelle acque prospicienti la Libia ai sensi dell'art. 1 CEDU. Pur non affermando la responsabilità dello Stato, la decisione mette in luce le profonde ambiguità giuridiche del modello di esternalizzazione, mostrando come le politiche di cooperazione e contenimento dei flussi possano incidere in modo significativo sulla tutela dei diritti fondamentali dei migranti già nella fase

¹³⁵ Questa forma di esercizio del controllo da parte degli Stati membri su pratiche, compiute da Stati terzi, lesive dei diritti umani e finalizzate al contenimento e al blocco dei flussi migratori diretti verso l'Europa, comporta il rischio – tanto potenziale quanto concreto – di dar luogo a quelle che la dottrina ha efficacemente definito *black holes* legali: spazi grigi per la tutela dei diritti fondamentali degli stranieri, inclusi i potenziali titolari di protezione internazionale (cfr., tra i primi, Wilde, 2005).

anteriore all'ingresso nel territorio nazionale ed europeo¹³⁶. Senza addentrarsi oltre nelle implicazioni sovranazionali di tali pratiche¹³⁷, l'analisi che segue si concentra sul profilo costituzionale, e in particolare sulle ricadute che questo modello di esternalizzazione – suscettibile di essere replicato in forme analoghe di gestione delegata dei flussi migratori in altri contesti statali¹³⁸ – produce, sul piano sostanziale, in termini di compressione dei diritti fondamentali degli stranieri, tra cui il diritto all'asilo.

In primo luogo, va osservato che dall'analisi testuale del *Memorandum* del 2017 emerge come esso, sulla falsariga del precedente, manchi di riferimenti espliciti alla tutela dei diritti umani fondamentali e, elemento non meno controverso, alla possibile presenza di richiedenti asilo e rifugiati tra i "clandestini" in partenza dalla Libia verso l'Italia¹³⁹. Difatti, sebbene l'art. 5 menzioni i *diritti*, impegnandosi a rispettare gli «obblighi internazionali e [gli] accordi sui diritti umani di cui i due paesi siano parte», nel testo non si rinviene alcuna specificazione idonea a concretizzare tali diritti, né con riferimento alla particolare condizione giuridica degli stranieri, tra cui il diritto all'asilo e il *non-refoulement*, né rispetto ai diritti della persona umana, incluso il diritto a non subire torture o trattamenti inumani e degradanti. Tale lacuna risulta tanto più rilevante se si considera che – come documentato da numerose ONG (Amnesty International, 2017), dall'Alto commissariato ONU per i diritti umani, dall'*European Border Assistance Mission*¹⁴⁰ e da una consolidata giurisprudenza, tra cui la Cassazione nel caso *Asso28*¹⁴¹ – al momento della stipula la Libia non poteva essere considerata uno paese sicuro¹⁴²: non aveva aderito alla

¹³⁶ Adottando un approccio più restrittivo, la Corte ha dunque rinunciato a sviluppare l'approccio funzionale alla giurisdizione delineato in *Hirsi Jamaa c. Italia*. Per una riflessione sul punto Tammone, 2025.

¹³⁷ Per un'analisi di dettaglio sul tema si rinvia ai numerosi contributi in dottrina, tra cui Reyhani, Gomez Del Tronco, Mayer, 2019; Moreno-Lax, Giuffrè, 2019.

¹³⁸ Si vedano, tra gli altri, il Memorandum d'intesa Italia-Sudan del 2016 e l'accordo Italia-Tunisia del 2011. Per un'analisi delle problematiche costituzionali comuni ai tre accordi, si rinvia a Algostino, 2017.

¹³⁹ Nel *Memorandum* le parti riaffermano la volontà di cooperare nel contrasto alla migrazione irregolare, prevedendo, tra l'altro, la predisposizione di «campi di accoglienza temporanei» in Libia, sotto il controllo del Ministero dell'interno libico, per i migranti diretti verso l'Europa via mare. Proprio il riferimento a tali strutture, concepite come soluzione per la gestione dei movimenti verso l'Europa, costituisce un chiaro esempio del processo di esternalizzazione della gestione dei flussi migratori.

¹⁴⁰ Il rapporto dell'*European Border Assistance Mission* parla esplicitamente di «*gross human rights violations and extreme abuse and mishandling of detainees*» compiute nei campi di detenzione libici (Consiglio dell'Unione europea, 5616/17, 25 gennaio 2017, p. 37).

¹⁴¹ Cass. Pen., sez. V, sentenza del 1° febbraio 2024 n. 4557.

¹⁴² V. in merito anche Cass. Pen., sez. VI, sent. del 16 dicembre 2021 n. 15869; Cass. Pen., sez. V, sent. del 1° febbraio 2024 n. 4557.

Convenzione di Ginevra per i rifugiati¹⁴³, era priva di un effettivo sistema di accoglienza, e ospitava centri di detenzione per stranieri ove i migranti correvano «l'elevato rischio di essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti»¹⁴⁴. In questo quadro, il generico richiamo ai diritti contenuto nell'Intesa italo-libica appare, in concreto, largamente insufficiente a garantire una tutela effettiva dei diritti degli stranieri intercettati e riportati in Libia.

In secondo luogo, la recente sentenza n. 4557/2024 della Corte di Cassazione sollecita una riflessione su un ulteriore profilo critico del *Memorandum*, con particolare riguardo alla tutela del diritto all'asilo costituzionale e al principio di *non-refoulement*, inteso come norma consolidata del diritto internazionale consuetudinario e, al contempo, regola rilevante sul piano interno¹⁴⁵. Nel caso in oggetto, infatti, la Cassazione ha qualificato la consegna dei centouno migranti alla motovedetta libica ad opera del comandante dell'imbarcazione *Asso28*, battente bandiera italiana, come un «danno grave, consistente nel loro respingimento collettivo». In sostanza, richiamando i principali riferimenti normativi internazionali, comunitari e nazionali sul punto¹⁴⁶, nonché precedenti rilevanti – tra cui il caso *Vos Thalassa*¹⁴⁷ ed il caso *Hirsi* – la Corte ha ribadito che l'Italia è vincolata al rispetto del *non-refoulement* anche in alto mare, al di fuori dei propri confini, evidenziando inoltre l'obbligo per le autorità statali di acquisire informazioni e assicurazioni sull'effettivo trattamento cui tutti i soggetti respinti verrebbero esposti in caso di rinvio.

Seguendo questa opzione interpretativa, e considerato che la zona SAR “libica” – istituita in attuazione del *Memorandum* – «non risulta ancora operativa»¹⁴⁸, si potrebbe dunque sostenere che lo stesso coordinamento

¹⁴³ Secondo autorevole dottrina, peraltro, già solo questo elemento è sufficiente a sostenere che l'accordo violi il diritto di asilo. Così, anche Algostino, 2017, p. 171.

¹⁴⁴ Cass. Pen., sez. V, sentenza n. 4557/2024 punto 1 del ritenuto in fatto.

¹⁴⁵ Nell'ordinamento italiano, l'art. 19, comma 1, TUI vieta in ogni caso l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero rischi persecuzione per motivi di razza, sesso, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche o condizioni personali o sociali, o il rinvio verso un altro Stato che non lo protegga da tale persecuzione. Il principio di *non-refoulement* gode inoltre di copertura costituzionale, quale diretta espressione del diritto all'asilo di cui all'art. 10, comma 3, Cost. e ha carattere assoluto e inderogabile. Ne consegue che la sua operatività non può essere compressa o elusa tramite accordi bilaterali con paesi terzi, compresi gli accordi di riammissione.

¹⁴⁶ Tra i riferimenti normativi: artt. 3 e 14 della CEDU; art. 4 del Protocollo addizionale, art. 33 della Convenzione di Ginevra; art. 19 della Carta di Nizza.

¹⁴⁷ Cass. Pen., sez. VI, sentenza del 16 dicembre 2021 n. 15869.

¹⁴⁸ Cass. Pen., sez. V, sentenza n. 4557/2024, punto 5.7 del considerato in diritto. Secondo la Convenzione SAR di Amburgo del 1979, infatti, una zona SAR è operativa se, quantomeno, dispone di un'organizzazione tecnico-operativa e assetti navali e aerei idonei a garantire la sicurezza delle persone eventualmente in difficoltà, e se offre por-

con la Guardia costiera libica, se non accompagnato da verifiche fattuali sulla sicurezza del luogo di ricovero per i singoli migranti, potrebbe esporre gli stessi ad un rischio personale, *concreto e attuale* di sottoposizione a trattamenti inumani e degradanti e risultare in respingimenti collettivi. Difatti, come è stato osservato con riguardo alla c.d. “politica dei respingimenti” attuata in alto mare nell’ambito della cooperazione italo-libica, ciascun migrante «avrebbe dovuto essere oggetto di specifica verifica circa la sua posizione giuridica individuale, avrebbe dovuto essere informato, in una lingua a lui comprensibile, del suo diritto a presentare una domanda di asilo o di protezione internazionale [...]» (Grosso, 2009).

Infine, considerato che la Libia non dispone di un sistema effettivo di accoglienza e protezione per i richiedenti asilo, simili condotte appaiono idonee a comprimere il diritto di “cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni” (art. 14 DUDU), oltre a porsi in evidente tensione con il diritto di asilo costituzionale di cui all’art. 10, comma 3, Cost., da intendersi quale diritto soggettivo perfetto e direttamente azionabile. Se – come si è sostenuto – il contenuto minimo di questo diritto consiste nell’accesso al territorio e nel soggiorno per il tempo necessario alla decisione sulla domanda di protezione, le pratiche di *pushback* e *pullback* qui considerate finiscono per negare sistematicamente tali prerogative, precludendo ai potenziali titolari la possibilità stessa di far valere il diritto di asilo costituzionale.

3.2. segue: il Protocollo Italia-Albania. Questioni aperte e primi rilievi critici

Nel solco delle pratiche nazionali ed europee orientate all’attivazione di procedure volte a limitare l’accesso dei migranti al territorio dell’Unione¹⁴⁹, anche attraverso forme di trattenimento extraterritoriale, si inserisce una delle più recenti, significative e dibattute misure adottate dall’Italia: il “Protocollo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria”, firmato il 6 novembre 2023 e ratificato con la legge 21 febbraio 2024, n. 14¹⁵⁰.

ti sicuri per lo sbarco rapido delle persone soccorse (Conv. SAR, par. 3.1.9, modificato nel 2004). Tuttavia, la Libia non dispone di tali requisiti né offre porti sicuri di sbarco (v. anche Tribunale di Napoli, sentenza n. 1643/21 del 13 ottobre 2021).

¹⁴⁹ Per una delle prime analisi critiche, v. Testi, 2023.

¹⁵⁰ L’accordo, inizialmente non reso pubblico e non sottoposto a ratifica parlamentare, era considerato dal Governo «un accordo di collaborazione rafforzata previsto da quelli precedenti già sottoscritti e ratificati negli anni passati», perfezionato mediante lo scambio delle firme tra i Capi dell’Esecutivo e non qualificabile come trattato internazionale e non soggetto all’art. 80 Cost. A seguito delle critiche sulla sua presunta in-

L'accordo, di durata quinquennale ma rinnovabile, si propone, secondo la finalità dichiarata, di rafforzare la cooperazione bilaterale nella gestione dei flussi migratori provenienti da paesi terzi. Il mezzo individuato per realizzare tale obiettivo consiste nell'istituzione, in due aree portuali albanesi (Shëngjin e Gjadër), di due centri (chiusi e isolati) sotto giurisdizione italiana, nei quali potranno essere trasferiti fino a 3.000 «migranti» soccorsi (art. 4, comma 1, Protocollo)¹⁵¹ – in linea di principio al di fuori del mare territoriale – da navi militari italiane¹⁵², ai fini dell'espletamento delle procedure necessarie per accertare la sussistenza dei requisiti di ingresso ovvero, in assenza dei requisiti, per procedere alle procedure di rimpatrio¹⁵³. Il Protocollo prevede che queste strutture siano interamente finanziate dallo Stato italiano, amministrate «dalle competenti autorità della Parte italiana secondo la pertinente normativa italiana ed europea», e destinate ad accogliere i migranti «per il tempo strettamente necessario» all'espletamento delle procedure di frontiera o rimpatrio (art. 4, comma 3), fermo restando il limite temporale massimo di trattamento «consentito dalla vigente normativa italiana». Allo scadere di ta-

costituzionalità, il Governo annunciò, alla fine di novembre, la presentazione “in tempi rapidi di un disegno di legge di ratifica che contenga anche le norme e gli stanziamenti necessari all’attuazione del Protocollo” (cfr. dichiarazioni del Ministro degli Affari esteri Antonio Tajani, Camera dei deputati, 21 novembre 2023). Da qui, l’approvazione della legge n. 14/2024.

¹⁵¹ All’art. 1, comma 1, lett. d) del Protocollo si definisce la categoria “migranti” come «cittadini di paesi terzi e apolidi per i quali deve essere accertata la sussistenza o è stata accertata l’insussistenza dei requisiti per l’ingresso, il soggiorno o la residenza nel territorio della Repubblica italiana».

¹⁵² La Commissaria europea Ylva Johansson ha sostenuto che l’accordo Italia-Albania non violerebbe il diritto UE perché opererebbe “al di fuori” del suo ambito di applicazione, essendo le operazioni in acque internazionali. Tuttavia, tale posizione è discutibile: l’art. 94 UNCLOS attribuisce agli Stati la giurisdizione sulle proprie navi in alto mare, e il diritto UE e italiano assimilano la nave nazionale al territorio dello Stato (art. 4 cod. nav.). Ne conseguirebbe che le norme dell’Unione – inclusa la disciplina in materia di asilo – dovrebbero applicarsi anche alle operazioni svolte da navi italiane in alto mare, in linea anche con la giurisprudenza sulla “*functional jurisdiction*” della Corte EDU di cui si è detto. In questa prospettiva, il diritto dell’Unione – e con esso il complesso di garanzie in materia di protezione internazionale – sembrerebbe pienamente operante in tutte le situazioni in cui i migranti siano transitati, anche solo temporaneamente, sul territorio o nelle acque territoriali di uno Stato membro, come nel caso degli sbarchi in porti italiani o delle intercettazioni in mare territoriale che precedono il trasferimento nei centri albanesi (cfr., Savino, Virzì, 2023). Ciò vale, ad esempio, per trasferimenti nei centri albanesi successivi a sbarchi in porti italiani o intercettazioni in mare territoriale, attivando obblighi UE, costituzionali e convenzionali. Per approfondimenti sulla compatibilità del Protocollo con il diritto UE e sui profili di applicabilità extraterritoriale delle norme europee in materia di asilo v. Testi, 2023; Celaira, De Leo, 2024.

¹⁵³ Il Protocollo, all’art. 4, comma 3, specifica testualmente: «al solo fine di effettuare le procedure di frontiera o di rimpatrio previste dalla normativa italiana ed europea».

le periodo, è onere delle autorità italiane provvedere «all'allontanamento dei migranti dal territorio albanese» (art. 9, comma 1, Protocollo). Infine, a garanzia formale del «diritto alla difesa», il Protocollo prevede l'accesso ai centri per gli avvocati e i loro ausiliari, le agenzie dell'Unione e le organizzazioni internazionali che prestano consulenza ai richiedenti protezione, «nei limiti previsti dalla legislazione italiana, europea e albanese applicabile» (art. 9, comma 2).

In linea con le politiche di contenimento esternalizzato sperimentate negli ultimi anni, questo nuovo partenariato solleva rilevanti dubbi di legittimità sul piano del diritto internazionale, euro-unitario e costituzionale. Pur richiamando, per ratio, la più ampia tendenza all'esternalizzazione, il modello albanese presenta una configurazione distinta rispetto alla cooperazione italo-libica: esso non si fonda sulla “delega” di funzioni alle autorità del paese terzo, ma sulla proiezione oltre il territorio nazionale dello svolgimento delle procedure, mantenute sotto giurisdizione italiana, secondo una strategia di extraterritorializzazione (Savino, Virzì, 2023).

Come nel caso precedente, ciò che rileva, ai fini della presente analisi, è indagare in quale misura tale modello sia compatibile con il sistema di tutele in favore della persona migrante, e in particolare, con il diritto di (all') asilo e con il principio di *non-refoulement*, come disciplinati e interpretati tanto sul piano euro-unitario quanto su quello nazionale.

Un primo nodo interpretativo riguarda, chiaramente, la legittimità stessa del trasferimento dei migranti in Albania.

La legge 14/2024 stabilisce che nelle aree albanesi «possono essere condotte esclusivamente persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'UE, anche a seguito di operazioni di soccorso» (art. 3, comma 1). Occorre allora chiedersi se l'imbarco su navi di autorità italiane – equiparate a territorio nazionale dall'art. 4 del Codice della navigazione – e il successivo trasferimento in Albania possano configurare un aggiramento del principio di *non-refoulement* e del divieto di espulsioni collettive ex art. 4 Prot. n. 4 CEDU, che la giurisprudenza di Strasburgo, a partire dal caso *Hirsi*, applica anche in alto mare quando sia dimostrabile un controllo esclusivo, *de jure e de facto*, delle autorità italiane sulle persone respinte. Anche ammettendo che nel caso di specie non vi sia trasferimento di responsabilità giuridica a un paese terzo – poiché la giurisdizione rimane in capo alle autorità italiane – resta tuttavia centrale l'obbligo di procedere, prima di qualunque trasferimento, a un esame individuale della situazione di ciascun migrante, informandolo sulle vie di accesso alla protezione internazionale. La stessa Corte EDU, nel caso *Hirsi*, ha chiarito che il personale a bordo delle navi non dispone, in via ordinaria, delle compe-

tenze necessarie per condurre queste operazioni¹⁵⁴, che necessitano di personale formato, interpreti e consulenti giuridici. Ne consegue che, lo *screening* per individuare i soggetti non espellibili non potrebbe in alcun modo avvenire in mare, come paventato durante la discussione parlamentare da parte del Governo¹⁵⁵.

Strettamente correlato al rischio di violazione del *non-refoulement*, è, poi, il rischio di svuotamento del diritto all'asilo, tanto nella sua dimensione europea quanto, in modo ancor più marcato, in quella costituzionale. Sul piano euro-unitario, rileva innanzitutto l'art. 9 della direttiva UE 32/2013, oggi riprodotto nell'art. 54 del Regolamento 2024/1348, che stabilisce come regola generale che, per la durata delle procedure di frontiera, lo Stato membro esiga che i richiedenti soggiornino alla frontiera esterna o in prossimità della stessa, in una zona di transito o in altri luoghi designati «sul proprio territorio». Anche entro la logica della “finzione di non ingresso”, quindi, il legislatore europeo ancora le procedure di frontiera a luoghi situati all'interno del territorio statale, il che appare difficilmente conciliabile con l'istituzione di centri collocati in un paese terzo, sebbene formalmente sottoposti a giurisdizione italiana. Inoltre, la creazione di una giurisdizione territoriale in aree di paesi terzi – non equivalendo ad estensioni del territorio dello Stato – non sarebbe sufficiente a garantire la permanenza del richiedente nel territorio dello Stato almeno fino all'espletamento della procedura¹⁵⁶.

Dal punto di vista costituzionale, l'assetto delineato dal Protocollo incide in modo ancor più diretto sulla configurazione dell'asilo ex art. 10, comma 3, Cost. Se il presupposto del diritto è la condizione di impedimento all'esercizio delle libertà democratiche e non il suo previo accertamento, le persone imbarcate su navi italiane che manifestano la volontà di chiedere asilo, trovandosi in una situazione di impedimento, avrebbero un diritto immediato all'ingresso nel territorio della Repubblica per poter presentare la propria domanda di asilo. Subordinare l'ingresso a un accertamento preliminare svolto fuori dal territorio – e, ancor più, in centri extraterritoriali – significa, in sostanza, negare l'esistenza di un autonomo diritto all'ingresso per i richiedenti asilo, distinto dal regime ordinario applicabile alla più ampia categoria degli stranieri.

Ulteriori nodi interpretativi emergono con riguardo alle procedure di riconoscimento delle domande presentate nei centri albanesi e alla concreta implementazione del Protocollo e della legge n. 14/2024, che appaiono particolarmente vaghe su aspetti essenziali per l'effettività delle

¹⁵⁴ Corte EDU, *Hirsi c. Italia*, cit., par. 185.

¹⁵⁵ V. interventi in merito durante le Commissioni riunite (I e III) della Camera dei deputati del 15/01/2024.

¹⁵⁶ Così anche Savino, Virzi, 2023, pp. 4-5.

garanzie. Quanto alla legge applicabile, l'art. 4, comma 1, l. 14/2024 stabilisce che ai migranti rientranti nell'oggetto del Protocollo si applicano, «in quanto compatibili», il TUI, il d.lgs. 251/2007 (direttiva qualifiche), il d.lgs. 25/2008 (direttiva procedure) e il d.lgs. 142/2015 (direttiva accoglienza), nonché, in via più generica, «la disciplina italiana ed europea concernente i requisiti e le procedure relativi all'ammissione e alla permanenza degli stranieri nel territorio nazionale». A tali riferimenti vanno aggiunti, in forza dell'art. 117, comma 1, Cost., i vincoli derivanti dalla CEDU e, sul piano interno, la tutela dei diritti inviolabili, costituzionalmente garantiti a *ogni* individuo, tra cui il diritto alla vita, il diritto alla libertà personale, il diritto di difesa¹⁵⁷.

D'altra parte, per quanto riguarda la giurisdizione, la legge 14/2024 precisa che «per le procedure previste dalle disposizioni indicate al primo periodo sussiste la giurisdizione italiana» e che «sono territorialmente competenti, in via esclusiva, la sezione specializzata in materia di immigrazione (...) del tribunale di Roma e l'ufficio del giudice di pace di Roma» (art. 4, comma 1).

Nonostante il quadro costituzionale e convenzionale delineato – che imporrebbe l'applicazione piena e coerente delle garanzie previste dalla Carta dei diritti fondamentali e dai trattati internazionali a tutte le procedure connesse al Protocollo – permane il timore che le strutture operative situate al di fuori del territorio nazionale possano, in concreto, tradursi in spazi di attenuazione o addirittura di deroga alle tutele fondamentali. In questa prospettiva, suscita particolare preoccupazione la clausola «in quanto compatibile», la quale introduce un margine di discrezionalità potenzialmente idoneo a comprimere diritti coperti da riserva di legge, quali quelli connessi all'asilo. L'affidamento dell'attuazione di tali procedure a scelte amministrative non sorrette da un chiaro e puntuale fondamento normativo rischia, infatti, di incidere negativamente sui principi costituzionali di legalità, prevedibilità e certezza del diritto.

Ancor più problematica appare, inoltre, l'equiparazione sul piano normativo delle aree albanesi alle zone di frontiera italiane. Tale assimilazione rischia di restare meramente formale qualora, sul piano sostanziale, l'esercizio effettivo dei diritti risulti condizionato da differenze operative, logistiche o organizzative. Ne deriverebbe una disparità di trattamento tra migranti accolti sul territorio italiano e migranti trasferiti nei centri di Shëngjin o Gjadër fondata unicamente sulla circostanza – del tutto casuale – di essere stati soccorsi da determinate unità navali. In tal modo, la contingenza delle operazioni di salvataggio finisce per riflettersi in

¹⁵⁷ Per la dottrina v., Esposito, 1958; per la giurisprudenza costituzionale si richiamano, tra le altre, le sentt. 54/1979; 105/2001; 222/2004.

differenze significative nell'accesso al territorio, al diritto di difesa (art. 24 Cost.), al giusto processo e all'asilo costituzionale, sollevando ulteriori e rilevanti interrogativi in ordine alla tenuta del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.¹⁵⁸.

Senza entrare nel dettaglio delle numerose e tra loro complementari criticità già evidenziate in dottrina – dal diritto di difesa in sede amministrativa e giurisdizionale, all'accesso al patrocinio, alle condizioni di trattamento e alle modalità del rimpatrio – è utile richiamare, da ultimo, gli sviluppi applicativi del Protocollo.

In fase di prima attuazione, un nodo centrale è emerso in relazione all'uso della procedura accelerata di frontiera per i migranti provenienti da paesi di origine designati come “sicuri”, da cui dipende la possibilità stessa di procedere al trattenimento e al trasferimento nei centri albanesi. Il Tribunale di Roma, con un primo provvedimento del 18 ottobre 2024, ha negato la convalida del trattenimento disposto in relazione a cittadini egiziani e bengalesi trasferiti in Albania, ritenendo inapplicabile la procedura accelerata in ragione dell'assenza di condizioni di sicurezza generali nei paesi di origine e richiamando la giurisprudenza della Corte di giustizia (causa C-406/22) sul dovere del giudice nazionale di verificare concretamente la correttezza della designazione di paese sicuro sulla base di informazioni affidabili e aggiornate. Le fonti utilizzate – le c.d. *Country of Origin Information* pubblicate dal Ministero degli Esteri – evidenziavano infatti gravi e sistematiche violazioni nei confronti di determinati gruppi (oppositori politici, minoranze, comunità LGBTQ+, donne vittime di violenza di genere, attivisti, persone a rischio di pena di morte), incompatibili – secondo il giudice – con una presunzione “generalizzata” e “costante” di sicurezza.

La decisione ha provocato un'immediata reazione normativa: il 23 ottobre 2024, il Governo ha adottato il decreto-legge n. 158 (anche detto Decreto “paesi sicuri”)¹⁵⁹, convertito con modificazioni nella legge del 9 dicembre 2024, n. 187, intervenendo sulla disciplina di designazione dei paesi di origine sicuri e inserendola direttamente nel d.lgs. 25/2008, così elevandola a norma di rango primario e rendendo più complessa la sua disapplicazione da parte del giudice ordinario.

Ciò non ha tuttavia impedito l'apertura di un ampio contenzioso: diversi tribunali – tra cui quelli di Bologna¹⁶⁰, Firenze¹⁶¹, Palermo¹⁶² e

¹⁵⁸ Per approfondimenti in merito si rinvia a Siccardi, 2024.

¹⁵⁹ Su tale decreto si rimanda ai commenti di Cudia, 2024.

¹⁶⁰ Trib. di Bologna, decreto del 29/10/2024, causa C-750/24, *Ortera*.

¹⁶¹ Trib. di Firenze, decreti del 4/6/2024, cause C-388/24, *Oguta*, e C-389/24, *Dalao*.

¹⁶² Trib. di Palermo, decreti del 5 /11/2024, cause C-763/24, *Mibone*, e C-764/24, *Ca-purteli*.

Roma¹⁶³ – hanno promosso rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia su questioni decisive, tra cui la compatibilità delle “eccezioni personali”, l’obbligo di esclusione per categorie a rischio e la possibilità di considerare sicuro uno Stato in cui le violazioni siano localizzate ma strutturali. Peraltro, a giudizio di alcuni di detti giudici, a differenza del precedente regime, il nuovo decreto legislativo del governo Meloni non specificava le fonti di informazione su cui il legislatore italiano si era basato per valutare la sicurezza del paese, al punto da rendere “impossibile”, sia per i richiedenti asilo sia per le autorità giudiziarie, sindacare in concreto le specifiche presunzioni di sicurezza.

In tale contesto si inserisce l’ordinanza interlocutoria con cui, il 30 dicembre 2024, la Corte di Cassazione ha sospeso il giudizio e disposto il rinvio della causa a nuovo ruolo per «evidenti ragioni di cautela», in attesa dell’imminente pronuncia della Corte di giustizia nelle cause riunite C-758/24 e C-759/24, *Alace e altri*. Secondo la Cassazione, infatti, anche laddove si riconoscano possibili eccezioni individuali, non è sostenibile la qualificazione di “paese sicuro” in presenza di persecuzioni diffuse, strutturali o generalizzate, poiché ciò determinerebbe una compromissione del valore fondamentale della dignità umana.

Con sentenza del 1° agosto 2025, la Corte di giustizia¹⁶⁴ ha in larga parte accolto le preoccupazioni dei giudici italiani: da un lato, ha chiarito che uno Stato membro non può designare come “paese di origine sicuro” un paese terzo che non soddisfi, per determinate categorie di persone, le condizioni sostanziali previste dall’allegato I della direttiva 2013/32/UE; dall’altro, ha affermato che il giudice nazionale deve poter accedere alle fonti informative alla base della designazione e, se necessario, verificarne la legittimità anche quando questa avvenga tramite atto legislativo.

Nel frattempo, la ripresa (seppur limitata) dei trasferimenti nel gennaio 2025 e la successiva sospensione di 43 convalide da parte della Corte d’appello di Roma hanno determinato una nuova battuta d’arresto nell’attuazione del Protocollo¹⁶⁵.

Alla luce, prima, delle conclusioni dell’Avvocato generale Richard de la Tour¹⁶⁶ e, poi, della pronuncia dell’agosto 2025 della Corte di giustizia,

¹⁶³ Trib. di Roma, decreti del 4/11/2024 e del 5/11/2024, cause C-758/24, *Alace*, e C-759/24. Per un commento su altri provvedimenti di rigetto delle richieste di convalida dei trattenimenti disposti dal Tribunale di Roma, v. Natale, Filice, 2024.

¹⁶⁴ Corte di giustizia dell’Unione europea, 1° agosto 2025, cause riunite C-758/24, *Alace*, e C-759/24, *Canpelli*.

¹⁶⁵ Corte di Appello Roma, causa C-478/25, *Nayon e altri*, decreti del 31/1/2025.

¹⁶⁶ Secondo l’Avvocato Generale Richard de la Tour, il “semplice fatto” che un paese terzo sia designato come paese di origine sicuro tramite un atto legislativo non è sufficiente, poiché «*The legislative act implements EU law and must ensure compliance with the substantive and procedural safeguards afforded to applicants for international protection by*

emerge con sempre maggiore chiarezza la dubbia compatibilità di vari aspetti delle procedure previste dal Protocollo e dalla legge n. 14/2024 con il diritto costituzionale, euro-unitario e internazionale. Ciò che si conferma, in definitiva, è l'elevato rischio che tali procedure compromettano l'effettività dei diritti degli stranieri e, *in primis*, del diritto all'asilo di cui all'art. 10, comma 3, Cost.: un diritto il cui esercizio risulta profondamente alterato, poiché il modello adottato ne altera titolarità, presupposti e contenuto sostanziale.

A due anni dalla sua adozione, il cosiddetto "modello Albania" si presenta, dunque, come una pratica opaca, repressiva e strutturalmente inefficace. Ne è conferma l'adozione, nel marzo 2025, del decreto-legge n. 37/2025, che modifica il Protocollo del 6 novembre 2023 e la legge di ratifica n. 14/2024¹⁶⁷ con l'obiettivo dichiarato di ampliare le possibilità di utilizzo delle strutture in territorio albanese, ora riconvertite in veri e propri Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) destinati al trattenimento di stranieri già presenti in Italia in attesa dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione. La "straordinaria necessità e urgenza" invocata dal Governo per giustificare il ricorso allo strumento del decreto-legge è formalmente ricondotta alla volontà di «assicurare la funzionalità e l'effettivo utilizzo delle strutture di trattenimento ai fini del rimpatrio» e di garantire «l'effettività dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione degli stranieri irregolari presenti sul territorio nazionale». Tuttavia, come osserva criticamente Bonetti, la reale motivazione sembrerebbe risiedere nella necessità di «sopperire ai costi fissi derivanti dalla mancata attuazione del Protocollo a seguito delle note controversie interpretative circa la nozione di paese di origine sicuro ai fini della protezione internazionale, che rende irrисorie le possibilità di trattenimento dei richiedenti asilo durante lo svolgimento delle procedure di frontiera degli stranieri soccorsi nelle acque internazionali» (Bonetti, 2025b).

EU law». Pertanto, secondo l'Avvocato Generale, in caso di mancanza di informazioni sulle ragioni per cui un paese è stato dichiarato sicuro, l'autorità giudiziaria competente deve verificarne la legittimità «*on the basis of sources of information which it has itself gathered from among those referred to in the directive.*» Cfr., Advocate General's Opinion in Joined Cases C-758/24 *Alace* e C-759/24 *Canpelli*, Press Release No 49/25.

¹⁶⁷ Il decreto-legge 37/2025 estende la possibilità di trattenimento nei centri in Albania, equiparati ai CPR italiani, anche agli stranieri già destinatari di provvedimenti convalidati o prorogati ex art. 14 TUI, precisando che il trasferimento tra centri non incide sul titolo del trattenimento né sulla procedura in corso. La modifica dell'art. 14 TUI amplia inoltre i presupposti del trattenimento, includendo esigenze di soccorso, accertamenti su identità o nazionalità e acquisizione di documenti o mezzi di trasporto per il rimpatrio, e consente al questore di disporre il trasferimento in altro centro in ogni momento. Il nuovo comma 5 fissa, infine, la durata complessiva della permanenza in tre mesi, chiarendo che il trasferimento in altro centro non richiede una nuova convalida.

In attesa di ulteriori sviluppi sulle modalità attuative dello strumento qui analizzato, non si può tuttavia non cogliere, in tale intervento legislativo, una conferma dell'orientamento emergente nella politica migratoria italiana, sempre più improntata all'esternalizzazione (e in questo caso extraterritorializzazione) delle responsabilità e al progressivo allontanamento – anche fisico – delle persone migranti dal territorio nazionale. In questa prospettiva, i diritti loro riconosciuti dalle norme costituzionali, internazionali ed unionali rischiano di perdere effettività, riducendosi a mere enunciazioni formali.

IV. I canali di ingresso legale per chi cerca asilo nell'UE: quadro normativo e modelli applicativi

1. Premessa: tentativi di restaurazione di un diritto all'asilo "naufragato"

Le gravi crisi umanitarie che hanno segnato gli ultimi anni – si pensi, tra le altre, a quella afghana del 2021, al conflitto russo-ucraino e alla crisi in Palestina – hanno contribuito a far emergere con rinnovata evidenza i limiti strutturali del sistema di asilo nazionale ed euro-unitario. I percorsi migratori irregolari ai quali sono costrette le persone in cerca di protezione internazionale, caratterizzati da un elevatissimo rischio per la vita lungo le principali rotte e dalla frequente sottoposizione a forme di detenzione in condizioni inumane nei paesi di transito – con i quali l'Italia e l'Unione continuano a intrattenere rapporti di cooperazione – appaiono in aperta contraddizione con il diritto, qui inteso in chiave costituzionale, di accedere al territorio della Repubblica in condizioni di sicurezza al fine di esercitare il diritto all'asilo.

Nonostante l'ampiezza delle fonti e il carattere fortemente garantista del sistema di protezione multilivello, nonché, in particolare, dell'asilo costituzionale, l'analisi dell'effettività di tale diritto, osservata attraverso la lente dell'accesso al territorio, restituisce il quadro di una crisi profonda. Una crisi tale da indurre parte della dottrina a collocare il "visionario" art. 10, comma 3, Cost. tra le norme dimenticate della Costituzione repubblicana (Cassese, 2021), con il rischio non soltanto di una progressiva compressione delle garanzie individuali, ma anche di un più generale logoramento della legittimità complessiva dell'architettura di protezione, tanto sul piano nazionale quanto su quello multilivello (Bonetti, 2021; Morozzo della Rocca, Sossai, 2022; Panzera, 2023).

Il diritto all'asilo costituzionale sembra dunque naufragare: respingimenti diretti o "commissionati", accordi informali con paesi terzi notoriamente lesivi dei diritti fondamentali (come la Libia e, più recentemente, la

Tunisia¹), finzioni di non-ingresso alla frontiera e gestioni esternalizzate, extraterritorializzate e/o confinate continuano a segnare l'azione pubblica. Tali pratiche incidono sull'effettività delle garanzie e raccontano, più che le vicende dei singoli stranieri, lo stato del diritto costituzionale oggettivo e – in controluce – la stessa coscienza costituzionale di chi esercita funzioni pubbliche².

Al tempo stesso, l'eccezionale mobilitazione in favore dei profughi ucraini, anche mediante l'attivazione della protezione temporanea, mostra che una gestione diversa è possibile e che essa dipende meno dal numero degli arrivi o da rigide "quote" che dalla capacità di organizzare i flussi, evitando il ricorso sistematico a misure emergenziali destinate a cronicizzare lo "stato di crisi".

In questo spazio, segnato da un lato dal "naufragio" dell'asilo ordinario e, dall'altro, dalla prova che un governo più razionale dei flussi è praticabile, si colloca il dibattito sui canali di ingresso legale e sicuro per richiedenti asilo e rifugiati. In linea con la prospettiva prevalente nelle sedi internazionali e nella dottrina, tali canali sono concepiti come percorsi aggiuntivi e complementari rispetto alle procedure ordinarie, finalizzati a rafforzarne l'effettività e a ridurre il ricorso forzato alle rotte irregolari. I principi di addizionalità e di complementarità che li governano, secondo cui gli ingressi attraverso queste vie non possono sostituire né i programmi di *resettlement* promossi dall'UNHCR, né gli obblighi degli Stati di garantire l'accesso alla protezione internazionale sul proprio territorio, costituiscono condizioni essenziali di legittimità dei nuovi strumenti. In tale cornice, quando non viziati da marcate "*power asymmetries and self-interest*" (Bhabba, 2018, p.3) e accompagnati da adeguate garanzie procedurali, i canali legali e sicuri possono contribuire a ridurre il divario tra il diritto all'asilo formalmente riconosciuto e la sua effettiva esigibilità.

Alla luce di tali premesse, e dopo un richiamo al quadro dei principali canali di ingresso "*refugee-related*" sviluppati in ambito dell'Unione, questo capitolo si concentra sulla pratica dei corridoi umanitari: una soluzione elaborata dalla società civile – in particolare da reti associative di matrice religiosa – per offrire vie d'ingresso sicure e prevenire morti in mare.

Nel tentativo di coniugare analisi tecnico-giuridica e osservazione delle pratiche di tutela e delle innovazioni emergenti, l'approfondimento si propone in particolare di valutare i corridoi umanitari come possibile strumento di attuazione dell'art. 10, comma 3, Cost., interrogandosi al contempo sull'opportunità del loro rafforzamento e di una più compiuta strutturazione a livello dell'Unione.

¹ Si veda, tra tutti e da ultimo, Human Rights Watch, *World Report 2025*.

² In termini analoghi cfr. Bonetti, 2019b.

1.1. I canali di ingresso per richiedenti asilo nell'ordinamento euro-unitario: dalle origini del dibattito normativo al Nuovo Patto

La necessità di una gestione legale, ordinata e sicura dell'accesso al territorio per gli stranieri bisognosi di protezione internazionale è al centro del dibattito dottrinale, politico e pubblico da almeno un decennio. Nel contesto euro-unitario, la tensione tra l'esigenza di garantire protezione a chi ne ha bisogno e le politiche di contenimento e controllo dei flussi ha segnato tutte le fasi di costruzione della politica comune di immigrazione e asilo. Già alla fine degli anni '90, con la dissoluzione della Jugoslavia e i conflitti nei Balcani, emerse chiaramente come il sistema Schengen avesse finito per penalizzare non solo i migranti cosiddetti "economici", ma anche quanti fuggivano da guerre e persecuzioni, avviando una riflessione su due direttrici parallele: da un lato, l'elaborazione di un meccanismo di protezione temporanea a favore degli sfollati ancora presenti nei paesi terzi; dall'altro, la possibilità di attivare forme di riconoscimento della protezione al di fuori dei confini dell'Unione. La prima direttrice condusse all'adozione della direttiva 2001/55/CE³ sulla protezione temporanea, applicata per la prima volta, come più volte richiamato, nel caso dell'accoglienza dei profughi ucraini; la seconda si tradusse in uno studio di fattibilità⁴, promosso dalla Commissione europea, sulle *Protected Entry Procedures* (PEPs), volto a esplorare la possibilità di consentire l'accesso legale e sicuro al territorio dell'Unione senza previo "contatto" fisico con l'Europa.

In tale contesto nacque la nozione di PEPs, intese dalla Commissione come procedure che «consentono a un non-cittadino di approcciare al potenziale Stato di accoglienza al di fuori dal suo territorio, con una richiesta per asilo o altra forma di protezione, ottenendo, in caso di esito positivo, un titolo di ingresso»⁵. Concepite in tal modo, le PEPs miravano a superare il paradigma strettamente territoriale dell'asilo, configurandosi come variante extraterritoriale, complementare ai canali ordinari di accesso alla protezione: l'idea di fondo era garantire viaggi sicuri alle

³ L'art. 8, par. 3, della dir. 2001/55/CE prevede che gli Stati membri debbano agevolare il rilascio dei visti – anche di transito – alle persone ammesse alla protezione temporanea, così da consentire loro di presentare domanda dall'estero e accedere legalmente e in sicurezza nel paese ospitante. Nella pratica, però, l'unica attuazione della direttiva, durante la crisi ucraina, è avvenuta dopo l'ingresso spontaneo degli sfollati nell'UE, reso possibile dall'esenzione dal visto, e non tramite accesso protetto dall'estero.

⁴ European Commission, *Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*, 2002.

⁵ Commissione europea, COM(2004) 410 final del 4 giugno 2004, Capitolo I, par. 14, trad. dell'autrice.

persone bisognose di protezione, permettendo loro di presentare domanda presso le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri, nel rispetto delle garanzie previste dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dalla CEDU. Si trattava, in altri termini, di una forma di accesso *sui generis*, ibrida, da collocarsi tra asilo diplomatico e reinsediamento; una prassi ordinaria e non eccezionale, ma che, a differenza del reinsediamento, non sarebbe vincolata a quote numeriche predefinite né subordinata a una preselezione dei beneficiari.

Nonostante alcune esperienze limitate in singoli Stati membri⁶, tali strumenti non si sono affermati su scala europea a causa della forte resistenza politica, dell'elevata discrezionalità e dei costi procedurali, rimanendo perlopiù di rilievo simbolico, quali uno dei pochi meccanismi idonei, almeno in astratto, a superare l'ostacolo dell'accesso fisico al territorio e a razionalizzare i flussi verso l'UE⁷.

Abbandonata in sede di Consiglio l'ipotesi di una armonizzazione delle PEPs, l'attenzione delle istituzioni europee si è progressivamente spostata sui programmi di reinsediamento e sul rafforzamento della capacità di accoglienza dei paesi di primo asilo (Carrera, Cortinovis, 2018), attraverso Programmi di Protezione Regionale (PPR)⁸ e strumenti di partenariato esterno nell'ambito del *Global Approach to Migration and Mobility*⁹. Il GAMM definiva quattro priorità: mobilità e migrazione legale, migrazione irregolare e tratta, asilo e protezione internazionale, impatto della migrazione sullo sviluppo, riflettendo fin da allora la duplice tendenza dell'Unione, da un lato verso l'esternalizzazione e il rafforzamento dei controlli alle frontiere, dall'altro verso la promozione del reinsediamento e, più in generale, di canali di ingresso legale¹⁰. Nonostante le valutazioni iniziali sui PPR ne evidenziassero i limiti legati al coinvolgimento insufficiente degli attori locali e alle scarse capacità di coordinamento¹¹, nel 2013 la Commissione confermava tale approccio, promuovendo i Programmi di Sviluppo e Protezione Regionale (PSPR), tra cui i *Regional Development and Protection Programme* (RDPP) in Medio Oriente e in Etiopia¹². Già dai

⁶ V. Consiglio Italiano per i Rifugiati, 2015. Lo studio analizza le PEPs in Austria, Danimarca, Paesi Bassi, Spagna e Svizzera. Tali strumenti risultano oggi in gran parte aboliti o residuali.

⁷ Di tale avviso anche Borraccetti, 2020.

⁸ COM(2004)410 final del 4 giugno 2004, parr. 56-59.

⁹ Cfr. le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 17 dicembre 2005, in occasione del Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005.

¹⁰ Per un'analisi più approfondita sul tema si rinvia a Cecchini, Crescini, Fachile, 2018.

¹¹ Cfr. COM(2010)214 final del 6 maggio 2010, p. 6.

¹² Cfr. Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Verso un approccio globale dell'Unione europea alla crisi siriana*, JOIN(2013)22 def., 24 giugno 2013, p. 8; European External Action Service

primi anni Duemila, dunque, si riconosceva la necessità di soluzioni per l'accesso sicuro e legale dei rifugiati, ma, salvo alcune eccezioni legate al reinsediamento su base volontaria¹³ le politiche dell'Unione continuavano a privilegiare il contrasto all'immigrazione irregolare, la sicurezza interna e il controllo delle frontiere esterne.

Parallelamente, sul piano internazionale, la Dichiarazione di New York del 2016¹⁴, e i due *Global Compact – for Safe, Orderly and Regular Migration e on Refugees*¹⁵ – hanno ribadito la necessità di attivare forme di cooperazione multilaterale che facilitassero l'apertura di canali sicuri lungo le principali rotte migratorie¹⁶, sia per «migliorare la disponibilità e la flessibilità di percorsi per la migrazione legale»¹⁷ sia per facilitare l'accesso dei rifugiati a soluzioni durature, anche attraverso «vie d'accesso complementari per l'ammissione nei paesi terzi»¹⁸, intese come strumenti integrativi rispetto al reinsediamento, rimasto il canale privilegiato di accesso legale alla protezione nella prospettiva statale¹⁹.

Limitando l'analisi al contesto regionale europeo, l'impulso allo sviluppo e all'implementazione di canali di ingresso legale per le persone in cerca di protezione internazionale non ha interessato esclusivamente le istituzioni dell'Unione europea, ma ha coinvolto anche altri attori regionali. In particolare, il Consiglio d'Europa²⁰ e l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), che nel 2015 ha elaborato un *toolbox* sui canali legali di accesso, evidenziandone i vantaggi in termini di effettività del diritto di asilo, riduzione delle morti in mare, contrasto al traffico e migliore gestione solidale e programmata dei flussi²¹.

(EEAS), *RDDP – Regional Development and Protection Programme for refugees and host communities in Lebanon, Jordan and Iraq*, 8 agosto 2016; European Commission, *Regional Development and Protection Programme in Ethiopia*.

¹³ Il Patto europeo sull'immigrazione del 2008 sottolineava la necessità di rafforzare la cooperazione con l'UNHCR per garantire protezione alle persone fuori dal territorio UE e promuovere, su base volontaria, il reinsediamento nei paesi membri. Cfr., Presidenza del Consiglio UE, *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, 2008, punto IV, lett. d.

¹⁴ Assemblea generale delle Nazioni Unite, Risoluzione A/RES/71/1, 19 settembre 2016.

¹⁵ *Global Compact on Refugees*, dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, adottato a Marrakech il 17 dicembre 2018; *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, adottato a Marrakech il 19 dicembre 2018.

¹⁶ In generale sul *Global Compact* Carletti, Borraccetti, 2018; Arnold-Fernandez, 2023.

¹⁷ *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, Obiettivo n. 5

¹⁸ *Global Compact on Refugees*, cit., par. 85.

¹⁹ UNHCR, 2019, 2022.

²⁰ Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, *Risoluzione 1999, The “left-to-die-boat”: actions and reactions*, 24 giugno 2014, par. 6.

²¹ FRA, 2015, soprattutto pp. 1-5. In questo studio l'Agenzia, oltre ad evidenziare i vantaggi di dette pratiche, ne analizza anche i potenziali rischi, per cui suggerisce altrettanti rimedi.

Per quanto concerne più specificamente l'impegno delle istituzioni UE, meritano di essere segnalati l'attivismo del Parlamento europeo, che ha più volte sollecitato il rafforzamento dei percorsi legali di accesso attraverso numerose risoluzioni²², e quello della Commissione europea. Quest'ultima ha costantemente richiamato il potenziamento dei percorsi legali come elemento centrale dell'agenda migratoria, anche tramite atti di indirizzo quali il *Libro Verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo* del 6 giugno 2007 e la comunicazione sull'attività della *Task Force Mediterraneo*²³, oltre che con iniziative congiunte con Unione africana e Nazioni Unite per la protezione dei migranti provenienti dalla Libia²⁴. Tale orientamento è stato ripreso nel Nuovo Patto su migrazione e asilo del 2020, che lega i partenariati con i paesi terzi alle priorità di affrontare le cause profonde della migrazione, sviluppare percorsi legali (*per protezione e per lavoro*), promuovere la riammissione e rafforzare le capacità di gestione dei flussi²⁵.

Quanto ai canali di ingresso legale e sicuro, il Nuovo Patto è, infatti, intervenuto con più strumenti. Tra questi, interessante ai fini della presente analisi è la raccomandazione (UE) 2020/1364 sui «percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari» del 23 settembre 2020, che invita a promuovere reinsediamento, ammissione umanitaria e altri percorsi complementari, proponendo una forma di armonizzazione – *soft*, attraverso strumenti non vincolanti – dei percorsi legali²⁶.

Riferendosi alla categoria unitaria dei *“percorsi legali di protezione”* (*“legal pathways to protection”*), che ricomprende sia il reinsediamento sia gli altri schemi di ammissione umanitaria sviluppati a livello nazionale e locale (tra cui i corridoi umanitari), la Commissione manifesta la volontà di ampliare l'offerta di percorsi legali, da un lato sollecitando l'impegno attivo degli Stati membri (secondo un approccio *bottom-up*, fondato sulla promozione del dialogo orizzontale tra Stati membri, enti privati e comunità coinvolte), dall'altro prevedendo sostegno finanziario, operativo e spazi di dialogo, con l'obiettivo di istituire «un modello europeo di sponsorizzazione da parte di comunità»²⁷.

²² Tra le Risoluzioni del Parlamento europeo rilevanti sul tema si segnalano: 17 dicembre 2014, 2014/2907(RSP), par. 9; 29 aprile 2015, 2015/2660(RSP), par. 8-10; 8 marzo 2016, 2015/2325(INI), par. 1; 5 aprile 2017, 2015/2342(INI), par. 40.

²³ Per i risultati dei lavori della Task Force, istituita in base alle conclusioni del Consiglio Affari interni del 7 e 8 ottobre 2013, si veda COM(2013) 869 final del 4 dicembre 2013, soprattutto Action 2.5 e 3.3.

²⁴ Quinto vertice UA-UE, 29-30 novembre 2017.

²⁵ Per un commento sul punto García Andrade, 2020.

²⁶ Per un inquadramento delle *complementary pathways* nel Nuovo Patto, v. Foblets, Leboeuf, 2020.

²⁷ COM(2020) 609final del 23 settembre 2020, par. 6.6.

2. Sistematizzazione dei principali canali di ingresso legale e sicuro nell'UE

I canali di ingresso legale e sicuro per le persone bisognose di protezione internazionale disciplinati, in forme diverse, nell'ordinamento euro-unitario vengono solitamente ricondotti a due macro-categorie: la prima riguarda l'estensione, a beneficio dei rifugiati, di opportunità già previste per la mobilità regolare – ad esempio per studio, lavoro o ricongiungimento familiare; la seconda comprende programmi specificamente destinati alla migrazione forzata, tra cui il reinsediamento, le evacuazioni e le diverse forme di ammissione umanitaria.

Con riferimento a questa seconda categoria, più strettamente collegata al sistema di protezione internazionale, il Nuovo Patto su migrazione e asilo e, in particolare, la raccomandazione sui percorsi legali di protezione enfatizzano il ruolo del reinsediamento delle persone cui è già stata riconosciuta una forma di protezione, come anche quello delle misure complementari o alternative, comunque fondate sul principio della volontarietà di tutti gli attori coinvolti, siano essi attori statali, governativi o soggetti privati.

La base giuridica di tali pratiche – come suggerisce il regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria – è individuata nell'art. 78 TFUE, in particolare nelle lettere d) e g) del secondo comma, relative, rispettivamente, all'adozione di procedure comuni per l'ottenimento e la perdita di una forma di protezione in caso di "afflusso massiccio" e allo sviluppo di forme di cooperazione e partenariato con paesi terzi per la gestione dei flussi di richiedenti asilo o di beneficiari di protezione sussidiaria o temporanea.

Ciò detto, pur riconoscendone il valore politico e umanitario, va sottolineato che tali pratiche rimangono sostanzialmente non obbligatorie e, come tali, affidate principalmente alla discrezionalità degli Stati membri e, nelle rispettive fasi, anche ai soggetti attuatori. In assenza di un diritto soggettivo del singolo ad accedervi e di obblighi vincolanti a carico degli Stati membri, tali pratiche si presentano come misure di natura concessoria, fortemente dipendenti da scelte politiche contingenti.

In effetti, anche il nuovo quadro dell'Unione sul reinsediamento, pur essendo stato adottato mediante regolamento e presentandosi quindi, sul piano formale, come uno strumento giuridicamente vincolante, si limita a prevedere una pianificazione pluriennale coordinata e incentivata dall'Unione²⁸, lasciando agli Stati ampio margine di discrezionalità, se non altro

²⁸ Allo stesso modo, la raccomandazione relativa ai percorsi sicuri per i richiedenti asilo sottolinea come l'assistenza efficace nei confronti dei beneficiari di protezione internazionale, o di coloro che risultino chiaramente bisognosi di protezione, rappresenti

nelle modalità di attuazione e nella scelta dei paesi terzi da cui effettuare i trasferimenti.

Su questo sfondo, parte della dottrina ha letto l'evoluzione dei canali legali come un esperimento *sui generis* di *informalizzazione* della dimensione esterna della politica migratoria e dell'asilo dell'UE, segnata dall'uso crescente di strumenti di *soft law* – raccomandazioni, comunicazioni, linee guida – che, pur incidendo su diritti fondamentali come il diritto di asilo garantito dalla Carta, sono privi di forza vincolante (Moreno-Lax, 2022). Ne deriva un marcato disallineamento tra la rigidità formale dei diritti garantiti e la flessibilità degli strumenti utilizzati per attuarli, tale per cui autorevoli studiosi del diritto dell'Unione prefigurano il rischio di una vera e propria «fuga generale dal diritto» e di un indebolimento del controllo giurisdizionale sulle scelte in materia di accesso alla protezione (Tsourdi, Costello, 2021; Marin, 2024b).

In definitiva, in questo quadro ancora fluido, i canali legali e sicuri restano, ad oggi, istituiti in via di consolidamento, la cui configurazione concreta dipende in larga misura dalle prassi sviluppate a livello nazionale e dagli usi che gli Stati decidono di farne.

2.1. *Il ruolo controverso del visto umanitario*

Considerati gli effetti generalizzati e indifferenziati dell'esternalizzazione dei controlli sui flussi – che incidono anche su persone potenzialmente titolari del diritto di asilo – parte della dottrina ha letto l'art. 25 del Codice dei visti, che consente il rilascio di un visto a validità territoriale limitata (VTL) “per motivi umanitari, di interesse nazionale o obblighi internazionali”, come base per riconoscere, nel contesto normativo dell'Unione, un vero e proprio diritto a ottenere un visto umanitario in favore di chi si trovi in grave pericolo nel proprio paese. In questa prospettiva, il visto umanitario consentirebbe alla persona in fuga di accedere legalmente e in sicurezza al territorio europeo per presentare una domanda di protezione internazionale, funzionando come uno dei possibili canali di ingresso legale e sicuro.

Come noto, né la Corte di Giustizia né la Corte EDU hanno accolto, tuttavia, tale impostazione. Pertanto, allo stato attuale, su scala euro-unitaria, il visto umanitario è generalmente inteso quale strumento discrezionale, che *può* essere concesso dalle autorità diplomatiche degli Stati membri, sulla base della legislazione nazionale oppure del Codice

un obbligo morale condiviso sia per l'Unione che per i suoi Stati membri. Proprio per questo motivo, essi sono sollecitati a partecipare attivamente ad azioni volte a facilitare tale assistenza. Cfr. anche Borraccetti, 2020.

dei visti dell'UE, per consentire l'ingresso dello straniero sul territorio. In questi termini, esso rappresenta una delle modalità alternative al reinserimento per l'ingresso legale e sicuro in Europa di persone bisognose di protezione internazionale.

L'art. 25 del Codice dei visti²⁹, infatti, autorizza gli Stati membri a rilasciare «eccezionalmente» – per motivi umanitari, di interesse nazionale ovvero per obblighi internazionali – un visto a validità territoriale limitata (fino a 90 giorni), derogando ai requisiti generali e permettendo ai richiedenti di presentare domanda di visto presso le rappresentanze consolari di uno Stato membro nel paese terzo in cui si trovano e, una volta ottenuto il visto, raggiungere legalmente il territorio dello Stato che lo ha rilasciato.

Pur non essendo stato concepito specificamente per i rifugiati, il riferimento, piuttosto generico, ai “motivi umanitari” contenuto nell'articolo ha alimentato un ampio dibattito dottrinale e istituzionale³⁰.

Una delle prime analisi organiche sul tema risale al 2014, con lo studio commissionato dalla Commissione LIBE del Parlamento europeo – poi confluito nel rapporto *Humanitarian visas: option or obligation?*. Lo studio, muovendo dalla domanda se, in presenza di persone esposte a gravi rischi, gli Stati membri siano giuridicamente tenuti a rilasciare un visto umanitario, concludeva che, in situazioni umanitarie eccezionali o in presenza di specifici obblighi internazionali, gli Stati dovrebbero effettivamente attivare le possibilità già previste dal quadro europeo in materia di visti umanitari³¹.

²⁹ In generale sui visti umanitari di cui all'art. 25 Codice dei visti v. Favilli, 2017.

³⁰ Una prima linea interpretativa sostiene che, al ricorrere delle condizioni indicate, il rilascio del visto debba essere considerato doveroso; un'altra lo qualifica invece come misura eccezionale, rimessa alla discrezionalità dello Stato, cui spetta decidere se derogare alle ordinarie regole di ingresso (Peers, 2014). Da tale ambivalenza discende la questione centrale circa la natura giuridica del visto umanitario, ovvero se possa configurarsi un obbligo per gli Stati membri in presenza di una concreta esigenza di protezione. La posizione maggioritaria di autorità nazionali e giurisprudenza propende per la natura discrezionale della misura, richiamando il carattere “eccezionale” del rilascio nella lettera dell'art. 25. Diversamente, una parte della dottrina evidenzia come, in caso di rischio reale di gravi violazioni, il diritto internazionale ed europeo (art. 3 CEDU, artt. 4 e 18 Carta) tale articolo impone obblighi positivi di tutela, finalizzati all'accesso effettivo alla procedura di asilo. Alcuni studiosi hanno inoltre sottolineato che il visto umanitario possa anche funzionare come strumento di controllo migratorio extraterritoriale, dissuadendo viaggi irregolari pericolosi (cfr. Noll, Gammeltoft-Hansen, 2016; Gatta, 2019b).

³¹ Secondo tale studio, dunque, gli Stati in certe circostanze sarebbero a tutti gli effetti obbligati a rilasciare un visto umanitario ai richiedenti asilo in conformità alla disciplina del Codice dei visti. Jensen, in merito, sostiene che «*The EU and its Member States are, however, bound by refugee and human rights obligations. Given that there is a humanitarian visa scheme laid down in the Visa Code, the study concludes that Member States have an obligation to make use of the existing provisions on humanitarian visas*» (Jensen, 2014, p. 51).

Alla luce di tali risultati, negli anni successivi il Parlamento ha più volte sollecitato l'introduzione di un quadro comune in materia. In particolare, durante i negoziati sulla rifusione del Codice dei visti del 2014³² il Parlamento tentò di introdurre, tramite emendamenti, disposizioni specifiche sui visti umanitari per potenziali richiedenti asilo, volte ad ampliare il margine d'azione delle autorità consolari, a precisare il riferimento agli "obblighi internazionali", e a consentire la presentazione delle domande presso qualsiasi rappresentanza diplomatica degli Stati membri, chiarendo che la volontà di chiedere asilo non dovesse costituire, di per sé, motivo ostativo al rilascio del visto a validità territoriale limitata³³.

Tali iniziative si scontrarono presto, tuttavia, con la ferma opposizione della Commissione e del Consiglio, contrari a disciplinare l'ingresso per motivi umanitari all'interno del Codice dei visti, ritenuto strumento dedicato alla mobilità di breve durata. Di fronte allo stallo dei negoziati, nell'ottobre 2017 il Parlamento decise dunque di ritirare gli emendamenti proposti in materia, preferendo adottare un approccio alternativo e autonomo, con la risoluzione dell'11 dicembre 2018, su cui si tornerà a breve.

In questo contesto si inserisce la sentenza della Corte di giustizia *X. e X. c. Belgio* del 7 marzo 2017³⁴, che ha avuto un impatto decisivo nel ridimensionare le iniziative parlamentari e, più in generale, nel segnare in senso restrittivo il dibattito giuridico e istituzionale attorno al visto umanitario come possibile strumento di accesso per i richiedenti asilo. Nel caso di specie, una famiglia siriana in fuga dal conflitto, rivoltasi all'ambasciata belga in Libano, si era vista negare il rilascio del visto richiesto sul presupposto che la domanda – finalizzata a ottenere ingresso per presentare domanda di asilo – non rientrasse nell'ambito di applicazione del Codice dei visti.

La Corte di Giustizia, adottando una lettura formalistica e restrittiva, confermò tale impostazione, affermando che il Codice riguarda i visti per soggiorni di breve durata (fino a 90 giorni) e che le domande motivate dall'intento di chiedere protezione internazionale, implicando in realtà un soggiorno di lungo periodo, devono essere esaminate secondo le normative nazionali, in mancanza di una disciplina UE sui visti di lungo soggiorno e sui permessi di soggiorno per motivi umanitari³⁵. Una

³² COM(2014) 164 final del 1° aprile 2014.

³³ Parlamento europeo, *Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Codice dei visti dell'Unione (Codice visti) (rifusione)*, Relazione - A8-0145/2016, 22 aprile 2016.

³⁴ CGUE, Grande Sezione, *X e X c. Belgio*, C-638/16 PPU, 7 marzo 2017. Sulla sentenza, tra molti, Del Guercio, 2017; Favilli, 2017; Brouwer, 2017.

³⁵ La Corte, tuttavia, non si è pronunciata sull'eventuale rilevanza dell'art. 3 della CEDU e dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra, sottraendosi così a una chiara presa di posizione circa gli obblighi imposti dal diritto internazionale. Tale scelta di cautela sembra

conclusione diversa, osservava la Corte, avrebbe in pratica legittimato la presentazione di domande di protezione internazionale presso le rappresentanze diplomatiche situate in paesi terzi, soluzione non contemplata dalle norme parte del SECA.

Un approccio analogo è stato poi adottato dalla Corte EDU nel caso *M.N. e altri c. Belgio* (2020)³⁶, in cui la Grande Camera, investita di una domanda di visto umanitario presentata all'ambasciata belga in Libano da un cittadino siriano, ha escluso la sussistenza della giurisdizione ai sensi dell'art. 1 CEDU, osservando che una conclusione diversa avrebbe rischiato di trasformare la Convenzione in uno strumento a portata quasi universale e di imporre agli Stati un obbligo positivo di ammissione ogniqualvolta si prospettasse un rischio di violazione dell'art. 3 CEDU³⁷.

Come anticipato, le due pronunce hanno rappresentato un freno significativo alle ambizioni del Parlamento di valorizzare i visti umanitari come strumento di accesso protetto all'asilo.

È in tale contesto che si colloca la Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 dicembre 2018 che, pur muovendo dal quadro tracciato dalla sentenza *X e X*, ribadisce l'esigenza di colmare il vuoto normativo e di armonizzare le prassi nazionali, auspicando l'introduzione di condizioni comuni per il rilascio di visti umanitari finalizzati all'ingresso nel territorio dello Stato membro ai soli fini della successiva presentazione di una domanda di asilo, senza tuttavia configurare un obbligo generalizzato di rilascio in capo agli Stati membri. La Commissione, tuttavia, non ha dato seguito alla richiesta entro il termine indicato per la presentazione di una proposta legislativa (31 marzo 2019), richiamando ragioni di opportunità politica³⁸.

riconducibile alle preoccupazioni manifestate da diversi Stati membri, timorosi che un'interpretazione più ampia potesse mettere in crisi l'equilibrio del sistema Dublino.

³⁶ Corte EDU, Grande Camera, *M.N. and others v. Belgium* (dec.) n. 3599/18, 5 maggio 2020. Sulla decisione si rinvia a Camplone, 2020; Riccardi, 2020.

³⁷ Analogamente a quanto avvenuto nel caso *X. e X. c. Belgio*, anche nella causa *M.N. e altri c. Belgio* la questione centrale riguardava l'eventuale obbligo dello Stato di rilasciare un visto qualora il diniego potesse comportare un rischio di violazione dei diritti tutelati dall'art. 3 CEDU. In sede di verifica circa l'applicabilità della Convenzione, mentre nella pronuncia *X. e X.* la Corte aveva scelto un approccio elusivo, nella decisione *M.N.* la Grande Camera ha chiarito che il rapporto tra i ricorrenti e lo Stato belga non integrava, nel caso di specie, una situazione rientrante nella giurisdizione del Belgio. Di conseguenza, la Corte ha escluso la possibilità di configurare una violazione degli artt. 3 e 13 della Convenzione, rilevando come i funzionari belgi non avessero mai esercitato un controllo *de facto* sui ricorrenti (par. 118). Quanto all'art. 6, la Corte lo ha ritenuto inapplicabile *ratione materiae*.

³⁸ Nello specifico, la Commissione ha sostenuto che: «[...] *it is politically not feasible to create a subjective right to request admission and to be admitted or an obligation on the Member States to admit a person in need of international protection*» (*European Commission follow up to the European Parliament non-legislative resolution with recommendations to the Commission on Humanitarian Visas*, 1 aprile 2019, 2018/2271 (INL)).

In breve, anche in questa occasione, l'esecutivo europeo ha confermato che il reinsediamento rappresenta lo strumento prioritario per l'ammissione a fini umanitari, sottolineando che eventuali misure ulteriori dovrebbero comunque essere ricondotte all'interno del quadro comune sul reinsediamento.

In assenza di una riforma su scala euro-unitaria, la possibilità di rilasciare visti umanitari resta dunque una competenza dello Stato, che mantiene ampia discrezionalità sia nella definizione dei presupposti sostanziali sia nelle modalità procedurali³⁹. Nella prassi, come si vedrà con riferimento ai corridoi umanitari, il visto umanitario è impiegato soprattutto nell'ambito di programmi strutturati di ammissione, fondati su procedure di preselezione e successiva verifica da parte delle autorità competenti, più che come strumento attivato caso per caso su iniziativa individuale. Ne consegue che la concessione tende a riguardare beneficiari individuati all'interno di contingenti o liste predisposte dai soggetti attuatori e poi vagliate dalle amministrazioni, con un ricorso relativamente più frequente a criteri di vulnerabilità e a logiche di programma rispetto alla valutazione di singole istanze isolate.

2.2. Il reinsediamento tra canale di ingresso per rifugiati e strumento di governance europea

Tra gli strumenti funzionali all'accesso al territorio il reinsediamento rappresenta oggi il canale principale, come ribadito dalla Commissione europea nel Nuovo Patto. L'entusiasmo con cui esso viene spesso presentato – come meccanismo in grado di garantire i diritti fondamentali dei beneficiari, alleggerire la pressione sui paesi terzi di primo asilo e contrastare il traffico di esseri umani – risulta tuttavia eccessivo se confrontato con i dati disponibili: i reinsediamenti effettivamente realizzati restano, infatti, largamente insufficienti rispetto ai bisogni globali⁴⁰.

Una parte della dottrina descrive il reinsediamento come «forma di solidarietà esterna e umanitaria» (Morgese, 2022, p. 275), nella misura in cui, da un lato, riduce il carico che grava sui paesi che ospitano i rifugiati e, dall'altro, incide concretamente sulle condizioni di vita di coloro che vengono trasferiti. Più in generale, esso si configura come strumento di solidarietà internazionale che consente una parziale condivisione del-

³⁹ Nella disciplina vigente non è prevista una procedura autonoma per la richiesta di un visto per motivi umanitari; tali istanze sono pertanto trattate nell'ambito delle ordinarie procedure di rilascio dei visti.

⁴⁰ Cfr. raccomandazione (UE) 2020/1364, nella quale la Commissione qualifica il reinsediamento come «un elemento importante della politica generale dell'UE in materia di asilo e migrazione», sottolineando che esso contribuisce «a salvare vite umane, a ridurre la migrazione irregolare e a contrastare il modello di profitto delle reti di trafficanti». In generale sul tema, v. Borraccetti, 2020.

le responsabilità in materia di protezione dei rifugiati, sia nei confronti degli Stati di primo asilo sia, nel contesto europeo, tra gli Stati membri situati lungo le frontiere esterne dell'Unione (Morgese, 2018, p. 149).

Secondo la definizione fornita dall'UNHCR, il reinsediamento consiste sostanzialmente nel trasferimento di rifugiati da uno Stato di primo asilo a un altro Stato che accetta di ammetterli come rifugiati, riconoscendo loro uno status di soggiorno stabile e sicuro, con accesso a diritti analoghi a quelli dei cittadini e la prospettiva di un'eventuale naturalizzazione (UNHCR, 2011b, p. 3).

In linea con tale impostazione, il regolamento (UE) 2024/1350 definisce, all'art. 2, il reinsediamento come «l'ammissione nel territorio di uno Stato membro, a seguito di una segnalazione dell'UNHCR, di un cittadino di paese terzo o di un apolide, che proviene da un paese terzo verso il quale è stato sfollato e che: a) soddisfa le condizioni per l'ammissione a norma dell'art. 5, par. 1; b) non rientra nei motivi di rifiuto di cui all'art. 6; e c) al quale è stata accordata la protezione internazionale in conformità del diritto dell'Unione e nazionale ed è stata offerta una soluzione duratura». L'art. 5, par. 1 precisa, inoltre, che possono essere ammessi sia coloro che soddisfano i criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato, sia le persone esposte al rischio di danno grave in caso di rimpatrio, nonché i soggetti che abbiano cessato di beneficiare della protezione o assistenza di altri organismi ONU diversi dall'UNHCR senza che la loro situazione sia stata definitivamente risolta.

In sintesi, il meccanismo del reinsediamento permette di selezionare e trasferire rifugiati da uno Stato in cui abbiano già ottenuto protezione verso un altro Stato che si impegna ad accoglierli in via permanente, assicurando loro stabilità giuridica e tutela dei diritti fondamentali⁴¹. Pertanto, per essere presi in considerazione ai fini del reinsediamento è, in via generale, necessario che la persona sia stata determinata da UNHCR come rifugiata⁴². In via eccezionale, la valutazione può estendersi anche ad apolidi non rifugiati in situazioni di particolare vulnerabilità, nonché (secondo il principio di unità familiare) ai familiari a carico.

Dopo l'identificazione (e, se del caso, la preselezione) operata dall'UNHCR⁴³, talora con il supporto operativo di organizzazioni come OIM e Croce Rossa,

⁴¹ Sulla durabilità del reinsediamento come soluzione per i rifugiati si rimanda al commento di Ineli-Ciger, 2022.

⁴² Solitamente la determinazione dello status di rifugiato avviene nel paese di primo asilo, ad opera delle autorità nazionali competenti (o, in taluni contesti, di UNHCR).

⁴³ In gran parte dei casi, l'UNHCR non compie un esame della situazione individuale della persona ma piuttosto applica la tecnica del riconoscimento *prima facie*: la presunzione (in assenza di prova contraria) di avere i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato deriva, cioè, dal fatto di provenire da un paese da cui è originato un grosso afflusso di sfollati a causa di una specifica situazione. Cfr. UNHCR, 2011b. Sulle criticità del processo selettivo nella pratica dei reinsediamenti, tra tutti, De Boer, Zieck, 2020.

spetta agli Stati, su base volontaria, decidere se partecipare ai programmi di reinsediamento, definendo annualmente quote e criteri di ammissione e curando poi, una volta effettuato l'ingresso, le misure di accoglienza e integrazione socio-lavorativa⁴⁴.

Sul piano storico, il reinsediamento si consolida già nel periodo tra le due guerre mondiali e trova importanti applicazioni nel secondo dopoguerra: dall'assistenza ai rifugiati russi in Cina, agli ebrei in fuga dal nazismo, fino ai programmi avviati per gli ungheresi del 1956, i cileni dopo il colpo di Stato del 1973 e i profughi indocinesi degli anni Settanta. Successivamente, dopo una fase di ridimensionamento seguita alla fine della guerra fredda⁴⁵, l'UNHCR ha rilanciato il reinsediamento con l'Agenda for Protection (2002), valorizzandone la duplice funzione di strumento di protezione individuale e di meccanismo di solidarietà e condivisione degli oneri tra Stati⁴⁶. Ciononostante, il divario tra fabbisogni e posti disponibili resta marcato: nel 2023 i rifugiati effettivamente reinsediati con il supporto dell'UNHCR sono stati 96.311 (circa +65% rispetto al 2022), un dato vicino all'obiettivo annuo di 100.000 indicato nella Roadmap 2030, ma comunque inferiore al 5% delle persone stimate come bisognose di reinsediamento nello stesso anno (UNHCR).

Nel contesto europeo, pur essendo costantemente presentato come canale ordinato e "desiderabile" di accesso al territorio e alla protezione, il reinsediamento continua a dipendere in modo determinante dalla volontarietà degli Stati membri, che decidono autonomamente se partecipare e in quale misura (quote, priorità e criteri).

Fin dai primi anni 2000, la Commissione ha più volte valorizzato il reinsediamento come strumento di gestione ordinata della protezione internazionale⁴⁷, fino a promuovere l'istituzione di un quadro comune a livello UE volto a coordinare e "mettere a sistema" le iniziative nazionali⁴⁸. Pur ribadendo la natura volontaria della partecipazione degli Stati, la Commissione sottolineava la necessità di ampliarne la portata e au-

⁴⁴ Per quanto riguarda gli obblighi gravanti sugli Stati nei confronti delle persone reinsediate, si veda, tra gli altri, Ineli-Ciger, 2022. In relazione invece alle motivazioni che guidano la decisione degli Stati di aderire o meno a programmi di reinsediamento, si segnala il contributo di Hashimoto, 2018.

⁴⁵ Dall'esperienza dei reinsediamenti dei "boat people" indocinesi si è diffusa, in alcuni Stati, la percezione che programmi su larga scala potessero produrre un effetto di attrazione (*pull factor*), favorendo in seguito un ricorso più mirato e contingentato al reinsediamento.

⁴⁶ V. UNHCR, 2002.

⁴⁷ L'attenzione verso il reinsediamento emerge già nella COM(2000) 755 final del 22 novembre 2000, pp. 9-10. La proposta di istituire un programma di reinsediamento a livello UE è poi formulata nella successiva COM(2004) 410 final del 4 giugno 2004, pp. 8 ss.

⁴⁸ Cfr. COM(2009) 447 final del 2 settembre 2009, pp. 7 ss.

mentarne la flessibilità, rafforzando al contempo la cooperazione con UNHCR, OIM e ONG specializzate, anche mediante la definizione di priorità comuni su base annuale e un impiego più mirato delle risorse finanziarie dell'Unione⁴⁹.

Nel 2015, in risposta alla c.d. “crisi dei rifugiati”, la Commissione propose un programma volto al reinsediamento di 20.000 persone bisognose di protezione internazionale⁵⁰, cui fece seguito, nel luglio dello stesso anno, un accordo tra Stati membri e Stati EFTA associati al sistema Dublino per il reinsediamento di oltre 22.000 persone in due anni, con priorità per persone da Medio Oriente, Corno d’Africa, Africa settentrionale e regioni già interessate dai PSPR.

Negli stessi anni, nell’ambito della c.d. Dichiarazione UE-Turchia del 2016 e della raccomandazione della Commissione dell’ottobre 2017⁵¹ furono avviati ulteriori programmi di reinsediamento. La cooperazione con la Turchia mostrò tuttavia un impiego fortemente ambivalente dello strumento: il reinsediamento fu utilizzato non solo come via sicura per offrire protezione a persone in evidente stato di vulnerabilità, ma anche come contropartita politica alla collaborazione dei paesi terzi nel contenimento dei flussi irregolari⁵², assumendo in taluni casi la funzione di misura compensativa volta a «giustificare di fronte alla comunità internazionale un’azione fortemente limitativa del diritto delle persone di migrare e di cercare protezione internazionale» (Favilli, 2020a).

In questa prospettiva, il reinsediamento rischia di divenire un dispositivo di governance funzionale a logiche di scambio e di convenienza politica, più che a un’autentica finalità umanitaria⁵³.

La medesima tensione tra esternalizzazione del controllo e apertura di canali “ordinati” riemerge nei programmi legati agli *Emergency Transit Mechanisms* (ETM) attivati in Niger e in Ruanda, che hanno permesso l’evacuazione dalla Libia di alcune persone particolarmente vulnerabili, pur rimanendo quantitativamente limitati rispetto alla dimensione della

⁴⁹ In questa prospettiva, il reg. n. 516/2014 ha istituito un meccanismo di sostegno finanziario a favore degli Stati che attuano programmi di reinsediamento, riconoscendo ai beneficiari trasferiti attraverso programmi di reinsediamento gestiti dall’UNHCR uno status giuridico assimilabile a quello dei rifugiati o dei titolari di protezione sussidiaria.

⁵⁰ Raccomandazione (UE) 2015/914 dell’8 giugno 2015.

⁵¹ Cfr. raccomandazione (UE) 2017/1803 del 3 ottobre 2017. Con la citata raccomandazione la Commissione programmava il reinsediamento di 50.000 persone entro il 31 ottobre 2019; iniziativa alla quale fece seguito il reinsediamento effettivo di circa 39.000 persone.

⁵² In questo contesto, dall’aprile 2016 sono stati reinsediati nell’UE oltre 25.000 siriani bisognosi di protezione internazionale.

⁵³ Dello stesso avviso Savino, 2018; Bamberg, 2018.

crisi e sollevando profili problematici sul piano giuridico e della tutela effettiva (Rescigno, 2020)⁵⁴.

Un avanzamento significativo dell'azione dell'Unione si è avuto con l'adozione del regolamento (UE) 2024/1350, che istituisce per la prima volta un quadro comune dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, dopo una proposta inizialmente presentata dalla Commissione nel 2016⁵⁵. Difatti, considerata la frammentazione normativa esistente tra i diversi Stati in merito allo strumento qui in esame, l'armonizzazione di aspetti fondamentali della disciplina sul reinsediamento, tra i quali criteri di selezione (art. 5 regolamento 2024/1350), procedure operative (art. 9) e cause di esclusione (art. 6), costituisce senza dubbio un elemento di svolta nel processo di progressiva maturazione di standard normativi sovranazionali sul punto.

Ciononostante, permangono elementi di criticità. Anzitutto, il regolamento non attribuisce alcun diritto soggettivo al reinsediamento, motivo per cui le persone non hanno alcun diritto di chiedere l'ammissione o essere ammessi nel territorio di uno Stato membro, e lo Stato non ha obblighi in tal senso (art. 1, par. 2). In questi termini, il reinsediamento resta una pratica volontaria e discrezionale, ove gli Stati membri sono liberi di decidere su numerosi aspetti cruciali, tra cui: i costi da sostenere, la tipologia di ammissione da adottare, la selezione dei paesi di origine dai quali provengono i migranti eleggibili e, infine, il numero di persone da ammettere⁵⁶.

Inoltre, pur richiamando in via generale il rispetto dei diritti fondamentali e i principi stabiliti dalla Carta, sostenendo che l'attuazione del programma di reinsediamento dovrebbe avvenire «in modo coerente con tali diritti e principi, in particolare per quanto riguarda i diritti del mino-

⁵⁴ Sulla contraddittorietà dell'approccio europeo, che da un lato esternalizza le frontiere contribuendo al trattenimento dei rifugiati in Libia e dall'altro promuove strumenti di ingresso sicuro come ETM e programmi di reinsediamento, si rimanda tra tutti a Rescigno, 2020.

⁵⁵ Nella proposta del 2016, la Commissione mirava a sistematizzare e armonizzare il reinsediamento dei rifugiati, optando per un regolamento anziché una direttiva, al fine di assicurare applicabilità diretta e ridurre la discrezionalità degli Stati membri (COM(2016) 468 final del 13 luglio 2016). I negoziati per l'adozione del regolamento, tuttavia, furono complessi a causa delle posizioni divergenti di Parlamento e Consiglio: il Parlamento chiedeva maggiori quote e responsabilità condivisa, mentre il Consiglio privilegiava la logica volontaria, riflettendo la storica riluttanza degli Stati ad assumere obblighi vincolanti.

⁵⁶ Interessante sul punto l'analisi di De Boer, Zieck (2020), secondo i quali l'ammissione dei richiedenti non sarebbe, comunque, una mera concessione discrezionale da parte degli Stati membri, giacché le persone idonee a beneficiare di questo programma dovrebbero comunque essere riconosciute come rifugiate o aventi diritto alla protezione sussidiaria ai sensi del diritto dell'Unione.

re, il diritto al rispetto della vita familiare e il principio generale di non discriminazione» (cons. 44 regolamento 2024/1350), il testo non prevede garanzie specifiche in termini di tutela giurisdizionale effettiva (art. 47, Carta), né del diritto a una buona amministrazione (art. 41). L'assenza, nel regolamento, di disposizioni specifiche sull'impugnazione dei dinieghi di reinsediamento solleva questioni di rilievo sotto il profilo della tutela giurisdizionale effettiva. In mancanza di un rimedio espressamente disciplinato, infatti, resta incerta la possibilità per le persone interessate di ottenere un controllo giurisdizionale su decisioni che incidono in modo significativo sulla loro sfera giuridica, con potenziali tensioni rispetto alle garanzie di cui all'art. 47 della Carta, che riconosce il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice. Rimane, dunque, irrisolto un nodo cruciale: l'ordinamento non prevede alcuno strumento formale per impugnare il rifiuto di reinsediamento, con la conseguenza che il diritto di accesso al giudice risulta, di fatto, eluso.

In ogni caso, la subordinazione del regolamento al diritto primario dell'Unione implica che l'attuazione dei programmi di reinsediamento debba comunque conformarsi ai principi sanciti dalla Carta, anche laddove essi non siano espressamente menzionati nel testo⁵⁷. Questo implica che, nonostante la natura tecnica e procedurale del regolamento, esso non possa discostarsi dai principi universali sanciti nella normativa primaria dell'Unione.

Elemento positivo della disposizione riguarda, infine, la connotazione più equilibrata del regolamento 2024/1350 come strumento per la gestione dei flussi migratori. In dottrina⁵⁸ tale interpretazione è supportata dal fatto che, nella versione finale del testo: a) è stato eliminato il riferimento diretto al nesso tra la creazione di canali legali di ingresso e il controllo dell'immigrazione irregolare⁵⁹; b) si sono introdotte sanzioni più moderate per chi infrange le procedure di ammissione, in particolare si è ridotto il periodo di esclusione dal reinsediamento, fissato a tre anni (rispetto ai cinque originariamente proposti), per coloro che abbiano cercato di entrare illegalmente nel territorio dell'Unione.

Nel complesso, il reinsediamento rappresenta – soprattutto a partire dal 2015 – un tassello rilevante dell'approccio europeo ai “canali legali” e alla gestione della protezione internazionale. Tuttavia, continua a configurarsi come uno strumento ad alta valenza politica e comunicativa ma

⁵⁷ Così, Cristiano, 2024, pp. 25-26.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Nella proposta del 2016 si subordinava la selezione degli Stati da cui poteva avvenire il reinsediamento alla cooperazione di detti Stati con l'UE in materia di controllo dei flussi e gestione del fenomeno migratorio. Cfr. art. 4, lett. d), della proposta di regolamento della Commissione del 2016.

a bassa coerenza sul piano giuridico, poiché non impone obblighi quantitativi vincolanti e lascia agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità circa partecipazione, quote e priorità. Ne deriva che la sua efficacia concreta resti fortemente condizionata dalle scelte politiche e dalla capacità operativa dei singoli Stati membri, con risultati inevitabilmente variabili nel tempo e nello spazio.

2.3. Gli altri canali di ingresso legale nell'UE: sponsorships ed evacuazioni umanitarie

L'attuazione dei programmi di reinsediamento si è rivelata, e continua a rivelarsi, insufficiente per garantire un accesso legale e sicuro alla protezione internazionale, se non altro perché la platea dei beneficiari di programmi di reinsediamento è piuttosto limitata e perché, come visto, le pratiche di reinsediamento restano comunque ristrette e largamente rimesse alla discrezionalità degli Stati membri, senza prevedere la possibilità, per i singoli, di presentare una domanda autonoma di ammissione al programma, come invece si presuppone dovrebbe avvenire, in generale, per richiedere asilo⁶⁰. Questo limita fortemente l'efficacia del sistema rispetto a un modello più coerente con il concetto di accesso legale e sicuro alla protezione, secondo cui si crede che chi necessita di protezione abbia la possibilità di raggiungere il territorio di uno Stato membro in condizioni sicure, e qui presentare richiesta di asilo.

L'assenza di tale possibilità per la maggioranza dei richiedenti, esclusi dai programmi di reinsediamento e impossibilitati ad accedervi, contribuisce a rafforzare il carattere strutturalmente discriminatorio degli attuali canali d'ingresso, oltre a renderli scarsamente idonei a colmare il *gap* di accesso alla protezione.

Al contrario, come analizzato in precedenza, in questa prospettiva il visto umanitario ex art. 25 Codice dei visti potrebbe rappresentare uno strumento potenzialmente efficace, ed è difatti attraverso tale strumento che, nella prassi, vengono attuati altri programmi di ammissione umanitaria, quali, ad esempio, le evacuazioni umanitarie o alcuni programmi di *sponsorship*, tra cui i corridoi umanitari. Ciononostante, anche il visto umanitario può essere, in ultima analisi, uno strumento selettivo e potenzialmente discriminatorio: la sua concessione dipende dalla piena discrezionalità degli Stati membri e – nel caso del suo utilizzo nelle

⁶⁰ Ziebritzki sul punto scrive che «*Due to the absence of an international legal framework on resettlement, it is generally understood as an entirely discretionary act, qualifying the questions of why, how and whom to resettle as subject to political preference solely*» (Ziebritzki, 2020, p. 290).

complementary pathways – dai peculiari processi di selezione propri di ciascun programma. Ne deriva che l'accesso allo strumento può variare sensibilmente da paese a paese, da contesto a contesto e da programma a programma.

Incluse nella più ampia categoria delle ammissioni umanitarie, a loro volta parte della macro-categoria delle *complementary pathways* – intese come vie legali alternative e complementari al *resettlement*, attivate su base volontaria dagli Stati per consentire l'ingresso, per motivi umanitari, di soggetti vulnerabili, secondo criteri stabiliti a livello nazionale⁶¹ – le evacuazioni umanitarie, in particolare, sono misure eccezionali adottate in situazioni di emergenza, finalizzate a trasferire rapidamente persone in pericolo.

La loro natura straordinaria, dettata da vincoli logistici e temporali, in genere non consente un'adeguata pianificazione di percorsi individualizzati di accoglienza e integrazione (che caratterizzano invece i programmi di sponsorizzazione, anche per questo riconosciuti come *best practice* nel contesto europeo) producendo risultati meno efficaci in termini di percorsi di integrazione sul territorio (Caritas italiana, 2019).

Nonostante tali criticità, diversi Stati europei hanno attuato programmi di evacuazione umanitaria, mediante interventi di trasferimento rapido di migranti vulnerabili da alcuni paesi – nel caso italiano, per esempio, dalla Libia e, nel 2021, dall'Afghanistan⁶² – grazie alla collaborazione tra

⁶¹ Come chiarito dall'art. 2, par. 3, del reg. (UE) 2024/1350, che definisce l'ammissione umanitaria come «l'ammissione nel territorio di uno Stato membro, a seguito, ove richiesto da uno Stato membro, di una segnalazione dell'E meta, dell'UNHCR o di altri organismi internazionali competenti, di un cittadino di paese terzo o di un apolide proveniente da un paese terzo verso il quale è stato sfollato con la forza», i beneficiari di tale procedura possono ottenere lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra oppure uno status umanitario a norma del diritto nazionale con diritti e obblighi equivalenti a quelli stabiliti per i beneficiari di protezione sussidiaria.

⁶² Le evacuazioni umanitarie dell'Italia – prima dalla Libia e poi dall'Afghanistan – rappresentano un caso emblematico della scarsa istituzionalizzazione e dell'incertezza giuridica che ancora caratterizzano le *complementary pathways* (cfr., per tutti, Stoyanova, 2023). Nel caso specifico delle evacuazioni dalla Libia, Bianchini (2020) nota che l'Italia ha realizzato alcune operazioni definite “corridoi umanitari”, pur in assenza di un Protocollo di intesa o di altri atti pubblici. La selezione dei beneficiari è stata effettuata dall'UNHCR; il trasferimento è stato organizzato e finanziato dal governo italiano; la logistica e l'accoglienza hanno coinvolto sia Caritas sia le strutture statali. I beneficiari – tra cui persone vulnerabili come madri sole, minori non accompagnati e persone con disabilità – una volta in Italia, hanno ricevuto assistenza medica, sono stati distribuiti nei centri di accoglienza e hanno potuto presentare domanda di asilo. Come si vedrà, nel caso dei “corridoi umanitari-evacuazioni” da Libia e Afghanistan, l'allocazione delle responsabilità nella *partnership* pubblico-privata, così come le condizioni di accoglienza dei beneficiari in Italia, risultano significativamente diverse rispetto a quelle previste per i beneficiari dei “classici” corridoi umanitari.

autorità statali, organizzazioni internazionali e associazioni della società civile. Il caso afghano, che ha riguardato in prevalenza cittadini che avevano collaborato con autorità italiane, evidenzia, in particolare, come la selezione dei beneficiari possa essere influenzata da criteri discrezionali e talvolta arbitrari, anche nel caso delle evacuazioni.

Un'ulteriore forma di *complementary pathway* è costituita dai programmi di *private o community-based sponsorship*⁶³, già attivati in diversi Stati dell'Unione. In questi schemi, soggetti privati o comunità (gli *sponsor*) si assumono per un periodo determinato la responsabilità di sostenere il trasferimento, l'accoglienza e l'integrazione di beneficiari particolarmente vulnerabili previamente selezionati e autorizzati all'ingresso dalle autorità pubbliche, in genere tramite rilascio di visto umanitario. Si tratta di modelli di partenariato pubblico-privato tra Stato e società civile, che variano ampiamente da contesto a contesto a seconda del livello di coinvolgimento attribuito agli sponsor e della ripartizione delle responsabilità con le autorità pubbliche, il che rende difficile ricondurre tali esperienze a una definizione univoca che tenga insieme le loro specificità⁶⁴.

In via generale, considerando le differenze nel coinvolgimento degli attori pubblici e privati⁶⁵ si distinguono due principali categorie di *sponsorship*: i programmi in cui lo sponsor partecipa a tutte le fasi del processo (identificazione, trasferimento, accoglienza), e quelli in cui il suo ruolo è limitato alla fase post-arrivo, accogliendo beneficiari già selezionati attraverso canali pubblici (come il reinsediamento), spesso con il supporto di UNHCR e altre ONG, come nel caso del Regno Unito.

In ogni caso, tali programmi di *sponsorship* sono concepiti – come tutte le *complementary pathways* – come strumenti complementari, quindi non sostitutivi ai meccanismi ufficiali di reinsediamento, e addizionali, perché in grado di apportare risorse supplementari e rafforzare la capacità di accoglienza⁶⁶.

⁶³ Nella prassi europea e nella letteratura le espressioni *private sponsorship*, *community-based sponsorship* e *community sponsorship* vengono spesso usate in modo intercambiabile.

⁶⁴ Nello studio di fattibilità della Commissione europea del 2018 si sottolinea che è difficile ricondurre le diverse iniziative di *sponsorship* emerse in Europa a un'unica definizione, ma che tutti gli schemi analizzati presentano un elemento comune: il trasferimento di alcune responsabilità, in particolare nelle fasi di identificazione, pre-partenza, accoglienza o integrazione, dalle autorità pubbliche ad attori privati (European Commission, *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, October 2018, p. 37).

⁶⁵ La ripartizione delle responsabilità tra attori pubblici e privati nelle diverse fasi di attuazione dei programmi è generalmente regolata da Protocolli d'intesa, che stabiliscono gli obblighi reciproci e le modalità operative di implementazione.

⁶⁶ Lo studio della Commissione evidenzia che i programmi di *sponsorship* possono contribuire agli obiettivi di reinsediamento in due modi principali: da un lato, per-

Permangono, tuttavia, differenze rilevanti tra i vari programmi, soprattutto riguardo allo status giuridico riconosciuto ai beneficiari.

Nella maggior parte dei casi, l'ammissione tramite visto umanitario consente, una volta giunti nel paese di destinazione, la presentazione della domanda di protezione internazionale⁶⁷, che può condurre al riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra o, in alternativa, a una forma di protezione umanitaria secondo la disciplina nazionale⁶⁸. In altri contesti – come Germania, Irlanda e Repubblica Slovacca – i beneficiari accedono, invece, esclusivamente a forme di protezione nazionale, potenzialmente associate a diritti più ridotti rispetto a quelli previsti per rifugiati secondo Ginevra, con potenziali effetti differenziati sui percorsi di integrazione. Al tempo stesso, non va escluso che, in alcuni programmi, le persone ammesse tramite *sponsorship* beneficino di condizioni di accoglienza migliori rispetto a quanti giungono autonomamente o attraverso schemi statali di reinsediamento.

Senza entrare nel dettaglio delle diverse forme di sponsorizzazione adottate dagli Stati membri, basti qui ricordare che l'esempio più consolidato di *private sponsorship* resta quello canadese, attivo fin dagli anni '70⁶⁹ e considerato, nello scenario globale, un riferimento nel settore per varietà e capacità di adattamento nel tempo⁷⁰.

mettendo l'ammissione di persone *aggiuntive* rispetto agli impegni numerici e finanziari assunti dagli Stati; dall'altro, fornendo risorse supplementari ai programmi pubblici (European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes*, 2018).

⁶⁷ Un'eccezione rilevante è rappresentata dal Regno Unito, dove i programmi di *sponsorship* si innestano nei canali di reinsediamento: i beneficiari, infatti, ottengono direttamente lo status di rifugiato al momento dell'ingresso nel paese, senza essere sottoposti alla procedura ordinaria per il riconoscimento dell'asilo (cfr. Phillimore, Reyes, 2019).

⁶⁸ Tale impostazione è stata confermata anche nelle recenti disposizioni incluse nel Nuovo Patto. Si veda, in particolare, il reg. (UE) 2024/1350.

⁶⁹ La crisi indocinese rappresentò il contesto in cui prese avvio, per la prima volta in Canada, una sperimentazione strutturata di programmi di *sponsorship* privata, con l'operazione *Lifeline*. Tale programma contemplava il reinsediamento di rifugiati mediante il contributo finanziario e organizzativo di sponsor privati o mediante partenariati misti pubblico-privati. Si rinvia, in proposito, a Treviranus, Casasola, 2003.

⁷⁰ Il programma canadese di *Private Sponsorship* prevede tre modalità di sponsorizzazione: 1) le organizzazioni accreditate (*Sponsorship Agreement Holders*), che hanno stipulato accordi formali con l'agenzia federale *Immigration, Refugees and Citizenship Canada*, possono sponsorizzare annualmente un numero consistente di rifugiati: si tratta per lo più di enti religiosi, etnici, comunitari o umanitari con esperienza nel settore; 2) gruppi composti da almeno cinque cittadini canadesi o residenti permanenti maggiorenni possono sponsorizzare un rifugiato, favorendone l'insediamento nella comunità locale o sostenendo un rifugiato già riconosciuto, sebbene con numeri più contenuti rispetto agli accordi organizzativi; 3) procedono alla *sponsorship* i *Community Sponsors*, ossia associazioni o organizzazioni attive nella comunità di arrivo. V. Caritas Italiana, 2019; Galli, 2022.

In questa direzione si è progressivamente mossa anche la Commissione europea, che ha promosso l'adozione di programmi di *sponsorship* come strumenti per ampliare i canali sicuri e legali di accesso alla protezione internazionale, esortando, da ultimo, nel 2020, gli Stati membri a collaborare attivamente con la società civile per espandere le pratiche di *private sponsorship* esistenti, coinvolgendo gli sponsor in tutte le fasi del programma (sul modello dei corridoi umanitari⁷¹) e raccomandando standard comuni e puntuali, come criteri di selezione non discriminatori e responsabilità chiaramente definite per i diversi attori.

Difatti, riprendendo le conclusioni dello studio di fattibilità del 2018 – che aveva analizzato gli aspetti giuridici e operativi della *sponsorship* e proposto strategie per il suo sviluppo – la Commissione, pur nel rispetto dell'autonomia degli Stati membri e delle peculiarità dei diversi contesti nazionali, ha optato, con la raccomandazione sui percorsi legali di protezione nell'UE, per un approccio di armonizzazione “*soft*”, fondato sul principio di flessibilità, così da consentire di adattare le risposte umanitarie alle realtà sul campo. Al contempo, è stato individuato, come accennato, il nuovo obiettivo di un “modello europeo di sponsorizzazione comunitaria”, anche tramite il coordinamento dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) e l'erogazione di finanziamenti europei⁷². In questa prospettiva si collocano anche le Linee guida dell'EUAA del 2024 sull’“*EU approach to community sponsorship*” che, pur prive di effetti vincolanti, definiscono gli elementi comuni dei programmi (assetto di governance, collegamento con percorsi sicuri e legali, coinvolgimento e responsabilità di gruppi di cittadini e organizzazioni della società civile) e individuano

⁷¹ In questo senso si esprime anche la Commissione europea. Nella raccomandazione (UE) 2020/1364, considerando 28, i c.d. “corridoi umanitari” vengono richiamati come modello di *community sponsorship* sviluppato in Italia, Francia e Belgio da organizzazioni di ispirazione religiosa in cooperazione con i rispettivi governi. In generale, in tale modello, gli sponsor privati partecipano a tutte le fasi del processo di ammissione – dall'individuazione delle persone in bisogno di protezione al trasferimento – e si fanno carico dell'accoglienza, dei percorsi di integrazione e dei relativi costi. Dal 2016, grazie a questo canale, sono giunte in Europa oltre 2.700 persone, principalmente in Italia e Francia.

⁷² Un esempio significativo è rappresentato dal programma “COMplementary pathways nETwork Activity (COMET)”, avviato nel gennaio 2022 grazie ai finanziamenti del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione della Commissione europea. L'iniziativa coinvolge un consorzio di 14 organizzazioni, tra associazioni e ONG, provenienti da 7 diversi Stati membri, con la Federazione delle chiese evangeliche nel ruolo di capofila. Il progetto si propone di creare uno spazio strutturato di confronto all'interno della rete europea dei programmi di *sponsorship*, promuovendo la cooperazione transnazionale attraverso una piattaforma comune e favorendo l'elaborazione di standard e procedure condivise, al fine di ridurre la frammentazione dei diversi modelli di sponsorizzazione. Per ulteriori approfondimenti si rimanda al sito web del progetto.

le principali tipologie di schemi oggi presenti in Europa, approfondendo in particolare quelli collegati ai programmi di reinsediamento e ai corridoi umanitari (EUAA, 2024).

Per quanto tali sviluppi possano rappresentare un primo passo verso un approccio più strutturato ai percorsi legali di protezione – destinato a superare il solo ambito del reinsediamento – l'intervento dell'UE sul punto rimane, tuttavia, piuttosto circoscritto.

L'indeterminatezza della raccomandazione su diversi aspetti cruciali – tra cui, in particolare, i criteri di selezione, che incidono direttamente sull'accesso al programma e quindi sui diritti a esso correlati – rende evidente come l'attuazione e l'implementazione dei programmi continuino a dipendere in larga misura dai singoli contesti nazionali, e dunque dai relativi interessi e capacità. Come si vedrà nel caso dei corridoi umanitari – tra le principali forme di *sponsorship* oggi adottate nel contesto UE – le autorità e gli organismi incaricati della gestione concreta dei programmi continuano a disporre di un ampio margine di discrezionalità che, se da un lato consente risposte umanitarie flessibili e adattate alle realtà operative, dall'altro rischia di incidere su diritti fondamentali delle persone migranti, oltre a inscrivere tali pratiche in una politica migratoria europea segnata da obiettivi sovrapposti e talora confliggenti.

3. I canali di ingresso legale e sicuro per chi cerca asilo in Italia e Francia. Il caso dei corridoi umanitari

Nel più recente approccio *bottom-up* individuato dall'Unione come strategia per ampliare i canali sicuri e legali verso la protezione internazionale – fondato su un dialogo orizzontale tra Stati membri ed enti pubblici e privati coinvolti nelle rispettive declinazioni nazionali – emerge con chiarezza il ruolo degli Stati membri e delle prassi nazionali sul punto. Per tale ragione si è qui deciso di approfondire l'articolazione sul piano nazionale dei canali di ingresso legale e sicuro per persone bisognose di protezione internazionale, concentrandosi sui casi italiano e francese.

In entrambi i paesi i classici meccanismi di reinsediamento si intrecciano con pratiche di ammissione umanitaria (evacuazioni umanitarie, visti umanitari o *visa au titre de l'asile*) ed esperienze di *sponsorship* pubblico-privata: i corridoi umanitari.

L'analisi distinta dei canali di ingresso legale e sicuro per chi cerca asilo in Italia e in Francia permette di mettere in luce, da un lato, l'asimmetria tra modelli di ammissione umanitaria che oscillano – come si vedrà a breve – tra una marcata giurisdizionalizzazione dell'accesso (nel caso italiano) e una forte amministrativizzazione e selettività consolare (nel caso francese) e, dall'altro, il ruolo crescente attribuito a schemi speri-

mentali in cui selezione, accoglienza e integrazione dei beneficiari sono in larga misura co-gestite dalla società civile.

In questo quadro, i corridoi umanitari si impongono come terreno privilegiato di osservazione: nati come iniziative “pilota” in Italia, poi trapiantati in Francia e oggi promossi a livello europeo come modello di *community sponsorship*, essi consentono di cogliere tanto il potenziale di ampliamento dei percorsi legali quanto le ambivalenze di un sistema che affida a strumenti straordinari, selettivi e fortemente discrezionali la funzione di supplire alle carenze di modalità legali e sicure di accesso al territorio in funzione del bisogno e della richiesta di asilo.

3.1. I canali di ingresso legale e sicuro in Italia

L'ordinamento italiano combina diversi strumenti volti a consentire l'ingresso di persone bisognose di protezione internazionale attraverso canali legali e sicuri.

Anzitutto, in quanto Stato membro dell'UE, l'Italia partecipa ai programmi europei di reinsediamento, attraverso i quali nel 2024 sono state reinsediate 1.735 persone, pari al 12,6% del totale dei reinsediamenti effettuati nel territorio dell'UE⁷³.

Accanto al reinsediamento e alle evacuazioni “urgenti” dalla Libia e dall'Afghanistan, si colloca poi il ricorso al visto umanitario, che tuttavia, nel contesto italiano, ha assunto finora i tratti di un rimedio essenzialmente giurisdizionale, episodico e privo di una disciplina legislativa organica e compiuta. I pochi casi in cui si è stato concesso un visto per motivi umanitari sono infatti nati in sede giurisdizionale, su ricorso di soggetti che chiedevano al giudice di accertare il proprio diritto di ingresso e di ordinare al Ministero il rilascio del visto.

Tra le prime pronunce sul punto, spicca l'ordinanza del Tribunale di Roma del 21 febbraio 2019, con la quale il Giudice, in via cautelare ex art. 700 c.p.c., autorizzò il rilascio di un visto umanitario ai sensi dell'art. 25 lett. a) del reg. (CE) n. 810/2009 in favore del figlio minore di una donna nigeriana trattenuto in Libia in condizioni di estrema vulnerabilità, ravvisando un “pregiudizio irreparabile” nel suo permanere in Libia o – eventualmente – in un ritorno in Nigeria, tale da imporre il rilascio del visto. Indicazioni più dettagliate sul diritto di ingresso per richiedenti asilo ai sensi del dettato costituzionale e in relazione al riconoscimento del visto emergono da successive pronunce dello stesso anno – richiamate nel capitolo precedente – nelle quali lo stesso Tri-

⁷³ Eurostat, *Asylum decisions – annual statistics*. Consultato il 5 aprile 2025.

bunale ha ricostruito il legame tra il diritto all'asilo costituzionale e il diritto di ingresso nel territorio nazionale, riconoscendo che l'art. 10, comma 3 Cost. impone allo Stato l'obbligo di consentire l'accesso per la presentazione della domanda di protezione internazionale, anche in assenza di canali già attivati come quelli del reinsediamento o dei corridoi umanitari⁷⁴.

Su questa scia si collocano gli ultimi provvedimenti emessi dal Tribunale di Roma (Sezione Diritti della Persona e Immigrazione, XVIII Sezione Civile) sulle richieste di visto per motivi umanitari presentate da cittadini palestinesi residenti nella Striscia di Gaza. In tali pronunce i giudici richiamano, tra le fonti rilevanti, la Convenzione ONU del 1948 per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio e i principi elaborati nella giurisprudenza internazionale in materia di obbligo di prevenzione del genocidio, che impongono agli Stati firmatari, tra cui l'Italia (legge di ratifica n. 153/1952), non solo di reprimere, ma anche di prevenire il genocidio; la condizione di particolare vulnerabilità dei Gazawii, tale per cui «il dovere di prevenzione che grava sull'Italia non può che tradursi, sul piano individuale, nell'obbligo di offrire protezione a coloro che da quel rischio fuggono, non potendo lo Stato rendersi indirettamente complice di una situazione che ha il dovere di contrastare»⁷⁵; il diritto soggettivo all'asilo ex art. 10, Cost, il cui «nucleo incompressibile» comprende, anzitutto, il diritto di ingresso sul territorio della Repubblica e che, nel caso di specie, «vincola l'amministrazione a dare ingresso a chi si trovi all'estero, qualora ricorrano le condizioni di rischio grave e attuale»⁷⁶; nonché la tutela prioritaria della vita, della dignità umana, dell'integrità fisica e dell'unità familiare (artt. 2, 3, 8 CEDU), che «impone misure immediate di protezione, prevalenti su ogni diversa considerazione di opportunità o di politica migratoria»⁷⁷. Alla luce di tali richiami normativi e della necessità che l'Amministrazione ponga in essere tutte le azioni possibili, anche solo potenzialmente utili, per assicurare un ingresso sicuro ai beneficiari, l'Autorità giudiziaria ha ordinato l'immediato rilascio dei visti umanitari ai sensi dell'art. 25 del Codice dei visti, riconoscendo, in capo al Ministero, un'obbligazione di mezzi «rafforzata», che esige un'attivazione effettiva e proattiva volta a rendere concretamente eseguibile l'ingresso e non limitata al mero rilascio formale del titolo.

Tuttavia, l'assenza di una cornice normativa interna adeguata ha reso la giurisprudenza non univoca sul punto, esponendo peraltro le stes-

⁷⁴ Tra le altre Trib. Roma, sent. 28 novembre 2019, n. 22917.

⁷⁵ Trib. Roma, decreto dell'11 agosto 2025.

⁷⁶ Trib. Roma, decreto del 9 agosto 2025.

⁷⁷ Trib. Roma, decreto del 6 agosto 2025.

se decisioni a rischi di instabilità e frammentazione. Particolarmente esplicativo in tal senso, tra gli altri, il caso di due cittadini afgiani in favore dei quali, in prima istanza, nel dicembre 2021, il Tribunale di Roma, dopo avere accertato l'esistenza del rischio imminente e attuale connesso alla permanenza in Afghanistan, disponeva visti umanitari ai sensi dell'art. 25 del Codice dei visti, salvo poi – su reclamo del MAECI e con ordinanza di fine febbraio 2022⁷⁸ – revocare tale decisione adottando una prospettiva diametralmente opposta alla precedente, secondo cui: a) l'art. 10, comma 3, Cost. fosse interamente attuato nella normativa vigente e non ci fosse quindi margine per un'applicazione giudiziale diretta; b) la normativa italiana non prevedesse la possibilità di riconoscere un visto umanitario individuale né il diritto dello straniero di essere ammesso sul territorio della Repubblica. Pertanto, la XVIII Sezione civile del Tribunale di Roma concludeva che il rilascio di tale visto «non può né essere concesso dalla pubblica amministrazione, tenuta all'osservanza della legge, né venire imposto dall'autorità giurisdizionale, investita del potere-dovere di applicarla, interpretandola in senso costituzionalmente orientato ma senza travalicare i confini della sua operatività»⁷⁹.

È dunque evidente che il rilascio del visto umanitario, pur rispondendo a esigenze concrete di tutela, resti in Italia un rimedio eccezionale e soggetto a una marcata oscillazione giurisprudenziale. A ciò si aggiunga che, nell'ultima ordinanza in esame e con un'affermazione di portata più generale, il Tribunale ha (discutibilmente) ricondotto il mancato riconoscimento del visto all'esigenza di evitare “ingiustificate disparità di trattamento” tra chi è in grado di adire il giudice e chi, per ragioni di fatto, ne resta escluso. In questa prospettiva, il Collegio ha circoscritto l'accesso legale e sicuro attraverso visti umanitari all'unico canale ritenuto effettivamente praticabile: i corridoi umanitari, istituito in larga misura affidato all'iniziativa di soggetti privati e non esente da interrogativi sul piano giuridico, come si approfondirà nel prosieguo.

Occorre inoltre considerare che il rilascio dei visti umanitari è legato, sul piano formale e sostanziale, all'attività consolare, e quindi inevitabilmente esposto a valutazioni contingenti e a interessi politici. Non sorprende, pertanto, che l'inerzia amministrativa possa perdurare anche in presenza di decisioni giurisdizionali favorevoli, mettendo in luce i limiti strutturali dell'intervento giudiziale quando esso non si accompagna a un'effettiva volontà amministrativa.

⁷⁸ Trib. Roma, sent. 25 febbraio 2022.

⁷⁹ *Ibidem*.

3.2. I canali di ingresso legale e sicuro in Francia

L'ordinamento francese prevede, a sua volta, una serie di strumenti finalizzati a rendere più agevole l'ingresso di persone bisognose di protezione internazionale.

Anzitutto, come Stato membro dell'UE, anche la Francia aderisce ai programmi europei di reinsediamento, attraverso cui nel 2024 ha accolto 2.370 rifugiati (il 17,2% del totale dei reinsediamenti nell'UE), collocandosi al secondo posto, dopo la Germania, tra i paesi dell'Unione per numero di rifugiati accolti attraverso pratiche di reinsediamento⁸⁰.

Inoltre, ancor prima dell'introduzione di protocolli strutturati per l'ammissione umanitaria (*couloirs humanitaires*) nel panorama francese si è consolidata la prassi del rilascio del cosiddetto *visa au titre de l'asile* (VISA D), una forma di visto umanitario rilasciabile, al di fuori dei programmi di reinsediamento, a soggetti che intendano fare ingresso in Francia al fine di presentare domanda di protezione internazionale. Più precisamente, come si legge nel glossario dell'*Office français de protection des réfugiés et apatrides* (OFPRA), pur non essendo consentito formalizzare la domanda di asilo al di fuori del territorio francese, lo straniero può «*solliciter un visa au titre de l'asile auprès des autorités françaises de votre lieu de résidence*», rivolgendosi all'ambasciata o al consolato competente. Stante a quanto si legge, la domanda per tale visto – di cui è responsabile il Ministero responsabile dell'asilo – può dunque essere presentata dallo straniero – in prima persona – direttamente presso le rappresentanze diplomatiche francesi all'estero. In caso di riconoscimento del visto, lo straniero può accedere al territorio francese in modo legale e qui formalizzare la propria domanda di protezione internazionale.

La ricostruzione del procedimento per il riconoscimento del *visa au titre de l'asile* non è, tuttavia, agevole, data la limitata reperibilità di fonti ufficiali. Ciononostante, uno studio pubblicato dalla Commissione europea nel 2002 – *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* – consente di individuare gli step principali della procedura in questione. Nello specifico da tale analisi emerge che: in prima battuta, la domanda di visto – presentata dallo straniero presso la rappresentanza diplomatica francese del luogo di residenza o del paese terzo più vicino – viene esaminata da funzionari consolari mediante un colloquio individuale, di carattere privato e generalmente svolto senza l'assistenza di un legale, al termine del quale gli stessi funzionari deci-

⁸⁰ Eurostat, *Asylum decisions – annual statistics*. Consultato il 13 aprile 2025.

dono se accogliere o respingere la richiesta⁸¹. In caso di esito positivo, il fascicolo – contenente la documentazione necessaria e la trascrizione del colloquio, redatta dal personale diplomatico – viene trasmesso in via telematica al Ministero competente in materia di immigrazione e asilo, che, in seguito al *Décret* n. 2008-1176⁸² risulta essere il Ministero dell'interno, cui spetta impartire le istruzioni ai funzionari consolari in materia di visti in quanto autorità responsabile dell'immigrazione⁸³.

Tra le questioni più problematiche di tale prassi, come sollevato in dottrina da Siccardi (2022), risulta il fatto che, in assenza di criteri stabiliti per legge sul punto, il Ministero dispone di un ampio margine di discrezionalità non solo rispetto ai requisiti formali per il rilascio del visto, ma anche in relazione alla valutazione preliminare della sussistenza dei presupposti per la protezione internazionale. Lo stesso rapporto della Commissione segnala, infatti, che «lo staff del Ministero» può effettuare accertamenti «non solo sugli aspetti legati all'asilo ma anche sulla disponibilità di un alloggio in Francia»⁸⁴, trasformando di fatto un controllo che dovrebbe essere meramente sommario e finalizzato al visto in una valutazione di merito anticipata sul diritto alla protezione internazionale, con una funzione selettiva che precede e condiziona l'accesso alla procedura ordinaria di riconoscimento.

In occasione della recente crisi afgana del 2021, ad esempio, il Ministero dell'interno avrebbe trasmesso alle rappresentanze consolari indicazioni operative improntate a criteri di selezione restrittivi, che di fatto circoscrivevano il rilascio del visto alle sole persone esposte a un rischio personale, reale e attuale di persecuzione, secondo parametri in parte assimilabili a quelli del diritto di asilo di matrice costituzionale⁸⁵.

Da ultimo, guardando al piano dell'accessibilità pratica, si riporta che, secondo quanto sostenuto da *Groupe d'information et de soutien des immigrées* (GISTI), la procedura di richiesta del visto non è facilmente ac-

⁸¹ In caso di rigetto della domanda, il Ministero trasmette l'esito negativo all'Ambasciata, che lo comunica formalmente al richiedente. In tale eventualità, lo straniero può impugnare il diniego di visto dinanzi alla *Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France*, organo giurisdizionale specializzato. Pur presentando criticità simili a quelle dei corridoi umanitari, soprattutto in termini di ampia discrezionalità e mancanza di garanzie uniformi, nel caso dei visti è comunque previsto un provvedimento formale di diniego, impugnabile e quindi soggetto a controllo giurisdizionale.

⁸² *Décret* n. 2008-1176 du 13 novembre 2008 *relatif aux attributions des chefs de mission diplomatique et des chefs de poste consulaire en matière de visas*.

⁸³ Nel rapporto *La procédure de demande d'asile* di Alliance des Avocats pour les droits de l'Homme (2015), si specifica in merito che il Ministero può avvalersi della consultazione dell'OFPPRA su alcune domande, ma tale consultazione è discrezionale e facoltativa.

⁸⁴ European Commission, *Study on the Feasibility of Processing Asylum*, cit., pp. 111.

⁸⁵ GISTI, *Information à l'attention des Afghanes et Afghans en quête de protection en France*.

cessibile per i potenziali richiedenti asilo, perché non coperta dal sito France-Visas né dai fornitori di servizi (come VFS)⁸⁶. Ciononostante, i dati ministeriali sembrano mostrare che la prassi del rilascio di visti per motivi umanitari mantiene un peso non trascurabile: tra il 2020 e il 2024 sono stati rilasciati oltre 18.000 visti umanitari di breve o lunga durata. Tale dato indurrebbe a pensare che i *visa au titre de l'asile* mantengono comunque un ruolo di rilievo tra i canali di ingresso legale e sicuro in Francia⁸⁷.

3.3. I corridoi umanitari come modello condiviso: genesi, struttura e funzionamento in Italia e Francia

I corridoi umanitari, da collocare – come accennato – tra le pratiche di *sponsorship* attuate dagli Stati membri, rappresentano una delle più emblematiche *best practice* sviluppate dalla società civile nel campo dell'accoglienza e della protezione internazionale. In un contesto segnato da politiche migratorie prevalentemente restrittive e dalla crescente chiusura delle frontiere esterne, essi si sono configurati – in alcuni Stati membri, tra cui soprattutto Italia e Francia – come una concreta eccezione: un'alternativa legale, sicura e complementare ai tradizionali canali di ingresso.

Il modello prende forma per la prima volta in Italia nel 2015, su impulso di organizzazioni della società civile di matrice religiosa, in particolare Comunità di Sant'Egidio, Federazione delle Chiese Evangeliche (FCEI) e Tavola Valdese⁸⁸, e viene poi replicato, a partire dal 2017, in Francia,

⁸⁶ *Ibidem*. Tra le cause della scarsa accessibilità dello strumento per i potenziali richiedenti asilo vi sono sia la limitatezza delle risorse umane dei consolati, sia la complessità dell'iter per il rilascio del visto. Un'indagine condotta in Libano evidenzia come la procedura si articoli in più passaggi selettivi, combinando a un colloquio consolare formale una fase preliminare informale fondata sulle informazioni inviate via e-mail all'ambasciata. Omissioni o dati incompleti in tali scambi preliminari con l'ambasciata determinano l'esclusione automatica dalla procedura (cfr. Penot, 2024).

⁸⁷ Una volta in Francia, il richiedente può decidere se presentare domanda di asilo o soggiornare secondo i termini previsti dal visto, anche senza richiedere protezione internazionale. Dati disponibili al sito: www.immigration.interieur.gouv.fr/Inforessources/Etudes-et-statistiques/Les-chiffres-de-l-immigration-en-France/Visas?utm.

⁸⁸ L'Italia, dopo il primo Protocollo con il Libano, sembrerebbe aver firmato: altri due Protocolli facenti base nello stesso paese, rispettivamente nel 2017 e nel 2019; un secondo Protocollo concernente l'Etiopia, nel 2019; un Protocollo sulla Grecia per i profughi di Lesbo, nel 2020; uno per il Libano, sottoscritto ad agosto 2021; e due Protocolli per la realizzazione del progetto corridoi umanitari/evacuazioni, uno dall'Afghanistan, sottoscritto a novembre 2021, e un altro dalla Libia, sottoscritto il 22 aprile 2021, cui ne ha fatto seguito un secondo, sempre dalla Libia, sottoscritto a dicembre 2023.

dove un analogo partenariato tra i Ministeri francesi dell'Interno e degli Affari Esteri ed enti prevalentemente di matrice religiosa, ossia Sant'Egidio France, Secours Catholique-Caritas France, la Conferenza dei Vescovi di Francia, la Federazione Protestante di Francia e la Federazione di Mutua Assistenza Protestante, sottoscrive un Protocollo per l'attivazione dei *couloirs humanitaires*⁸⁹.

In entrambi i paesi, l'obiettivo del programma – che mira strutturalmente a coniugare principi di umanità e solidarietà con strumenti operativi concreti – è duplice: «favorire l'arrivo [...] in modo legale ed in condizioni di sicurezza dei potenziali beneficiari di protezione internazionale, in specie dei soggetti più vulnerabili» (art. 2, Protocollo del 12 aprile 2017) e, al contempo, garantire percorsi individualizzati di accoglienza e integrazione duraturi nelle comunità ospitanti, riducendo i rischi connessi ai viaggi irregolari, contrastando le reti di traffico di essere umani e garantendo “sicurezza e controllo” tanto a chi migra quanto a chi accoglie, consentendo un certo controllo degli ingressi alla frontiera.

Sul piano giuridico-amministrativo, Italia e Francia condividono una struttura di governance analoga: i corridoi sono formalizzati tramite Protocolli d'intesa tra organizzazioni religiose e ministeri competenti (Interno e Affari esteri)⁹⁰, che definiscono i rispettivi obblighi nella selezione di beneficiari particolarmente vulnerabili⁹¹, nell'organizzazione dei trasferimenti e nella gestione dell'accoglienza diffusa. In entrambi i casi, si fissano quote numeriche e si individuano i paesi di primo asilo e le nazionalità da coinvolgere nei progetti. Ancora, in entrambi i casi, inoltre, gli enti promotori assumono la quasi totalità degli oneri organizzativi e finanziari – dalla preselezione sul campo all'integrazione sul territorio – mentre alle autorità statali spettano le funzioni di controllo di sicurezza, il rilascio dei documenti di viaggio (visti umanitari ex art. 25 del Codice dei visti/*visa au titre de l'asile*) e, una volta presentata la domanda di asilo sul territorio nazionale, la decisione sulla protezione e il rilascio dei

⁸⁹ A seguito della positiva attuazione del primo Protocollo del 2017, anche in Francia l'iniziativa è stata poi rinnovata due volte, entrambe nel corso del 2021 (ad aprile e ottobre), con un impegno di 300 ingressi per Protocollo.

⁹⁰ In Italia, il coordinamento tra Conferenza Episcopale Italiana e autorità competenti nell'attuazione del Protocollo sui corridoi umanitari avviene tramite specifici punti di contatto istituzionali. Il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, mediante la propria Unità Resettlement, svolge attività di supervisione (di base) e supporto; la Direzione generale per gli Italiani all'estero e le Politiche migratorie del Ministero degli Affari Esteri interviene sul versante diplomatico e consolare (Caritas italiana, 2019).

⁹¹ L'attenzione riservata da questi strumenti ai soggetti più vulnerabili si fonda sulla consapevolezza che, per loro, un viaggio irregolare verso l'Europa comporterebbe rischi spesso incompatibili con la loro condizione (Morozzo della Rocca, 2023).

relativi titoli di soggiorno. Ne risulta un modello di partenariato pubblico-privato in cui lo Stato mantiene il monopolio sulle decisioni sovrane in materia di ingresso e status, ma delega ampie porzioni del processo selettivo e di accoglienza a soggetti privati di matrice religiosa.

Anche le fasi operative presentano una sostanziale convergenza⁹². Una prima fase di *pre-screening*, che si svolge nei paesi di primo asilo identificati (Libano, Etiopia, Niger, ecc.), riguarda le attività di preselezione, identificazione e prima valutazione dei potenziali beneficiari, effettuate principalmente dalle organizzazioni promotrici, spesso in cooperazione con altre organizzazioni internazionali (UNHCR, OIM, Croce Rossa, ecc.). Segue una seconda fase, in cui le liste di soggetti individuati dagli enti promotori vengono trasmesse al Ministero dell'Interno – per le verifiche di sicurezza ai fini del rilascio del visto e di eventuali controlli post-ingresso⁹³ – e al Ministero degli Affari Esteri, che autorizza il rilascio dei visti umanitari ai sensi dell'art. 25 del regolamento (CE) n. 810/2009 o, nel caso francese, previo ulteriore colloquio consolare (che introduce un vaglio pubblico aggiuntivo rispetto al modello italiano), dei visa D⁹⁴. Ottenute le autorizzazioni, gli stessi enti promotori organizzano il trasferimento dei beneficiari selezionati verso l'Italia o la Francia, lungo corridoi definiti «sicuri, legali, ordinati, duraturi e praticabili» (Gori, Kendall, 2020, pp. 2-3).

L'ammissione al programma risulta così subordinata a un sistema articolato di controlli che coinvolge, da un lato, le organizzazioni promotrici – responsabili della verifica dei requisiti di ammissibilità – e, dall'altro, le autorità ministeriali, incaricate delle valutazioni di sicurezza (in misura, nel caso italiano, relativamente marginale e, per converso, più incisiva nel modello francese, anche in ragione del vaglio consolare ulteriore). Uno dei principali vantaggi di tale procedura è la possibilità di ridurre i tempi di esame delle domande di asilo, poiché molte informazioni utili all'esame

⁹² Si precisa che, a differenza del modello italiano, quello francese risulta più difficile da ricostruire, sia per la limitata attenzione dedicata dalla dottrina, sia – soprattutto – per la mancata pubblicazione dei Protocolli. Le informazioni riportate in questo paragrafo derivano da colloqui svolti nel marzo 2024 con il personale operativo della Comunità di Sant'Egidio di Parigi, che ha inoltre gentilmente consentito la consultazione dei Protocolli sottoscritti nel 2017 e nell'aprile 2021.

⁹³ In Italia il Ministero dell'Interno svolge una funzione di coordinamento tra tutti gli enti coinvolti nel progetto, assicurando il raccordo istituzionale necessario al suo corretto funzionamento. In particolare: informa le Commissioni territoriali competenti in merito al riconoscimento della protezione internazionale e comunica alla Commissione nazionale le finalità e le modalità operative del progetto, con specifico riferimento ai criteri adottati per l'ammissione dei beneficiari e all'attività di predisposizione dei dossier individuali e familiari effettuata nella fase preliminare al rilascio del visto d'ingresso.

⁹⁴ All'esito delle verifiche preliminari, il Ministero degli Affari Esteri autorizza il rilascio dei visti nei confronti dei beneficiari individuati, «sulla base della lista elaborata dalle Associazioni proponenti» (art. 4 Protocollo d'intesa, 2017).

della domanda risultano già disponibili grazie all'attività istruttoria svolta prima dell'arrivo. Al tempo stesso, però, il meccanismo introduce un filtro significativo all'accesso all'asilo, esercitato – in particolar modo nel caso italiano – prevalentemente dagli enti privati.

Infine, in una terza fase, i beneficiari vengono accolti all'interno di reti locali di solidarietà – parrocchie, comunità religiose, associazioni, famiglie tutor – e, generalmente, in piccoli nuclei abitativi, tali da rendere più sostenibile la gestione dell'accoglienza⁹⁵. Tali “reti” di sponsor garantiscono, per un periodo determinato, alloggio, sostegno economico di base, accompagnamento alle cure sanitarie, orientamento giuridico, corsi di lingua e percorsi formativi e lavorativi⁹⁶ attraverso percorsi personalizzati di inclusione ispirati al modello di accoglienza diffuso o adozionale (Sossai, 2020, p. 88)⁹⁷ al di fuori dei sistemi pubblici di accoglienza, salvo alcune eccezioni (in particolare per i già approfonditi corridoi dall'Afghanistan e dalla Libia in Italia).

Centrali in questo modello di *sponsorship* risultano, dunque, il coinvolgimento attivo e volontario dei territori e il contributo attivo di famiglie e cittadini che, su base volontaria, partecipano al processo di accoglienza. La partecipazione dei privati, in particolare, rafforza la costruzione di reti sociali e solidali, favorendo un accompagnamento attivo e personalizzato nella vita quotidiana e agevolando, così, un'integrazione a lungo termine dei beneficiari nel tessuto sociale del territorio.

A differenza di altri modelli di *sponsorship* internazionale – nei quali i singoli cittadini possono sostenere direttamente l'ingresso del beneficiario – i sistemi italiano e francese non prevedono, tuttavia, un ruolo formale per gli stessi nella selezione o nel finanziamento dei rifugiati.

I risultati quantitativi, pur contenuti rispetto alle rotte irregolari, sono significativi, soprattutto nel caso italiano: dal 2016 a luglio 2025 in Italia

⁹⁵ La sostenibilità economica e organizzativa dell'accoglienza nei corridoi umanitari rispetto al sistema pubblico nazionale è stata messa in evidenza anche in dottrina. In particolare, Morozzo della Rocca osserva come le associazioni promotrici abbiano raccolto la sfida di costruire un modello alternativo di accoglienza, in un quadro nazionale che aveva portato all'utilizzo «in più dell'80% dei casi di strutture di accoglienza straordinaria, con standard (di accoglienza) generalmente meno elevati» (Morozzo della Rocca, 2017, p. 27).

⁹⁶ Come evidenziato da Caritas Italiana (2019, p. 55), il modello di accoglienza adottato nei corridoi umanitari sponsorizzati dalla CEI trae ispirazione da un'esperienza pregressa maturata all'interno del progetto “Rifugiato a casa mia”, avviato nel 2014. Tale iniziativa aveva come obiettivo la promozione dell'accoglienza familiare e comunitaria dei rifugiati, attraverso il coinvolgimento attivo non solo delle famiglie e delle parrocchie, ma anche di una rete più ampia di attori locali, tra cui scuole, associazioni e gruppi del territorio.

⁹⁷ Esplicativi sul punto i racconti delle storie di integrazione nelle pagine di Marazziti (2019) e Morozzo della Rocca (2023).

sono arrivate tramite corridoi umanitari circa 7.224 persone. In Francia, invece, tra il 2017 e il 2025, i *couloirs humanitaires* hanno consentito l'ingresso di 678 beneficiari particolarmente vulnerabili, principalmente dal Libano⁹⁸. In entrambi i paesi, inoltre, la letteratura e i rapporti di monitoraggio sottolineano l'elevato tasso di inserimento socio-lavorativo e la capacità di tali schemi di generare capitale sociale e coesione territoriale superiore rispetto ai programmi statali di accoglienza, proprio grazie al legame personale che si instaura tra sponsor e beneficiari (Caritas Italiana, 2017; Marazziti, 2019; Morozzo della Rocca, 2023).

3.4. Alcune criticità del modello "corridoi umanitari"

La buona riuscita dei corridoi umanitari non si misura soltanto in termini quantitativi, ma anche in relazione alla capacità di offrire un'alternativa concreta e sicura alla migrazione irregolare, in particolare per chi, in condizioni di grave vulnerabilità, difficilmente sopravviverebbe a un viaggio via mare. Come già evidenziato, il modello italiano (poi replicato in Francia) di *sponsorship* si configura così non solo come strumento di prevenzione delle tragedie nel Mediterraneo, ma anche come efficace veicolo di integrazione, sviluppo e coesione sociale.

Non sorprende, pertanto, che già a partire dal 2017 la Commissione europea abbia riconosciuto l'esperienza italiana come una *best practice*, sollecitando gli Stati membri a «esplorare modalità per istituire programmi di sponsorizzazione privata»⁹⁹, né che questo orientamento abbia trovato eco nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, che promuove esplicitamente la definizione di «un modello europeo di sponsorizzazione da parte delle comunità, in grado di produrre risultati più duraturi in termini di integrazione»¹⁰⁰.

Proprio per questo successo, tuttavia, risulta necessario ribadire che i corridoi umanitari non possono essere considerati un canale principale di accesso alla protezione internazionale.

La loro portata rimane strutturalmente limitata rispetto all'elevato numero di persone che ogni anno necessitano di protezione e qualsiasi ipotesi di sostituire le procedure ordinarie con strumenti di *sponsorship* privata rischierebbe di compromettere, anziché rafforzare, la tutela di alcuni diritti fondamentali, a partire dal diritto di chiedere asilo. Come gli altri strumenti di ingresso legale e sicuro per richiedenti asilo, i corridoi

⁹⁸ Sant'Egidio, I corridoi umanitari in cifre. Dati disponibili al sito: www.santegidio.org/. Consultato il 5 ottobre 2025.

⁹⁹ Cfr. COM(2017)588 final del 27 settembre 2017.

¹⁰⁰ COM(2020)609 final del 23 settembre 2020.

umanitari devono essere inquadrati come meccanismi complementari e addizionali rispetto tanto al *resettlement* quanto, e in particolar modo, alle procedure territoriali ordinarie di accesso alla protezione. Se così non fosse, una pratica nata per favorire l'accesso all'asilo finirebbe per trasformarsi in un'ulteriore barriera a quello stesso accesso, svuotando ulteriormente di contenuto il diritto che sorregge l'intero sistema di protezione multilivello: il diritto di cercare asilo.

Limitare di fatto l'accesso al diritto di (all') asilo a programmi selettivi e numericamente contingentati – siano essi schemi di *resettlement* o progetti di *sponsorship* – significherebbe, infatti, alterare la “genetica” del diritto di asilo, che a livello internazionale, euro-unitario e costituzionale presuppone la possibilità, quando non il vero e proprio diritto, per il richiedente, di accedere al territorio, anche attraverso vie irregolari, ai fini della formalizzazione del bisogno di protezione. Oltretutto, pretendere di sostituire l'accesso “ordinario” all'asilo con soli canali legali – che non attribuiscono al beneficiario alcun diritto ad esservi ammesso ma si configurano come mere concessioni (preventive rispetto all'analisi della domanda di asilo nel caso dei corridoi umanitari) insindacabili dello Stato – significherebbe spogliare le persone bisognose di protezione di qualsivoglia garanzia giuridica in termini di accesso all'asilo. In questa prospettiva, il rischio che tali canali si trasformino in strumenti di elusione, anziché di rafforzamento, dell'asilo ordinario – riducendo l'accesso all'asilo a favore di *pochi*, anziché garantirlo a *tutti* – è tutt'altro che teorico.

Inoltre, per quanto sia lodevole l'intento dei promotori dei corridoi di garantire un ingresso sicuro a persone vulnerabili e bisognose di protezione internazionale, accompagnarle mediante percorsi di accoglienza individualizzati e valorizzare gli spazi offerti dalla normativa europea sui visti umanitari, dal punto di vista giuridico emergono varie criticità sia sul piano interno sia su quello euro-unitario. Sebbene tali programmi siano stati concepiti anche come modalità di attuazione del diritto di ingresso previsto dall'art. 10, comma 3, Cost., il loro concreto funzionamento solleva interrogativi rilevanti.

Anzitutto, come brevemente descritto, i beneficiari sono sottoposti a una valutazione preventiva di ammissibilità ad opera – soprattutto – di operatori privati che, mirando a selezionare a monte i “potenziali” titolari di protezione, rischia di anticipare l'accertamento del diritto e dunque di interferire con il nucleo del diritto di (all')asilo, sulla base di meri strumenti amministrativi – i Protocolli d'intesa – che, peraltro, non soddisfano la riserva di legge che assiste l'art. 10, comma 3, Cost. In secondo luogo, permangono incertezze sui criteri selettivi applicati – *in primis* quello di vulnerabilità – non sempre coincidenti con quelli che, nell'interpretazione qui proposta, dovrebbero garantire il diritto all'ingresso nel territorio per la presentazione della domanda di asilo, nonché sulla trasparenza del-

la procedura e, ancor più, sull'effettiva possibilità di controllo da parte dell'amministrazione pubblica su un processo che, nella prassi, resta largamente nelle mani delle organizzazioni promotrici. L'insieme di questi elementi impone, dunque, una riflessione sulla necessità di rafforzare il quadro giuridico di riferimento, così da assicurare che i corridoi umanitari – pur restando una pratica solo parzialmente compensativa rispetto al mancato accesso “ordinario” all'asilo per i potenziali aventi diritto – continuino a operare come strumenti complementari di protezione, senza tradursi in pratiche selettive difficilmente sindacabili e prive di adeguate garanzie per i potenziali beneficiari.

3.5. segue: il processo di selezione dei beneficiari. Il concetto di vulnerabilità e la problematica discrezionalità dei “decisori”

Nell'ottica di proporre possibili interventi migliorativi, il presente paragrafo analizza, in chiave comparata, il processo di identificazione e selezione dei beneficiari nei corridoi umanitari italiani e francesi, soffermandosi in particolare sul ruolo giocato dal concetto di vulnerabilità e sull'ampio margine di discrezionalità riconosciuto agli attori coinvolti nella fase *pre-screening*.

Il processo di identificazione e selezione dei beneficiari rappresenta, infatti, uno degli snodi più delicati e controversi dell'esperienza dei corridoi umanitari. In entrambi i modelli, la fase selettiva si svolge in sede extra-territoriale, prima dell'ingresso nel territorio nazionale, e si fonda su un sistema di condivisione di responsabilità tra soggetti pubblici e privati che, pur assicurando una notevole flessibilità operativa, espone a rischi significativi sul piano della trasparenza, dell'imparzialità e della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali. Come ampiamente messo in luce dalla dottrina sul caso italiano¹⁰¹, l'assenza di un provvedimento formale di diniego nei confronti dei non selezionati, unita alla mancanza di rimedi giurisdizionali, attribuisce inoltre alle organizzazioni private coinvolte un potere di filtro irrimediabile e potenzialmente lesivo del diritto all'asilo, soprattutto nel caso italiano alla luce dell'interpretazione qui avanzata dell'art. 10, comma 3, Cost.

Sin dall'avvio dell'esperienza italiana, i corridoi si sono distinti dai programmi di reinsediamento per l'eleggibilità dei beneficiari: non persone

¹⁰¹ Si rimanda in particolare a Tuozzo, 2024. A quanto sostenuto dall'autrice si aggiunge quanto evidenziato da Cristiano, la quale sottolinea come i corridoi umanitari non si svolgono in un contesto di totale vuoto normativo poiché l'applicazione extraterritoriale dell'art. 3 CEDU e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE richiedono il rispetto di una serie di garanzie procedurali minime (Cristiano, 2024).

già riconosciute rifugiate e inserite nelle liste UNHCR, ma «persone vulnerabili bisognose di protezione e prive di speranza di raggiungere l'Europa qualora non si fossero rivolte ai trafficanti» (Morozzo della Rocca, 2023, p. 86). Nella prospettiva delle organizzazioni religiose promotrici, infatti, i rifugiati presenti nelle liste per il *resettlement* avrebbero comunque avuto una concreta probabilità di essere ricollocati e “protetti”. Proprio per questo, i corridoi avrebbero dovuto rivolgersi prioritariamente a soggetti esclusi da tali canali. In effetti, se la selezione dei beneficiari dei corridoi fosse avvenuta esclusivamente tra i soggetti già inseriti nelle liste UNHCR, l'intervento delle organizzazioni tramite la *sponsorship* non avrebbe apportato alcun valore aggiunto rispetto al sistema esistente; i corridoi non si sarebbero configurati come strumento complementare, ma piuttosto come duplicazione del *resettlement* stesso.

I primi elementi di criticità, tuttavia, emergono proprio sul terreno dell'eleggibilità. Nei Protocolli italiani, il criterio cardine per i beneficiari “non-UNHCR”¹⁰² è rappresentato dalla «comprovata condizione di vulnerabilità», declinata in termini ampi e generici attraverso il richiamo all'età, allo stato di salute, alle condizioni personali e, in forma complementare, all'esistenza di reti familiari o sociali stabili in Italia¹⁰³. La mancanza di una definizione giuridica puntuale di vulnerabilità, unita all'assenza di una procedimentalizzazione dettagliata delle fasi di individuazione e preselezione¹⁰⁴, attribuisce agli operatori degli enti promotori *in loco* un potere valutativo molto ampio, con il rischio di decisioni opache e, in parte, arbitrarie (Siccardi, 2022), potenzialmente in contrasto anche con il principio di imparzialità. Per di più, tali esiti risultano difficilmente sindacabili in sede giurisdizionale, stante la mancanza di un formale provvedimento di

¹⁰² L'eleggibilità prescinde dal riconoscimento di meritevolezza di protezione internazionale da parte dell'UNHCR.

¹⁰³ Art. 3 del Protocollo del 2015, considerato il “modello” dei successivi. Per una ricostruzione dettagliata dell'evoluzione della normativizzazione dei criteri selettivi dei corridoi umanitari, si veda Orso, 2024. Nel caso dei corridoi dalla Libia, l'esigenza primaria era la messa in sicurezza immediata delle persone, come suggerisce la stessa denominazione del Protocollo, e questo ha comportato un significativo ridimensionamento del ruolo diretto delle organizzazioni religiose.

¹⁰⁴ Secondo quanto riportato nel “manuale” dei corridoi umanitari, tale processo prevederebbe: la segnalazione dei potenziali beneficiari, effettuata da UNHCR, IOM e altre associazioni; la conduzione delle interviste (generalmente tre) da parte degli operatori e dei coordinatori del progetto al fine di verificare la veridicità dei racconti; la sottoscrizione della “dichiarazione di impegno” contenente i punti chiave del progetto; il controllo delle situazioni giudiziarie dei potenziali beneficiari e l'inserimento dei dati dei destinatari nella banca dati Eurodac (cfr. il “manuale” *Humanitarian Corridor, Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*, 2021, p. 11 ss). Una volta completata la fase di selezione, si procede con quella volta a preparare il trasferimento nel paese di destinazione.

diniego nei confronti dei non selezionati. Il rischio è che, all'atto pratico, a parità di esigenze di protezione, si neghi l'accesso al territorio ad alcuni soggetti potenzialmente meritevoli di protezione perché giudicati "meno vulnerabili" e/o con una meno fitta rete di supporto nel paese di destinazione¹⁰⁵, senza che gli stessi abbiano possibilità di sindacare tale scelta.

Situazioni in larga misura analoghe si riscontrano nei successivi Protocolli italiani adottati per i beneficiari di origine somala, sudanese ed eritrea in Etiopia, così come nei testi del 2019 e del 2021, nei quali i criteri di selezione riprendono in sostanza lo schema del 2015, continuando a far riferimento alla vulnerabilità in termini generici e prevalentemente legati all'età, al sesso e alle condizioni personali di salute.

Più dettagliato sul punto è, invece, il Protocollo del 2021 per i cittadini afgiani, in cui, ai riferimenti già presenti nei Protocolli precedenti si aggiunge, tra gli altri, un riferimento alla «comprovata vulnerabilità personale», la quale, si legge alla lettera e) dell'art. 3 del Protocollo, «non può essere adeguatamente affrontata nel paese di transito e deve essere compatibile con le capacità di accoglienza affinché possa essere adeguatamente affrontata in Italia». In questo caso viene dunque reso esplicito il nesso tra condizione soggettiva e risorse logistiche e organizzative disponibili nelle comunità di accoglienza. La vulnerabilità non è più soltanto una condizione soggettiva, legata a fattori intrinseci della persona, ma viene letta in chiave contestuale e relazionale, in funzione della possibilità di una presa in carico effettiva da parte della rete di accoglienza e della compatibilità con le risorse disponibili. Questa lettura "relazionale" e contestuale della vulnerabilità – in cui lo stato di bisogno è valutato anche alla luce delle capacità effettive di presa in carico da parte della rete di accoglienza – appare, alla luce dell'analisi delle prassi e delle modalità di implementazione dei diversi modelli, generalizzabile all'intero sistema dei corridoi umanitari, ben oltre il solo caso afgano.

La selezione tende così a fondarsi su un bilanciamento delicato tra esigenze umanitarie e sostenibilità progettuale, con la conseguenza paradossale che le persone "più" vulnerabili possano risultare meno integrabili e quindi, di fatto, meno "appetibili" nella fase selettiva, con il rischio strutturale di forme di discriminazione indiretta in cui la vulnerabilità, pur assunta a criterio guida, finisce per operare in modo ambivalente come fattore tanto di ammissione quanto di esclusione.

Nel modello francese, la struttura è per molti aspetti simile: anche qui i Protocolli individuano anzitutto il criterio della nazionalità (cittadini siriani o iracheni, apolidi o rifugiati palestinesi residenti in Siria, temporaneamente-

¹⁰⁵ Tali circostanze alimenterebbero discriminazione, stereotipi e, talvolta, tentativi disperati da parte dei migranti stessi di rendersi più vulnerabili. V. sul punto Trotta, 2017.

te presenti in Libano) e fanno poi riferimento alla vulnerabilità, declinata in termini ampi ma accompagnata – in questo caso – da un elenco esemplificativo (ma non esaustivo) di situazioni, che include «*de certaines familles présentant des situations spécifiques, des femmes seules avec des enfants, des femmes victimes de la traite, des personnes âgées et des personnes handicapées ou atteintes de maladies*»¹⁰⁶. A questa elencazione si affianca una formulazione più generica, all'art. 3 dello stesso Protocollo, che richiama la vulnerabilità in relazione a «*leur situation personnelle, de leur âge ou de leur santé*», e l'esplicita valorizzazione dei legami familiari o sociali in Francia quali fattori facilitanti i percorsi di integrazione, così come la condizione di persone che, secondo l'UNHCR, hanno diritto almeno *prima facie* al riconoscimento dello status di rifugiato o per le quali sussistono serie ragioni per ritenere che sarebbero eleggibili a una forma di protezione internazionale.

Anche in Francia, tuttavia, la vaghezza delle formule in tema di vulnerabilità e la genericità delle previsioni protocollari in ordine alle modalità di identificazione dei beneficiari lasciano un ampio margine di manovra agli enti firmatari, che definiscono in concreto le categorie di persone considerate vulnerabili e bisognose di protezione, adattandole alle specificità del contesto di attuazione¹⁰⁷. A tal riguardo, nella prassi libanese, studi empirici hanno mostrato come, nella fase iniziale di segnalazione e preselezione, la Comunità di Sant'Egidio svolga un ruolo centrale nello screening delle domande, privilegiando, in successione, le ragioni che rendono impossibile il ritorno nel paese d'origine, le diverse forme di vulnerabilità (medica, familiare, abitativa) e, infine, le “abilità” dei candidati all'integrazione e la loro comprensione del progetto migratorio, con una conseguente stratificazione gerarchica delle vulnerabilità stesse¹⁰⁸.

Dal punto di vista procedurale, i Protocolli d'intesa di entrambi i paesi forniscono indicazioni solo generali sull'identificazione e la selezione dei beneficiari, delegandone di fatto la piena attuazione agli attori privati di matrice religiosa, che operano in sede extra-territoriale, ponendo in es-

¹⁰⁶ Considerando n. 14, *Protocole d'accord pour la mise en Œuvre d'une « Operation d'accueil solidaire de refugies en provenance du Liban - Couloirs Humanitaires »*, aprile 2021.

¹⁰⁷ Sul tema si rimanda in particolare a Bougga, Segond (2019) secondo cui il criterio della vulnerabilità, non corrispondendo a una categoria legale rigida e venendo aggiornato e valutato caso per caso, lascia un certo margine di discrezionalità agli attori coinvolti nella selezione, i quali possono effettuare la valutazione anche in considerazione di ragioni morali o di altro genere.

¹⁰⁸ Per il processo di reinsediamento gestito dall'UNHCR in Libano, alcune ONG accreditate inseriscono i dati dei richiedenti nel sistema informativo (*Refugee Assistance Information System*), che consente agli attori umanitari di condividere informazioni di base sui nuclei familiari ai fini di una prima selezione dei potenziali beneficiari. Questi ultimi possono mettersi in contatto con la Comunità di Sant'Egidio o con le ONG coinvolte tramite diversi canali di comunicazione, oppure essere segnalati agli enti privati e religiosi da familiari già accolti in Francia (Penot, 2024).

sere, come si è accennato, un vero e proprio filtro preliminare all'accesso al programma – e, in ultima analisi, all'accesso alla procedura di asilo – privo di un chiaro inquadramento nell'ambito dell'azione amministrativa e dei relativi strumenti di controllo¹⁰⁹.

Nel caso francese, tuttavia, il coinvolgimento dell'attore pubblico nella fase selettiva risulta più incisivo, pur non esente da ulteriori profili di criticità. Alla valutazione condotta dagli enti promotori, segue, infatti una seconda valutazione, anch'essa precedente alla partenza verso la Francia, svolta dal Consolato francese a Beirut¹¹⁰. Il personale consolare, avvalendosi dell'ampio margine di discrezionalità che caratterizza il rilascio del visa D e sulla base della documentazione trasmessa dagli enti promotori circa la situazione individuale del richiedente, decide in merito all'inclusione del soggetto pre-selezionato nel programma¹¹¹. In tal modo l'autorità consolare opera come ulteriore filtro all'accesso al programma pronunciandosi in via preventiva, sulla base di un colloquio e di un fascicolo documentale e senza specifiche competenze in materia di protezione internazionale, anche sul merito della domanda di asilo.

Nelle esperienze qui ricostruite ricorrono, dunque, alcuni tratti comuni: l'uso di categorie ampie e non rigidamente tipizzate di vulnerabilità, la valorizzazione dei legami familiari o sociali nel paese di destinazione come fattori preferenziali di ammissione, l'assenza di una disciplina dettagliata delle fasi selettive e la delega sostanziale alle organizzazioni promotrici della definizione dei criteri interni di preselezione. A ciò si aggiunge l'assenza di un formale provvedimento di diniego per i non selezionati e la mancanza di rimedi giurisdizionali effettivi, che rendono il potere di filtro degli enti privati sostanzialmente irrimediabile e potenzialmente lesivo del diritto costituzionale di (all')asilo, specie nel caso italiano, alla luce dell'interpretazione qui proposta dell'art. 10, comma 3, Cost.

Al tempo stesso, non possono essere trascurati gli elementi che gli enti religiosi hanno considerato, sin dalla strutturazione stessa del modello, essenziali alla buona riuscita dei progetti. In particolare, la "libera scelta" degli operatori *in loco* sulla selezione dei potenziali beneficiari è presentata come uno strumento essenziale per la costruzione di percorsi di accoglienza individualizzati e, in prospettiva, più efficaci, sintetizzati nella formula della possibilità di integrare "presto e bene". La facoltà di tenere conto delle storie personali, dei bisogni specifici e delle aspettative dei migranti, così come delle condizioni delle comunità ospitan-

¹⁰⁹ Così anche Siccardi, 2022.

¹¹⁰ In merito Ngombe (2020) parla di un sistema di "selezione doppia".

¹¹¹ Le analisi di campo sembrano confermare che i funzionari consolari non siano in alcun modo formati per condurre colloqui nell'ambito di una domanda di asilo: apprendono "sul campo" (Penot, 2024, pp. 64-65).

ti e delle risorse realmente disponibili sul territorio, consente infatti di pianificare interventi di integrazione calibrati e di evitare abbinamenti percepiti come insostenibili sotto il profilo sociale od organizzativo. Da questo punto di vista, una eccessiva rigidità o “normativizzazione” dei criteri di individuazione dei beneficiari – in nome di un rafforzamento delle garanzie di imparzialità – rischierebbe di snaturare la logica stessa della *sponsorship* e di ridurre l’efficacia dei progetti in termini di integrazione, comprimendo proprio quella flessibilità che ne rappresenta uno dei tratti distintivi.

Resta tuttavia il nodo centrale: la condizione di particolare vulnerabilità. Pur collocata al cuore del modello dei corridoi umanitari e assunta a criterio legittimante la selezione dei beneficiari, la vulnerabilità si configura come nozione fluida, ambivalente e negoziata, che si presta tanto a valorizzare le singole storie di vita e l’efficacia dei progetti di accoglienza, quanto a introdurre un margine strutturalmente ampio di discrezionalità in capo ai “decisori”. In assenza di un quadro normativo chiaro, di garanzie procedurali minime e di effettivi meccanismi di controllo pubblico sull’operato degli attori privati coinvolti, il confine tra protezione e selezione tende a farsi sottile e incerto, con ricadute rilevanti sulla tenuta costituzionale e sovranazionale del sistema di accesso alla protezione internazionale e sul rispetto dei principi di uguaglianza, imparzialità e trasparenza che dovrebbero governare l’azione pubblica.

3.6. segue: il modello di partnership pubblico-privata. Problemi di accountability

Come visto, il modello dei corridoi umanitari rappresenta, tanto nel caso italiano quanto – di riflesso – in quello francese, un esempio emblematico di *partnership* tra settore pubblico e società civile, capace di coniugare obiettivi di solidarietà con un controllo, almeno formale, della mobilità migratoria. L’impianto di tale cooperazione pubblico-privata solleva, tuttavia, molteplici criticità, soprattutto in merito alla distribuzione delle responsabilità tra i soggetti coinvolti e alla mancanza di meccanismi adeguati di controllo, trasparenza e *accountability*.

Nel caso italiano, si osserva che, per quanto la distribuzione delle responsabilità tra enti pubblici e privati sia parzialmente ispirata al modello di *sponsorship* canadese (Galli, 2022), nel caso dei corridoi umanitari tale distribuzione risulta, in concreto, fortemente sbilanciata a favore degli enti privati promotori. Questi ultimi curano, nelle modalità già de-

scritte, l'intera fase selettiva dei beneficiari¹¹², predispongono i dossier individuali e familiari, e assumono gran parte degli oneri burocratici, organizzativi e logistici connessi al trasferimento, all'accoglienza e ai percorsi di integrazione.

In linea con tale impostazione, che attribuisce centralità agli sponsor in tutte le fasi del programma – e in particolare in quelle di selezione e di integrazione nei territori – i Protocolli dichiarano espressamente che «il progetto risulta totalmente autofinanziato e non comporta [...] alcun onere a carico dello Stato italiano», quasi a voler “spogliare” lo Stato di ogni responsabilità in merito, anche rispetto alle proprie prerogative in materia di protezione internazionale. In realtà, come emerge da quanto finora analizzato, l'implementazione dei corridoi implica comunque l'esercizio di funzioni pubbliche e amministrative – a cominciare dal rilascio del visto a validità territoriale limitata – di competenza esclusiva degli organi statali. In aggiunta, come previsto dall'art. 4 del Protocollo del 2015, «il Ministero dell'Interno si impegna a portare a conoscenza delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale le finalità e le modalità operative del presente progetto, con particolare riferimento ai criteri adottati nell'ammissione delle persone al progetto e all'attività di predisposizione dei dossier individuali e familiari effettuata nella fase iniziale e preliminare alla concessione del visto per motivi umanitari». Tale previsione mira, almeno nelle intenzioni, a ridurre il rischio – insito in una selezione affidata a soggetti diversi dall'UNHCR – che i beneficiari individuati dagli enti promotori non ottengano poi, all'esito dell'esame della domanda, il riconoscimento di una forma di protezione da parte delle Commissioni territoriali, ossia di un ulteriore attore pubblico nel programma. Ne deriva che, pur riconoscendo il rilevante impegno finanziario e di personale a carico degli sponsor, l'attuazione dei corridoi implica comunque un intervento e un “costo” pubblico (sia diretto che indiretto) non trascurabile, facendo emergere un ulteriore paradosso giuridico-amministrativo: lo Stato si ritrae dal cuore operativo del progetto, ma mantiene competenze decisive sul piano giuridico¹¹³, senza tuttavia approntare una cornice normativa e regolatoria adeguata per l'intero procedimento, né un sistema effettivo

¹¹² Si precisa che la fase pre-partenza non si esaurisce nella raccolta delle domande e nelle interviste individuali, ma include attività operative e formative quali la scelta della destinazione e dell'alloggio in base alle esigenze dei beneficiari, il rilevamento delle impronte digitali presso l'ambasciata del paese di accoglienza, la firma della Dichiarazione di Impegno e una preparazione culturale e linguistica sul paese ospitante. Sono inoltre organizzate iniziative di informazione e coinvolgimento delle comunità locali, al fine di assicurare una presa in carico graduale e promuovere fin dall'inizio percorsi di integrazione effettiva (cfr. Sant'Egidio, 2019, pp. 19-33).

¹¹³ Sul tema si rimanda anche a Tuozzo, 2024.

di controllo e monitoraggio sull'operato dagli enti privati, ai quali sono affidate attività che producono un evidente beneficio pubblico¹¹⁴.

Quanto al bilanciamento tra attori pubblici e privati all'interno del partenariato, anche il modello francese presenta un'impostazione fortemente sbilanciata a favore delle organizzazioni promotrici, alle quali è affidata la gestione pressoché integrale delle fasi operative del programma (art. 4 Protocollo). Tali enti si occupano non solo della preselezione e della preparazione dei beneficiari, ma anche dell'organizzazione logistica dei trasferimenti, dell'accoglienza e dei percorsi di integrazione. Le autorità pubbliche intervengono invece quasi esclusivamente nelle fasi relative ai controlli di sicurezza, al rilascio dei visti e, successivamente, dei titoli di soggiorno per protezione internazionale. Nel caso francese, tale intervento è più incisivo che in quello italiano, poiché il personale consolare effettua una vera e propria "seconda preselezione" ai fini del rilascio del visto, valutando anche il merito dell'inclusione nel programma dei soggetti già selezionati *prima facie* dagli enti religiosi. Ne risulta un ruolo concentrato sulle decisioni formali, ma marginale rispetto alla definizione complessiva del progetto. Anche nel caso francese, inoltre, manca un sistema effettivo di controllo e monitoraggio da parte dello Stato, in particolare rispetto all'attività degli enti partner, alla selezione degli sponsor locali e all'attuazione concreta delle misure di accoglienza.

Sul versante dell'assenza di intervento pubblico in tema di controllo, monitoraggio e vigilanza sugli enti privati e sulle operazioni da essi condotte – inclusa l'erogazione di servizi di integrazione e accoglienza, che rivestono un evidente interesse pubblico – le analogie tra i due modelli risultano, infatti, significative. In entrambi i casi, nonostante nei Protocolli si faccia riferimento alla costituzione di "nuclei di monitoraggio e valutazione", la dottrina ha rilevato come tali organismi restino in realtà interni agli stessi enti promotori, privi cioè di effettiva terzietà e di un collegamento strutturato con l'amministrazione pubblica. La verifica della qualità delle prestazioni di accoglienza e integrazione – che hanno un evidente rilievo pubblico – è così affidata a meccanismi autovalutativi, basati su strumenti interni di rendicontazione, come le relazioni dei tutor territoriali e i report periodici destinati alle strutture centrali delle organizzazioni, senza un corrispondente sistema di audit o di valutazione indipendente da parte dello Stato.

Il raffronto con il modello canadese, che prevede un articolato sistema di accreditamento, formazione e vigilanza sugli sponsor, nonché valuta-

¹¹⁴ Si precisa che, nel caso italiano, l'ente pubblico sembra aver avviato alcune attività di monitoraggio, in particolare relative alla fase post-arrivo. Gli esiti di tali verifiche non risultano tuttavia pubblicamente accessibili.

zioni periodiche e audit pubblici sull'efficacia dei programmi, rende ancora più evidente il vuoto di regolazione e di controllo che caratterizza le esperienze italiana e francese (Galli, 2022).

Focalizzando lo sguardo sul disposto costituzionale di asilo, che costituisce l'asse centrale di questo lavoro, le considerazioni critiche sin qui svolte impongono di interrogarsi sull'effettiva compatibilità del modello dei corridoi umanitari, così come oggi configurato, con i principi che regolano l'esercizio dei poteri pubblici e la tutela dei diritti fondamentali. Se, da un lato, tali programmi hanno indubbiamente offerto a migliaia di persone un'alternativa concreta e sicura alle rotte irregolari, dall'altro, l'assenza di una cornice normativa compiuta – capace di definire in modo chiaro funzioni, competenze e responsabilità dei diversi attori coinvolti – rischia di cristallizzare un assetto strutturalmente opaco, fondato su margini molto ampi di discrezionalità degli enti privati e scarso monitoraggio dell'ente pubblico. In questa prospettiva, i corridoi umanitari tendono a collocarsi in una zona grigia tra sperimentazione solidaristica ed esercizio di funzioni pubbliche essenziali, con il pericolo che l'accesso alla protezione finisca per dipendere più dalla disponibilità e dalla benevolenza degli sponsor che dall'effettivo riconoscimento di un diritto, mettendo in tensione, anziché rafforzare, le garanzie sostanziali e procedurali che dovrebbero presidiare il diritto all'asilo.

Occorre tuttavia chiarire che, anche laddove fossero ridefiniti in senso più trasparente e pienamente garantista, i corridoi umanitari non potrebbero assurgere a canale ordinario (né esclusivo) di accesso alla protezione. Un canale ordinario, per essere compatibile con la logica del diritto all'asilo, deve infatti restare attivabile in via autonoma dal singolo, senza che la possibilità di presentare domanda sia condizionata all'inserimento in programmi selettivi o all'intermediazione di sponsor. In caso contrario, il diritto finirebbe per trasformarsi in un beneficio programmatico e discrezionale, dipendente dalla disponibilità di attori terzi, anziché in una posizione soggettiva riconducibile al disposto dell'art. 10, comma 3, Cost. Per di più, qualora i corridoi umanitari fossero elevati a canale ordinario ed esclusivo di accesso, si determinerebbe una torsione del modello costituzionale, poiché l'esercizio del diritto verrebbe, in via di fatto, subordinato al previo soddisfacimento di requisiti di ammissibilità propri del programma (ad es. la riconducibilità a categorie di "vulnerabilità" o ad altri criteri selettivi), ulteriori e non desumibili dal parametro dell'art. 10, comma 3, Cost., fondato sull'impedimento all'effettivo esercizio delle libertà democratiche. Ne consegue che i corridoi possono svolgere una funzione preziosa di ampliamento delle vie sicure e di tutela addizionale, ma devono restare complementari rispetto a un accesso ordinario, pubblico e universalistico alla procedura di asilo, compensando quindi solo in parte l'erosione dell'effettività dell'asilo costituzionale.

Considerazioni conclusive

L'analisi giuridica del diritto di (all')asilo mette in luce una serie di nodi teorici e tensioni di confine che richiederebbero indagini ben più approfondite rispetto a quelle condotte in questa sede. Si tratta, infatti, di un istituto strutturalmente "anfipio", fondato su una duplice polarità – diritto-prerogativa statale da un lato, diritto-pretesa individuale dall'altro – e per questo sospeso tra l'universalismo dei diritti, dunque una dimensione non territoriale, e la sovranità statale, strettamente ancorata al territorio. In quanto diritto esclusivo del *non* cittadino, esso spezza la tradizionale circolarità tra appartenenza politica e godimento dei diritti, imponendo allo Stato un obbligo di protezione verso chi è formalmente escluso dalla cerchia dei *cives*. Da qui la sfida permanente che l'asilo pone al paradigma statualistico, mostrandosi come un banco di prova privilegiato per verificare quanto seriamente gli ordinamenti democratici intendano assumere l'universalismo dei diritti come criterio di legittimazione. In questa prospettiva, i "poteri di confine" con cui gli Stati disciplinano ingressi, permanenze e appartenenze si rivelano non solo strumenti di gestione amministrativa dei flussi, ma luoghi in cui si ridisegna, giorno per giorno, la geografia della cittadinanza e dei diritti.

Concentrando lo sguardo sull'ordinamento italiano, l'analisi ha messo in luce la coesistenza di più modelli di asilo: l'"asilo-diritto" dell'art. 10, comma 3, Cost., l'"asilo-prerogativa", generalmente individuato nella Convenzione di Ginevra, e il modello "ibrido" (Panzerà, 2022), elaborato nel quadro del SECA. Questa pluralità, lungi dall'esaurirsi in un piano meramente descrittivo, acquista rilievo concreto quando ci si misura con la questione dell'accesso al territorio statale. Il percorso ricostruttivo ha condotto a sostenere che l'asilo costituzionale, pur intrecciato con le discipline sovranazionali e di derivazione europea, mantenga una propria autonoma funzione garantistica e che il suo nucleo essenziale consista proprio nel diritto di accedere al territorio della Repubblica quando, nel paese d'origine, risulti impedito l'effettivo esercizio delle libertà demo-

cratiche garantite dalla Costituzione. In mancanza di una legge di attuazione specifica, gli status di protezione internazionale di matrice euro-unitaria non esauriscono tale funzione, lasciando irrisolto uno scarto tra il dettato costituzionale e la sua traduzione legislativa.

Su questo sfondo, la crisi di effettività del diritto all'asilo appare innanzitutto come crisi dell'accesso. Laddove non sia concretamente possibile accedere al territorio, la protezione cui i richiedenti hanno formalmente diritto – nel quadro di un articolato sistema multilivello di tutele – rischia di restare confinata sul piano enunciativo, senza tradursi in una garanzia effettiva.

Le gravi crisi umanitarie contemporanee mostrano con particolare evidenza come la garanzia dell'accesso all'asilo – e quindi al territorio, data la caratterizzazione fortemente territoriale del SECA – non rappresenti semplicemente uno dei problemi dell'asilo, ma costituisca il problema comune a tutte le forme di protezione vigenti. Si tratta, infatti, della prima e fondamentale barriera che i richiedenti incontrano per accedere concretamente alla tutela, espressione evidente di uno dei “nodi strutturali irrisolti” (Bonetti, 2021): il necessario collegamento tra richiedente e territorio di destinazione. Un sistema formalmente garantista che, tuttavia, ostacola l'accesso alla protezione – impedendo attività preliminari fondamentali come la partenza dallo Stato d'origine o da quello di primo asilo e l'arrivo nel territorio di destinazione – produce un divario tra diritti riconosciuti e diritti effettivamente esercitabili tale da svuotare di contenuto le tutele previste e, al contempo, da minare la stessa legittimità dell'assetto vigente.

In questo quadro, pur ribadendo che non vi è concordanza, né a livello internazionale né europeo, circa l'esistenza di un vero e proprio diritto di chi cerca protezione a essere ammesso nel territorio di uno Stato al fine di presentare domanda di asilo, appare evidente che negare tale ammissione – intesa come «prima forma di garanzia dell'istituto dell'asilo» (Mastromartino, 2011, p. 51) – renda il sistema di tutele sostanzialmente inefficace nella pratica. L'analisi costituzionale conduce anzi a ritenere che una simile negazione sia, oltre che controfattuale sul piano logico, incompatibile con la lettura dell'art. 10, comma 3, Cost. qui proposta, secondo cui il contenuto minimo del diritto in commento consiste proprio nell'accesso al territorio. Come riconosciuto anche da parte della giurisprudenza, seppur in modo non univoco, una decisione che escluda il diritto del richiedente ad accedere al territorio si configurerebbe come un vuoto di tutela inammissibile in un sistema che, su più livelli, riconosce e garantisce il diritto di asilo nelle sue varie declinazioni¹.

¹ Si fa riferimento ad alcune pronunce del Tribunale di Roma (tra le altre, ord. 21 febbraio 2019; sent. 28 novembre 2019, n. 22917; ord. 18 gennaio 2021), con le quali il giudice ha ordinato al Ministero il rilascio di un visto per motivi umanitari ai sensi dell'art.

Le politiche europee e nazionali degli ultimi anni – segnate dal ricorso ai concetti di “paese terzo sicuro”, dall’estensione delle procedure accelerate e di frontiera, dalla proliferazione di accordi di cooperazione con Stati di origine e transito, e dal ricorso sempre più frequente a misure di allontanamento materiale, ovvero di esclusione giuridica dall’ingresso (finzioni di non-ingresso) – mostrano tuttavia come l’esigenza di contenimento dei flussi abbia spesso prevalso sulla garanzia di accesso alla protezione. In assenza di canali legali adeguati, anche chi ha bisogno di protezione è spinto verso vie irregolari, per poi essere sottoposto a regimi giuridici e pratiche amministrative che tendono più a confondere che a distinguere tra profili di mobilità profondamente diversi. Proprio nella consapevolezza che tali interventi ostacolano l’ingresso anche di persone bisognose di protezione internazionale, l’Unione europea e i suoi Stati membri hanno progressivamente affiancato alla logica del contenimento la predisposizione di programmi di ammissione umanitaria, concepiti come misure compensative rispetto all’impossibilità sostanziale, per molti richiedenti asilo e rifugiati, di accedere legalmente al territorio europeo, oltre che come strumenti di scambio con gli Stati terzi chiamati a cooperare nella gestione e nel contenimento dei flussi.

In effetti, come illustrato in particolare nell’ultimo capitolo, a partire dal 2014 si è assistito a una progressiva e significativa sperimentazione di canali di ingresso legale e sicuro per quanti necessitano di protezione internazionale, soprattutto in risposta alla drammaticità della situazione migratoria nel Mediterraneo. In questo contesto, le istituzioni europee hanno ripetutamente sollecitato gli Stati membri a implementare percorsi legali di ammissione, tanto mediante atti non vincolanti – raccomandazioni e comunicazioni – quanto attraverso interventi normativi, come il recente Quadro comune europeo per il reinsediamento. Tuttavia, l’evoluzione dei canali legali di ingresso connessi alla protezione internazionale – nel più ampio contesto della formalizzazione della cooperazione con i paesi terzi e dell’esternalizzazione di alcune responsabilità in materia di asilo – evidenzia come tali canali siano stati spesso utilizzati anche come strumenti di governance migratoria. Ciò è emerso, ad esempio, dall’esperienza dei reinsediamenti nell’ambito dell’accordo UE-Turchia, così come dalle pratiche attuate a livello nazionale, tra cui gli ETM e, in parte, i corridoi umanitari italiani dalla Libia. Il rischio che questi strumenti vengano impiegati prevalentemente come meccanismi di selezione e controllo dei soggetti “desiderati” nei paesi di destinazione è concreto e attuale, come mostra anche l’analisi dell’implementazione della pratica francese

25 del Codice dei visti. Per un commento a tali decisioni, oltre a quanto esposto nel corpo del presente scritto, v. Panzera, 2020, p. 132 ss.

dei *visa au titre de l'asile*. Un tale utilizzo di suddetti strumenti parrebbe, anche qui, contraddire profondamente la vocazione umanitaria e solidaristica con cui gli stessi erano stati originariamente pensati.

In questo scenario si collocano i corridoi umanitari, al centro di questo lavoro. Nati in Italia su impulso di organizzazioni private di ispirazione religiosa e successivamente replicati in Francia, essi si sono proposti come risposta concreta alle tragedie del mare e come alternativa sicura alle rotte irregolari, offrendo percorsi di ingresso dignitosi e progetti di accoglienza diffusa che, per molti versi, hanno mostrato una notevole capacità di integrazione a medio-lungo termine e di contenimento dei movimenti secondari. Il loro riconoscimento, da parte delle istituzioni europee, come *best practice* da promuovere a livello euro-unitario conferma il potenziale innovativo di queste esperienze nel ripensare il rapporto tra Stato e società civile nella gestione dell'asilo.

Proprio in ragione di tale riconoscimento, della generale disponibilità dei governi a darvi attuazione, e del rilievo loro attribuito da una parte significativa della dottrina – che vi intravede uno strumento di attuazione, ancorché parziale, del diritto di asilo costituzionale – questo lavoro ha scelto di approfondire in chiave critica il tema dei corridoi, con particolare attenzione alla fase di selezione dei beneficiari. Tale scelta ha risposto a un duplice obiettivo: esaminare l'impatto dei programmi sull'accesso al territorio e alla tutela da parte di chi cerca asilo, filo conduttore dell'intero elaborato, e interrogarsi sull'effettiva capacità di tali strumenti di dare attuazione al margine residuale dell'asilo costituzionale, qui ritenuto ancora inattuato. A tal fine, si è ritenuto opportuno condurre una comparazione tra il modello italiano e quello francese, quest'ultimo secondo in Europa per numero di beneficiari accolti, adottando un approccio integrato capace di tenere insieme dimensione normativa e prassi, nonché di contestualizzare obiettivi espliciti e impliciti dei programmi di ammissione umanitaria.

I risultati dell'analisi qui sviluppata mostrano come i corridoi umanitari, per come oggi configurati, restino strumenti strutturalmente residui, interamente dipendenti dalla volontà statale e dall'iniziativa di attori privati, disciplinati da Protocolli d'intesa e prassi che non soddisfano le esigenze di determinatezza, generalità e controllo proprie di un'adeguata attuazione legislativa del precetto costituzionale. La comparazione tra Italia e Francia ha evidenziato, in particolare, l'indeterminatezza dei criteri di selezione dei beneficiari – costruiti attorno alla categoria sfuggente e variabile della "vulnerabilità" –, l'ampio margine di discrezionalità riconosciuto agli enti promotori nella fase di preselezione e la debolezza dei meccanismi di monitoraggio pubblico sull'intero ciclo del programma. Questi elementi concorrono a collocare i corridoi in una "zona grigia" tra sperimentazione solidaristica ed esercizio di funzioni

pubbliche essenziali, nella quale il confine tra protezione e selezione si fa sottile e l'accesso alla tutela rischia di dipendere più dalla disponibilità e dalle scelte degli sponsor che dall'effettivo riconoscimento di un diritto.

Pur precisando che tale pratica non dovrebbe né potrebbe sostituire le procedure ordinarie di accesso all'asilo nell'UE e, in particolare, in Italia – anche perché i corridoi non colmano la mancata attuazione del diritto di asilo costituzionale, fondandosi su presupposti legittimanti in parte differenti – il lavoro prospetta l'esigenza di un intervento legislativo organico (peraltro imprescindibile qualora si intenda renderla uno strumento effettivamente funzionale all'attuazione del diritto all'asilo costituzionale)². Un tale intervento, senza snaturare la flessibilità e la capacità d'innovazione dei programmi di *sponsorship*, dovrebbe definire in modo più chiaro requisiti, procedure, garanzie minime e criteri di selezione, rafforzando i poteri pubblici di indirizzo, vigilanza e controllo sull'ammissione, così da ricondurre a un quadro di legalità e controllabilità un assetto che oggi si regge prevalentemente su atti amministrativi e accordi di natura pattizia. In questa prospettiva, esperienze consolidate come il modello canadese offrono indicazioni utili in termini di accreditamento degli sponsor, standard di accoglienza e sistemi di vigilanza, pur richiedendo un adattamento alle specificità costituzionali e normative europee e nazionali.

Allo stesso tempo, la riflessione aperta da progetti pilota europei come il "COMplementary pathways nETwork Activity" (COMET) mostra come, dal confronto tra pratiche e contesti diversi, possano emergere strumenti condivisi per una parziale armonizzazione della fase selettiva, senza tuttavia far pensare a criteri comuni pienamente vincolanti in tutti gli Stati membri, data la persistente eterogeneità dei bisogni migratori e dei regimi nazionali.

In questa prospettiva, e anche in vista dell'auspicato approccio dell'UE ai programmi di *sponsorship*, la flessibilità del modello si conferma un punto di forza: essa ne consente l'integrazione in contesti nazionali eterogenei, tenendo conto delle specificità culturali, sociali ed economiche di ciascun territorio. Per quanto, infatti, dal confronto delle esperienze maturate dalle organizzazioni attuanti il progetto possano essere sviluppati strumenti utili all'armonizzazione della fase selettiva – come la lista di fattori chiave, la scheda personale e la scheda di sintesi per la valutazione – si ritiene illusorio pensare che il livello di armonizzazione sul punto

² Si specifica che, limitandosi ad introdurre misure volte a permettere l'ingresso sul territorio nazionale di potenziali richiedenti asilo e non intervenendo in alcun modo né sulla domanda di protezione né sulla procedura di riconoscimento, una legge in materia non rischierebbe di creare problemi di compatibilità con la normativa comunitaria di riferimento (SECA).

possa essere tale da giungere a criteri comuni di selezione vincolanti in tutti gli Stati membri. Su questo esito gravano, oltre alle diverse esigenze migratorie, anche le differenze normative interne, tra cui l'esistenza – o meno – di forme di protezione complementare, che incidono in modo significativo sui requisiti richiesti al beneficiario³.

Un punto centrale emerso dall'analisi riguarda, infine, il rischio che, in un contesto di progressiva chiusura delle frontiere esterne e di restrizione delle vie di accesso, i canali legali – corridoi umanitari inclusi – vengano caricati di una funzione sostitutiva, anziché complementare, dell'asilo ordinario. Limitare di fatto l'accesso al diritto di (all')asilo a programmi selettivi e numericamente contingentati, che non attribuiscono al beneficiario un vero diritto soggettivo a essere ammesso ma operano come concessioni discrezionali dello Stato, significherebbe alterare in profondità la "genetica" del diritto di asilo, riducendo un diritto potenzialmente universale a una possibilità riservata a pochi candidati ritenuti "ammisibili". Il rischio che tali canali si trasformino, in concreto, in strumenti di elusione, anziché di rafforzamento, delle garanzie proprie dell'asilo ordinario è tutt'altro che teorico, se si considera in particolar modo che l'accesso irregolare al territorio, nelle ricostruzioni sovranazionali e costituzionali, resta spesso la sola via praticabile per esercitare il diritto di chiedere protezione.

Alla luce di quanto detto, i corridoi umanitari non possono essere intesi né come sede esclusiva di attuazione dell'art. 10, comma 3, Cost. né come canale privilegiato attraverso cui selezionare o filtrare l'accesso al territorio dei potenziali richiedenti asilo. Essi possono tuttavia, se adeguatamente disciplinati, contribuire a rendere effettivo quel margine di asilo costituzionale che, nella lettura qui proposta, risulta ancora inattuato, operando come strumenti aggiuntivi di tutela per categorie particolarmente esposte e consentendo una più fine articolazione del bilanciamento tra istanze solidaristiche e interessi pubblici, a condizione che questa funzione complementare si collochi all'interno di un assetto complessivo in cui il nucleo minimo del diritto all'asilo – il diritto di accedere al territorio per chiedere protezione – sia effettivamente riconosciuto e garantito, e non progressivamente compromesso e eroso.

In conclusione, ciò che emerge da questo percorso è un duplice movimento: da un lato, la potenza destabilizzante dell'asilo rispetto alle tradizionali categorie della sovranità territoriale e dell'appartenenza politica; dall'altro, la resilienza delle logiche di controllo che, attraverso la gestione dei confini e la selettività dei canali di ingresso, tendono a ridimensionarne la portata.

³ V. risultati del progetto COMET.

Il riconoscimento dell'accesso al territorio come cuore del diritto di (all')asilo consente di riportare al centro del discorso non solo la coerenza del sistema di protezione multilivello, ma la stessa tenuta costituzionale e democratica degli ordinamenti che vi partecipano. Se, e nella misura in cui, le politiche di controllo, le pratiche di esternalizzazione e gli strumenti di ammissione umanitaria saranno ripensati alla luce di questo nucleo essenziale, si potrà forse ridurre la distanza, oggi particolarmente acuta, tra diritti proclamati e diritti effettivamente esercitabili. In caso contrario, la crisi di effettività dell'asilo rischia di tradursi in una più profonda crisi di legittimità dell'intero sistema di tutela dei diritti fondamentali, come da tempo segnalato da una parte autorevole della dottrina.

Riferimenti bibliografici

- Albrecht H.J. (2002), *Fortress Europe? – Controlling Illegal Immigration*, “European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice”, vol. 10, n. 1, pp. 1-22.
- Alexander Aleinikoff T., Chetail V. (a cura di) (2003), *Migration and International Legal Norms*, T.m.c. Asser Press, L’Aia.
- Algotino A. (2008), *Il “pacchetto sicurezza”, gli stranieri e la Costituzione. Prime note*, “Forum di Quaderni Costituzionali”. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/diritti_liberta/0006_algotino.pdf
- Id. (2017), *L’esternalizzazione soft delle frontiere e il naufragio della costituzione*, “Costituzionalismo.it”, n. 1, pp. 139-182.
- Id. (2018), *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto-legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, “Costituzionalismo.it”, n. 2. Disponibile in: www.costituzionalismo.it/il-decreto-sicurezza-e-immigrazione-decreto-legge-n-113-del-2018-estinzione-del-diritto-di-asilo-repressione-del-dissenso-e-disegualianza/
- Alland D., Teitgen-Colly C. (2002), *Traité du droit de l’asile*, Presses Universitaires de France - PUF, Paris.
- Allegretti U. (1999), *Considerazioni preliminari per uno studio giuridico della globalizzazione*, “Diritto pubblico”, n. 2, pp. 487-504.
- Amadeo S., Spitaleri F. (2019), *Il diritto dell’immigrazione e dell’asilo dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino.
- Ambrosini M. (2020), *L’invasione immaginaria. L’immigrazione oltre i luoghi comuni*, Laterza, Bari-Roma.
- Amnesty International (2017), *Libya’s dark web of collusion, Abuses against europe-bound refugees and migrants*, 11.12.2017, disponibile in: www.amnesty.org/en/documents/mde19/7561/2017/en/
- Id. (2023), *Report 2022/23 The State Of The World’s Human Rights*, disponibile in: www.amnesty.org/en/documents/pol10/5670/2023/en/
- Amorosi C. (2018), *Riflessioni intorno al decreto-legge n. 113/2018: quando l’immigrazione diventa una questione di sicurezza pubblica*, “Democrazia e Diritto”, n. 3, pp. 165-187.

- Arendt H. (1951), *The Origins of Totalitarianism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York; trad. it. a cura di Guadagnin A. (2004), *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, Torino.
- Armone G. (2021), *Il decreto interministeriale sui Paesi di origine sicuri e le sue ricadute applicative*, "Questione Giustizia", gennaio 2021.
- Armstrong B. (2020), *You shall not pass! How the Dublin System Fueled Fortress Europe*, "Chicago Journal of International Law", n. 2, pp. 332-383.
- Arnold-Fernandez E.E. (2023), *The Global Compact on Refugees: inadequate substitute or useful complement?*, "Front. Hum. Dyn.", n. 5. Disponibile in: www.frontiersin.org/journals/human-dynamics/articles/10.3389/fhumd.2023.1238186/full
- ASGI (2018), *Il programma Emergency Transit Mechanism e il reinsediamento dal Niger. Ricostruzione giuridica, criticità presenti e future*. Disponibile in: www.asgi.it/33638-2/
- Id. (2025), *Primi rilievi critici su un modello strutturalmente lesivo dei diritti fondamentali*. Disponibile in: www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/primi-rilievi-critici-su-un-modello-strutturalmente-lesivo-dei-diritti-fondamentali/
- Bamberg K. (2018), *The EU Resettlement Framework: From a Humanitarian Pathway to a Migration Management Tool*, European Policy Centre Discussion Paper.
- Barontini G. (1992), *Sulla competenza per l'esame delle domande di asilo secondo le Convenzioni di Schengen e Dublino*, "Rivista di diritto internazionale", n. 2, pp. 335-347.
- Barriere F., Rotaru N. (2024), *Les droits des réfugiés et les défis de leur mise en œuvre in Alliance Avocats pour les droits de l'Homme*, 2024. Disponibile in: https://aadh.fr/wp-content/uploads/2024/06/Note_AADH_Journee_mondiale_des_refugies_2024.pdf
- Beirens H. (2018), *Cracked foundation, uncertain future: Structural weaknesses in the Common European Asylum System*, Migration Policy Institute Publications, Brussels.
- Belloli P. (2006), "Fenomenologia del diritto d'asilo. Hannah Arendt e il diritto ad avere diritti", in Bilotta B. M., Cappelletti F. A. (a cura di), *Il diritto d'asilo*, CEDAM, Padova.
- Benedetti E. (2010), *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, CEDAM, Padova.
- Benvenuti M. (2007), *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, CEDAM, Padova.
- Id. (2012), "Migrazioni e diritto internazionale: un equilibrio difficile tra interessi in competizione", in M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis (a cura di), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, EUM Edizioni Università di Macerata, pp. 87-121.
- Id. (2019), *Audizione resa il 30 luglio 2019 innanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione 1a (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante "Conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica"*, "Osservatorio Costituzionale", n. 5, pp. pp. 1-8.

- Id. (2019b), *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il Decreto Salvini*, "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", n. 1, pp. 1-39.
- Id. (2010), *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", n. 2, pp. 36-58.
- Id. (2018), *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, "Questione Giustizia", n. 2, pp. 14-27.
- Bernardi E. (1987), *Asilo Politico*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino, pp. 421-430.
- Bhabha J. (2018), *Can We Solve the Migration Crisis?*, Polity Press, Cambridge.
- Bianchini K. (2020), "Humanitarian Admission to Italy through Humanitarian Visas and Corridors", in Foblets M.C., Leboeuf L. (a cura di), *Humanitarian Admission to Europe. The Law between Promises and Constraints*, Baden-Baden, pp. 157-197.
- Bifulco R., Cartabia M., Celotto A. (2001), *L'Europa dei diritti – Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.
- Bigo D. (2004), "Criminalisation of 'Migrants': The Side Effect of the Will to Control the Frontiers and the Sovereign Illusion", in Bogusz B., Cholewinski R. et al. (eds), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, Brill, Leiden, pp. 61-91.
- Bigo D., Guild E. (2003), *Le visa: Instrument de la mise à distance des «indésirables»*, "Cultures & Conflits", n. 49, pp. 82-95.
- Biscottini G. (1989), "Rifugiati (voce)", in *Enciclopedia del diritto*, vol. 40, Giuffrè, Milano.
- Bobbio N. (2005), *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino.
- Bocker A., Havinga T. (1998), *Asylum Migration to the European Union: Patterns of Origin and Destination*, European Communities, Belgium.
- Bodin J. (1986), *Les Six livres de la République (1576)*, Librairie Philosophique J. Vrin, Paris.
- Boed R. (1994), *The State of The Right of Asylum in International Law*, "Duke Journal of Comparative & International Law", n. 5, pp. 1-34.
- Bolognese S. (2018), *Il diritto di asilo costituzionalmente garantito versus il concetto di "Stato terzo sicuro" nel parere dell'Assemblea generale del Consiglio di Stato francese*, "Questione Giustizia", Osservatorio Internazionale.
- Bonetti P. (2004), "Il diritto d'asilo, Sezione Prima - profili generali e costituzionali del diritto d'asilo nell'ordinamento italiano", in Nascimbene B. (a cura di), *Diritto degli stranieri*, CEDAM, Padova, pp. 1133-1188.
- Id. (2019a), *L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri. I limiti all'ingresso e al soggiorno che violano i diritti fondamentali e il sistema delle fonti del diritto non assicurano sicurezza, né alcuna disciplina efficace dell'immigrazione*, "Diritto Pubblico", n. 3 pp. 651-674.
- Id. (2019b), *Un diritto in alto mare*, "Costituzionalismo.it", n. 1. Disponibile in: www.costituzionalismo.it/un-diritto-in-alto-mare/
- Id. (2021), *La crisi afghana come spunto per risolvere i nodi strutturali del diritto di asilo*, Editoriale, "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza".

- Id. (2023), “Le novità legislative in materia di diritto di asilo in Italia nel 2023”, in Molfetta M., Marchetti C. (a cura di) *Il Diritto d’Asilo. Report 2023. Liberi di scegliere se migrare o restare?*, Tau, 2023, pp 237-276.
- Id. (2025a), *Il diritto d’asilo nel nuovo Patto europeo. Profili costituzionali*, “Diritto, Immigrazione e Cittadinanza”, n. 3, pp. 1-84.
- Id. (2025b), *Audizione informale su D.L. n. 37/2025 – Comm. Aff. Cost. Camera dei Deputati 9-4-2025*.
- Borges I.M. (2017), *The EU-Turkey Agreement: Refugees, Rights and Public Policy*, “Rutgers Race & the Law Review”, n. 2, pp. 121-144.
- Borraccetti M. (2020), *Le vie legali di accesso all’Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, in “I Post di AISDUE, II, 2020, Focus *La proposta di Patto su immigrazione e asilo*”, n. 7, pp. 97-118.
- Id. (2021), *Il nuovo Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo: continuità o discontinuità col passato?*, “Diritto, Immigrazione e Cittadinanza”, n. 1, pp. 1-27.
- Bougga Y., Segond R. (2019), *Négocié des voies de passage sûres: Comment les acteurs non étatiques participent à la gestion des frontières*, “Lien social et Politiques”, n. 83, pp. 82-102.
- Brambilla A., Celoria E. (2023), “Le proposte di riforma del Codice Frontiere Schengen e del Regolamento Eurodac: una manovra a tenaglia per la criminalizzazione dei movimenti secondari”, in Aa.Vv., *Annuario ADiM 2022, Raccolta di scritti di diritto dell’immigrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 120 ss.
- Brouwer G. (2017), *The European Court of Justice on Humanitarian Visas: Legal Integrity vs. Political Opportunism?*, CEPS, 16 marzo 2017.
- Buonomenna F. (2024), *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione*, “Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale, Fascicolo speciale”, n. 4, pp. 139-170.
- Calabria S. (2019), *I respingimenti in mare dopo il cd. decreto sicurezza-bis (ed in particolare alla luce del comma 1-ter dell’art. 11 del d.lgs. n. 286/1998)*, “Questione Giustizia”, 29 luglio 2019.
- Calamo Specchia M. (1998), *La condizione giuridica dello straniero extracomunitario in Francia tra droit d’asile e droits de résident*, “Politica del diritto”, n. 1, pp. 45-74.
- Caligiruri A. (2006), “Art. 10”, in Cannizzaro V., Caligiruri A. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Giuffrè, Milano, pp. 242-246.
- Calzolaio V., Pievani T. (2016), *Libertà di migrare: Perché ci spostiamo da sempre ed è bene così*, Einaudi, Torino.
- Campesi G. (2020a), “Normalising the Hotspot Approach. An Analysis of the Commission’s Most Recent Proposals”, in Carrera S., Curtin D., Geddes A. (a cura di), *Twenty Year Anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, EUI, Fiesole.
- Id. (2020b), *The EU Pact on Migration and Asylum and the dangerous multiplication of ‘anomalous zones’ for migration management*, ASILE Forums, 27 novembre 2020.
- Camplone F. (2020), *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?*, “Diritto, Immigrazione, Cittadinanza”, n. 3, pp. 239-262.

- Campori F. (2023), *La banalità del male: Il Decreto Cutro e la stretta (inutilmente) punitiva sulle politiche di asilo*, "Politiche Sociali, Social Policies", n. 2, pp. 321-328.
- Cappelletti F. (2006), "Dalla legge di Dio alla legge dello Stato. Per una storia del diritto d'asilo", in Bilotta P., Cappelletti F. (a cura di), *Il diritto d'asilo*, CEDAM, Padova.
- Carens J. (2013), *The Ethics of Immigration*, Oxford University Press, Oxford-New York.
- Caretti P. (2021), *Diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino.
- Caritas Italiana (a cura di) (2019), *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, Nuova Fandel, Roma.
- Carletti M., Borraccetti M. (2018), *Il Global Compact sulla migrazione tra scenari internazionali e realtà europea*, "Freedom Security Justice", n. 2, pp. 7-40.
- Carlier J.-Y. (1996), *Le droit d'asile: entre formalisme juridique et réalités politiques*, Bruylant, Bruxelles.
- Id. (1999), *Droit d'asile et des réfugiés*, Bruylant, Bruxelles.
- Carrera S., Cortinovis R. (2018), *The EU's role in implementing the UN Global Compact on Refugees, Contained Mobility vs. International Protection*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, n. 4.
- Carrera S., Ineli-Ciger M., Vosyliute L., Brumat L. (2022), *The EU Grants Temporary Protection for People Fleeing War in Ukraine: Time to Rethink Unequal Solidarity in EU Asylum Policy*, CEPS Policy Insights, n. 9.
- Cassese A. (1975), "Artt. 10-11", in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna - Rocca San Casciano.
- Cassese S. (2016a), Stato in trasformazione, "Rivista trimestrale di Diritto Pubblico", n. 2, pp. 331-345.
- Id. (2016b), *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Il Mulino, Bologna.
- Id. (2021), *La Costituzione «dimenticata». Introduzione*, "Rivista trimestrale di diritto pubblico", n. 1, pp. 3-8.
- Cavasino E. (2007), *Un passo indietro nell'interpretazione dei rapporti fra diritto d'asilo e status di rifugiato nell'ordinamento italiano*, "Giurisprudenza italiana", n. 2, pp. 318-324.
- Id. (2010), "Il diritto d'asilo nell'ordinamento italiano: struttura, garanzie, effettività", in Caligiruri A., Cataldi G., Napoletano N. (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa. Tra sovranità state e ordinamenti sovranazionali*, Giappichelli, Torino.
- Id. (2016), *Ius migrandi e controllo delle frontiere*, in "Scritti in onore di Gaetano Silvestri", Giappichelli, Torino.
- Id. (2018), *Diritti, sicurezza, solidarietà e responsabilità nella protezione della persona migrante*, "federalismi.it", Focus Human Rights, n. 3.
- Id. (2023), *Solidarietà, asilo e immigrazione fra diritto sovranazionale e dimensione costituzionale*, "DPCE Online", n. 3.
- Cecchini C.L., Crescini G., Fachile S. (2018), *L'inefficacia delle politiche umanitarie di rimozione degli "effetti collaterali" nell'ambito dell'esternalizzazione con particolare attenzione al resettlement. La necessità di vie legali effettive e vincolanti*, "Diritto Immigrazione Cittadinanza", n. 2, pp. 1-40.

- Celoira E., De Leo A. (2024), *Il Protocollo Italia-Albania e il Diritto dell'Unione europea: una relazione complicata*, "Diritto Immigrazione Cittadinanza", n. 1, pp. 1-48.
- Celoria E., Ferraris V. (2024), *Eurodac: dalla gestione delle domande di protezione internazionale al controllo della mobilità*, "Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale, Fascicolo speciale", n. 4, pp. 173-193.
- Chetail V. (2001), "Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international", in Chetail V. (a cura di), *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après: bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, pp. 3-61.
- Cicconetti S. M., Cortese M., Torcolini G., Traversa S. (1970), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. I, Giuffrè, Roma.
- Ciervo A. (2021), *Verso il riconoscimento dei "rifugiati ambientali"?* Note a prima lettura ad una recente ordinanza della Corte di Cassazione, "ADiM Blog" - Osservatorio della Giurisprudenza, maggio 2021.
- Consiglio Italiano per i Rifugiati (2015), *Ponti non muri: garantire l'accesso alla protezione nell'Unione europea*, ottobre 2015.
- Costello C., Foster M. (2016), "Non-Refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test", in Den Heijer M., Van der Wilt H. (a cura di), *Netherlands Yearbook of International Law 2015: Jus Cogens: Quo Vadis*, vol. 46, T.M.C. Asser Press, The Hague, pp. 273-327.
- Craig P., De Búrca G. (2008), *EU Law: text, cases, materials*, IV ed., Oxford University Press, Oxford.
- Cristiano G. (2024), *Canali legali di accesso all'Unione europea nell'area del Mediterraneo: questioni aperte e sviluppi recenti*, "Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale", n. 3, pp. 9-39.
- Cudia C. (2024), *Osservazioni sul decreto-legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri nelle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale: quando il fine non giustifica il mezzo (e il mezzo è inidoneo a perseguire il fine)*, "federalismi.it", n. 27, pp. 47-71.
- D'Amico M., Bilancia P. (a cura di) (2009), *La nuova Europa*, Giuffrè, Milano.
- D'Orazio G. (1992), *Lo straniero nella costituzione italiana: asilo condizione giuridica, estradizione*, CEDAM, Padova.
- De Boer T., Zieck M. (2020), *The Legal Abyss of Discretion in the Resettlement of Refugees: Cherry-Picking and the Lack of Due Process in the EU*, "International Journal of Refugee Law", vol. 32, iss. 1, pp. 54-85.
- De Bruycker P. (2024), *Genealogy of and futurology on the pact on migration and asylum*, "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 6 maggio 2024. Disponibile in: <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/>
- De Pasquale P. (2024), *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello stato competente alla luce del Regolamento 2024/1351*, "Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale, Fascicolo speciale", n. 4, pp. 1-26.
- De Vattel E. (1758), *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Libro I, cap. XIX, Librairie Philosophique J. Vrin, Paris.

- De Vittor F. (2012), "Respingimenti in mare ed 'esternalizzazione' della protezione: il confine territoriale come limite agli obblighi di tutela", in Meccarelli M., Palchetti P., Sotis O. (a cura di), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, EUM Edizioni Università di Macerata, pp. 183-205.
- Degani P., De Stefani P., Freedman J. (2022), *Editorial: Mapping vulnerability amid mixed migration flows. The reality of severe labor exploitation from a human rights perspective*, "Frontiers of Human Dynamics", n. 4.
- Del Guercio A. (2016), *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Id. (2017), *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, "European Papers", vol. 2, n. 1, pp. 271-291.
- Id. (2024), *Migrazioni via mare a tutela dei naufraghi: quale ruolo per l'Unione europea alla luce del Nuovo Patto?*, "Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale, Fascicolo speciale", n. 4, pp. 53-81.
- Den Heijer M. (2014), "Article 18- Right to Asylum", in Peers S., Hervey T., Kenner J., Ward A. (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights, A commentary*, Hart Publishing, Oxford.
- Di Cesare D. (2017), *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Di Filippo M. (2018), *The Allocation of Competence in Asylum Procedures Under EU Law: The Need to Take the Dublin Bull by the Horns*, "Revista de derecho comunitario europeo", n. 59, pp. 41-95.
- Di Pascale A. (2020), *Respingimento dello straniero e controlli alle frontiere interne ed esterne nel diritto dell'UE*, "Diritto, Immigrazione, Cittadinanza" n. 2, pp. 1-48.
- Id. (2022), *Volere è potere! L'attivazione della protezione temporanea per l'accoglienza dei profughi ucraini nell'Unione europea*, "rivista.eurojus.it", 14 marzo 2022.
- Dickson M. J. (2023), *Leaving, Entering, and Remaining: Seeking Asylum in an Extraterritorial World*, Human Rights Research Series, vol. 99, Intersentia, Cambridge.
- Dodet-Cauchy I. (1999), *La difficile reconnaissance du droit d'asile constitutionnel*, "Revue française de droit administratif", n. 3, pp. 469-484.
- Edwards A. (2005), *Human Rights, Refugees, and The Right 'To Enjoy' Asylum*, "International Journal of Refugee Law", vol. 17, iss. 2, pp. 293-330.
- Esposito C. (1958), "Asilo (Dir. Cost.)", in *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Giuffrè, Milano, pp. 222-226.
- European Union Agency for Asylum (2024), *Guidelines on the EU approach to community sponsorship*, November 2024. Disponibile in: www.euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-12/2024_12_Guidelines_on_the_EU_approach_to_community_sponsorship_EN.pdf
- European Commission (2002), *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*, EU Publications.

- Id. (2018), *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, October 2018.
- Eurostat, Asylum Applications, Annual Statistics, migr_asyappctza.
- Eurostat, Asylum Decisions, Annual Statistics, migr_asydcfsta; migr_asydcfina.
- Faggiani V. (2018), *Lo statuto del rifugiato nell'ordinamento spagnolo*, "Rassegna di Diritto Pubblico europeo", n. 1, pp. 61-102.
- Favilli C. (2015), *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, "Rivista di diritto internazionale", n. 3, pp. 701-747.
- Id. (2017), *Visti umanitari e protezione internazionale: così vicini così lontani*, "Diritto, Immigrazione, Cittadinanza", n. 2, pp. 553-561.
- Id. (2020a), *Nel mondo dei "non-accordi". Protetti sì, purché altrove*, "Questione Giustizia", n. 1, pp. 143-154.
- Id. (2020b), *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, "Questione Giustizia", 2 ottobre 2020.
- Id. (2022), *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, "I Post di AISDUE, IV, 2022", pp. 99-118.
- Id. (2023), *Presupposti, limiti e garanzie applicabili al trattenimento del richiedente protezione internazionale soggetto a procedura di frontiera: commento al decreto del Tribunale di Catania del 29 settembre 2023*, "Diritto, Immigrazione, Cittadinanza", n. 3.
- Fazzini A. (2020), *Il caso S.S. and others v. Italy nel quadro dell'esternalizzazione delle frontiere in Libia: osservazioni sui possibili scenari al vaglio della Corte di Strasburgo*, "Diritto, Immigrazione, Cittadinanza", n. 2, pp. 86-113.
- Ferrajoli L. (2007), *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. II, Laterza, Roma-Bari.
- Id. (2019), *Le politiche sull'immigrazione. Per un'Europa dei diritti e della solidarietà*, "Questione Giustizia", marzo 2019.
- Ferrarese M.R. (2000), *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna.
- Flamini M. (2023), *La protezione dei cittadini stranieri provenienti da c.d. Paesi sicuri in seguito alle modifiche introdotte dal d.l. n. 20 del 2023*, "Questione Giustizia".
- Fleury Graff T., Marie A. (2021), *Droit de l'asile*, Presses Universitaires de France/Humensis, 2^a edizione.
- Foblets C., Leboeuf L. (2020), "Introduction: Humanitarian Admission to Europe. From Policy Developments to Legal Controversies and Litigation", in Foblets M.C., Leboeuf L. (a cura di), *Humanitarian Admission to Europe. The Law between Promises and Constraints*, Nomos, Baden-Baden.
- Foggetti N. (2017), *La tutela delle persone con disabilità nel diritto internazionale*, Key Editore, Roma.
- Forte M.V., Gatti R., Gabrielli G., Benassi F., Strozza S. (2025), *Europe and the recent influx of asylum seekers: the EU Member States capability to grant international protection to asylum seekers*, "Genus", n. 9.

- Foucher M. (2007), *L'Obsession des frontières*, Librairie Arthème Fayard, Paris.
- Frontex, *Detections of illegal border-crossings*. Disponibile in: www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/
- Fundamental Rights Agency (2015), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, Focus 02.
- Galli L. (2022), *Quale ruolo degli attori pubblici nella sponsorship privata dei rifugiati? Una riflessione sull'esperienza italiana alla luce di quella canadese*, "Diritto, Immigrazione, Cittadinanza", n. 2, pp. 133-165.
- Gammeloft-Hansen E.E. (2018), *The Normative Impact of the Global Compact on Refugees*, "International Journal of Refugee Law", n. 30, p. 605 ss.
- García Andrade P. (2020), *EU cooperation on migration with partner countries within the New Pact: new instruments for a new paradigm?*, "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 8 dicembre 2020. Disponibile in: <https://eumigrationlawblog.eu/eu-cooperation-on-migration-with-partner-countries-within-the-new-pact-new-instruments-for-a-new-paradigm/>
- Gatta F.L. (2019a), *La politica migratoria dell'Unione europea nel periodo 2014-2019: analisi e bilancio della gestione della "crisi dei rifugiati"*, "Ius in itinere", n. 1.
- Id. (2019b), *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*, "Diritti fondamentali", n. 1, pp. 1-68.
- Geddes M. (2009), *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe: Beyond Fortress Europe*, Manchester University Press, Manchester.
- Giovannetti M. (2023), *Il prisma dell'accoglienza: la disciplina del sistema alla luce della legge n. 50/2023*, "Questione giustizia", n. 3, pp. 141-161.
- Giuliano M. (1958), "Asilo (diritto di). c) diritto internazionale", in *Enciclopedia del diritto*, vol. II, Giuffrè, Milano.
- Goodwin-Gill G.S., Newland K. (2003), "Forced Migration and International Law", in Aleinikoff T.A., Chetail V. (a cura di), *Migration and International Legal Norms*, T.m.c. Asser Press, L'Aia, pp. 123-136.
- Goodwin-Gill G.S. (2008), *Convention Relating to the Status of Refugees. Protocol Relating to the Status of Refugees*, "United Nations Audiovisual Library of International Law".
- Goodwin-Gill G.S., McAdam J. (2021), *The Refugee in International Law*, IV ed., Oxford University Press, Oxford.
- Gori F., Kendall F. (2020), "Documento programmatico per i corridoi umanitari europei", in Aa.Vv., *Corridoi umanitari, una pratica replicabile. Atti della conferenza*.
- Grahl-Madsen A. (1966a), *The Status of Refugees in International Law*, Leyden University Press, Leiden, vol. II.
- Id. (1966b), *The European tradition of asylum and the development of refugee law*, "Journal of Peace Research", Peace Research Institute Oslo, vol. 3, n. 3, pp. 278-288.
- Id. (1980), *Territorial Asylum*, Almqvist & Wiksell International, Stockholm-New York.
- Id. (1997), *Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37)*, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), October 1997.

- Grimm D. (2018), *The Protective Function of the State*, trad. it. di Tribe K., Oxford University Press, Oxford.
- Grozio (1625), *De jure belli ac pacis*, Librairie Philosophique J. Vrin, Paris.
- Guild E., Niessen J. (1996), *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union*, Kluwer Law International, The Hague.
- Hailbronner K. (2006), *Asyl- und Ausländerrecht*, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart.
- Hashimoto N. (2018), *Refugee Resettlement as an Alternative to Asylum*, "Refugee Survey Quarterly", vol. 37, pp. 162-186.
- Hathaway J.C. (1990), *A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law*, "Harvard International Law Journal", vol. 31, n. 1, pp. 279-302.
- Id. (2005), *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Id. (2010), *Leveraging Asylum*, "Texas International Law Journal", vol. 45.
- Hatton T.J. (2023), *Asylum recognition rates in Europe: Policies and performance*, "European Journal of Political Economy", vol. 76.
- Hirsch L., Bell N. (2017), *The Right to Have Rights as a Right to Enter: Addressing A Lacuna In The International Refugee Protection Regime*, "Human Rights Review", n. 18, pp. 417-437.
- Human Rights Watch (2024), *French Lawmakers Adopt Regressive Immigration Bill*, 20 dicembre 2024. Disponibile in: www.hrw.org/news/2023/12/20/french-lawmakers-adopt-regressive-immigration-bill
- Imparato A. (2014), *L'asilo tra diritto e concessione nei principi costituzionali e nelle norme di attuazione: alcune note per una ricostruzione in chiave comparata*, "Osservatorio costituzionale AIC", novembre 2014, pp. 1-29.
- Ineli-Ciger M. (2015), "Has the Temporary Protection Directive Become Obsolete? An Examination of the Directive and Its Lack of Implementation in View of the Recent Asylum Crisis in the Mediterranean", in Bauloz C., Ineli-Ciger M., Singer S., Stoyanova V. (a cura di), *Seeking Asylum in the European Union: Selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common Asylum System*, Brill, Leiden.
- Id. (2018), *Temporary Protection in Law and Practice*, Brill, Leiden.
- Id. (2020), *What a difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the New European Pact on Asylum and Migration*, "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 2020. Disponibile in: <https://eumigrationlawblog.eu/what-a-difference-two-decades-make-the-shift-from-temporary-to-immediate-protection-in-the-new-european-pact-on-asylum-and-migration/>
- Id. (2022), *Is Resettlement Still a Durable Solution? An Analysis in Light of the Proposal for a Regulation Establishing a Union Resettlement Framework*, "European Journal of Migration and Law", n. 24, pp. 27-55.
- Id. (2024), *Navigating the Labyrinth of Derogations: A Critical Look at the Crisis Regulation*, "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 10 June 2024. Disponibile in: <https://eumigrationlawblog.eu/navigating-the-labyrinth-of-derogations-a-critical-look-at-the-crisis-regulation/>
- Internal Displacement Monitoring Centre (2024), *Syria*. Disponibile in: www.internal-displacement.org/countries/syria.

- IOM, MMC, UNHCR (2024), *On This Journey, No One Cares if You Live or Die: Abuse, Protection and Justice along Routes between East and West Africa and Africa's Mediterranean Coast*. Volume 2. Disponibile in: <https://publications.iom.int/books/journey-no-one-cares-if-you-live-or-die>
- Itzcovich G. (2013), *Migrazioni e sovranità. Alcune osservazioni su concetto, fonti e storia del diritto di migrare*, "Ragion Pratica", n. 41, pp. 433-450.
- Jakuliviene L. (2020), *Re-Decoration of Existing Practices? Proposed Screening Procedures at the EU External Borders*, "EU Immigration and Asylum Law and Policy", 27 giugno 2020. Disponibile in: <https://eumigrationlawblog.eu/re-decoration-of-existing-practices-proposed-screening-procedures-at-the-eu-external-borders/>
- Jensen U.I. (2014), *Humanitarian visas: option or obligation?*, Study for the LIBE Committee, PE 509.986.
- Jhering R. von (1872), *Der Kampf ums Recht*; trad. it. Racinaro R. (1989), *La lotta per il diritto e altri saggi*, Giuffrè, Milano.
- Juss S.S. (2013), "The UNHCR Handbook and the interface between 'soft law' and 'hard law' in international refugee law", in Singh Juss S., Harvey C. (a cura di), *Contemporary Issues in Refugee Law*, Edward Elgar Publishing, pp. 31-67.
- Kant I. (1795), *Zum Ewigen Frieden*, trad. it. Bordiga R. (1995), *Per la pace perpetua*, Feltrinelli, Milano.
- Khanna P. (2016), *Connectography. Le mappe del futuro ordine mondiale*, Fazi, Roma.
- Kissangoula J. (2001), *La Constitution française et les étrangers. Recherches sur les titulaires des droits et libertés de la Constitution sociale*, L.G.D.J., Paris.
- Kneebone S., Rawlings-Sanaei F. (a cura di) (2007), *New Regionalism and Asylum Seekers: Challenges Ahead*, Berghahn Books, New York.
- Kowalczyk L., Versteeg M. (2017), *The Political Economy of the Constitutional Right to Asylum*, "Cornell Law Review", vol. 102, n. 5, pp. 1219-1278.
- La Cimade (2024), *Décryptage de la loi asile et immigration du 26 janvier 2024*. Disponibile in: www.lacimade.org/wp-content/uploads/2024/02/Decryptage-Cimade-Loi-asile-et-immigration-du-26-janvier-2024-Document-definitif.pdf
- Lambert H., Messineo F., Tiedemann P. (2008), *Comparative perspectives of constitutional asylum in France, Italy, and Germany: Requiescant in pace?*, "Refugee Survey Quarterly", vol. 27, n. 3, pp. 16-32.
- Lauterpacht E., Bethlehem D. (2003), "The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion", in Feller E., Türk V., Nicholson F. (a cura di), *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 87-177.
- Leclercq C. (2024), *The New EU Resettlement Framework: A Flexible Harmonization Undermining Fundamental Rights*, "EU Immigration and Asylum Law and Policy", ottobre 2024. Disponibile in: <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-eu-resettlement-framework-a-flexible-harmonization-undermining-fundamental-rights/>
- Lee E. S. (1966), *A Theory of Migration*, "Demography", vol. 3, n. 1, pp. 47-57.
- Lenzerini F. (2004), *La compatibilità dei disegni di legge della XIV legislatura in materia di diritto di asilo con i principi di diritto internazionale relativi*

- alla salvaguardia dei diritti fondamentali*, "Rassegna parlamentare", n. 1, pp. 338-363.
- Id. (2009), *Asilo e Diritti Umani*, Giappichelli Editore, Torino.
- Liguori A. (2012), *La Corte europea condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia nel 2009: il caso Hirsi*, "Rivista di Diritto Internazionale", fasc. 2, pp. 415-443.
- Loza A. (2023), *Complementary Pathways: Pledging Protection at the Edges of EU Law*, "European Journal of Migration and Law", n. 25, pp. 226-248.
- Luciani M. (2019), *Dal caos all'ordine e ritorno*, "Rivista di Filosofia del Diritto", n. 2, pp. 349-377.
- Lucifredi P., Costanzo P. (2004), *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema francese*, IX ed., Giuffrè, Milano.
- Luedt K.V.A. (2019), "Migration Governance in Europe", in Weiner A., Bonjour S., Zhyznomirska L. (a cura di), *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, Routledge, New York, pp. 15-25.
- Mafrolla M. (2001), *L'evoluzione del regime internazionale in materia di asilo: tra sovranità territoriale e dovere umanitario*, "Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo", vol. 14, n. 2, pp. 532-558.
- Maiani F. (2016), "The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System?", in Chetail V., De Bruycker P., Maiani F. (a cura di), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston.
- Id. (2017), *The reform of the Dublin system and the dystopia of 'sharing people'*, "Maastricht Journal of European and Comparative Law", vol. 24, iss. 5, pp. 622-645.
- Manca L. (2007), *Asilo*, in "Il Diritto - Enciclopedia Giuridica del Sole 24 Ore", vol. I, Sole 24 Ore, Milano.
- Manly M. (2003), "La consagración del asilo como un derecho humano", in Franco L. (a cura di), *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, Editorama, San José, Costa Rica.
- Marazziti P. (2019), *Porte aperte. Viaggio nell'Italia che non ha paura*, BUR, Milano.
- Marchegiani M. (2020), *La riforma del sistema comune europeo di asilo: verso una procedura comune e uno status uniforme?*, "Diritto Pubblico", n. 1, pp. 79-96.
- Marin L. (2020), *Waiting (and Paying) for Godot: analyzing the systemic consequences of the solidarity crisis in EU asylum law*, "European Journal of Migration and Law", vol. 22, n. 1, pp. 60-81.
- Id. (2024a), *La riforma del Regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, "Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale, Fascicolo speciale", n. 4, pp. 305-328.
- Id. (2024b), *La fuga dal diritto nel contesto del controllo delle migrazioni: agencification, esternalizzazione e informalizzazione come spinte alla limitazione del controllo giurisdizionale*, "giudicedonna.it", n. 1.
- Marinai S. (2020), *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, "Diritto Pubblico", n. 1, pp. 57-77.
- Id. (2024), *Obblighi informativi e fiducia reciproca tra stati membri nei trasferimenti Dublino: tra aperture e punti fermi fissati dalla Corte di Giustizia*

- all'alba dell'accordo sul Nuovo Patto*, "Diritto, Immigrazione, Cittadinanza", n. 1, pp. 1-29.
- Massey D.S., Arango J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrino A., Taylor J.E. (1998), *Worlds in Motion. Understanding international migration at the end of the millennium*, Oxford University Press, Oxford.
- Mastromartino F. (2011), *Il diritto di asilo. Funzione, contenuti e garanzie di un diritto soggettivo*, "Parolechiave", n. 2, pp. 47-67.
- Mavroulis R. (2023), "Fundamental Rights, Asylum, and the Rule of Law: A Discrepancy Between Rhetoric and Effective Protection", in Di Stasi A., Palladino R., Festa A. (a cura di), *Migrations, Rule of Law and European Values*, Collana Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 75-112.
- Mazzarese T. (2020), *Diritto di migrare e diritti dei migranti. Una sfida al costituzionalismo (internazionale) ancora da superare*, "Diritto, Immigrazione, Cittadinanza", n. 1.
- McAuliffe M., Oucho L.A. (a cura di) (2024), *World Migration Report 2024*, IOM, Geneva.
- Meili S. (2018), *The Constitutional Right to Asylum: The Wave of the Future in International Refugee Law?*, "Fordham International Law Journal", vol. 41, pp. 383-424.
- Mellino M.A. (2018), *Governare la crisi dei rifugiati. L'emergere in Europa di una nuova "economia politica morale" di gestione delle migrazioni*, "Mondi Migranti", n. 2, pp. 193-220.
- Messineo F. (2013), "Non-Refoulement Obligations in Public International Law: Towards a New Protection Status?", in Juss S.S. (a cura di), *The Ashgate Research Companion to Migration Law, Theory and Policy*, Ashgate Publishing, Aldershot, pp. 129-155.
- Miele M. (1968), *La protezione internazionale diretta del diritto di asilo politico dell'individuo*, "Revista Española de Derecho Internacional", vol. XXI, n. 3, pp. 514-522.
- Minniti L. (2018), *La Costituzione italiana come limite alla regressione e spinta al rafforzamento della protezione dello straniero in Europa*, "Questione Giustizia", n. 2.
- Moreno-Lax V. (2017), *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*, Oxford University Press, Oxford, online edn Oxford Academic.
- Moreno-Lax V., Giuffrè M. (2019), "The Raise Of Consensual Containment: From Contactless Control To Contactless Responsibility For Migration Flows", in Juss S. (a cura di), *Research Handbook on International Refugee Law*, Edward Elgar, pp. 82-108.
- Moreno-Lax V. (2020), *The Architecture of Functional Jurisdiction: Unpacking Contactless Control - On Public Powers, S.S. and Others v. Italy, and the "Operational Model"*, "German Law Journal", vol. 21, n. 3, pp. 385-416.
- Id. (2022), "The informalisation of the external dimension of EU asylum policy: the hard implications of soft law", in Tsourdi E.L., De Bruycker P. (a cura di), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, Bruylant, Bruxelles.

- Id. (2024), *Crisis as (Asylum) Governance: The Evolving Normalisation of Non-Access to Protection in the EU*, European Papers, Special Section on Schengen and European Borders, Queen Mary Law Research Paper n. 423.
- Morgenstern H. (1949), *The Right of Asylum*, "British Yearbook of International Law", n. 26, pp. 327-57.
- Morgese G. (2018), *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Cacucci, Bari.
- Id. (2022), "Limitati sviluppi del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo in materia di percorsi legali di ingresso", in Caracciolo I., Cellamare G., Di Stasi A., Gargiulo P. (a cura di), *Migrazioni internazionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 271-296.
- Morozzo della Rocca P. (2017), *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*, "Diritto, Immigrazione, Cittadinanza", n. 1.
- Morozzo della Rocca P., Sossai M. (2022), *Chiedere asilo da lontano*, "Questione Giustizia, Diritti senza confini", 12 settembre 2022.
- Morozzo della Rocca P. (2023), *La protezione umanitaria in Italia, a seguito della 'mutilazione' della protezione speciale*, "Diritti umani e diritto internazionale, Rivista quadrimestrale", n. 3, pp. 545-568.
- Morozzo della Rocca R. (2023), *Corridoi umanitari*, Edizioni San Paolo, Roma.
- Morrone M. (2017), *Sovranità*, "Rivista AIC", n. 3. Disponibile in: www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2017_Morrone2.pdf
- Nascimbene B. (1984), *Il trattamento dello straniero nel diritto internazionale ed europeo*, Giuffrè, Milano.
- Id. (2003), *Nuove norme in materia di immigrazione. La legge Bossi-Fini: perplessità e critiche*, "Corriere giuridico", n. 4, pp. 532-540.
- Id. (2009), *Asilo e statuto di rifugiato*, bozza della relazione presentata al Convegno annuale 2009 dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari, 16-17 ottobre 2009.
- Nascimbene B., Di Pascale A. (2011), *The 'Arab Spring' and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa*, "European Journal of Migration and Law", vol. 13, n. 3, pp. 341-360.
- Natale A. (2019), *A proposito del decreto sicurezza-bis*, "Questione Giustizia", 20 giugno 2019.
- Natale A., Filice F. (2024), *Nota ai provvedimenti di rigetto delle richieste di convalida dei trattenimenti disposti dalla Questura di Roma ai sensi del Protocollo Italia-Albania, emessi dal Tribunale di Roma, sezione specializzata nella protezione internazionale, il 18 ottobre 2024*, "Questione Giustizia", 22 ottobre 2024.
- Neframi E. (2011), *Ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, in materia di immigrazione*, European Parliament, Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni, Bruxelles.
- Ngombe M. (2020), *Les couloirs humanitaires: un régime d'exception pour gérer des réfugiés "désirables"*, "Revue Internationale des études du développement", n. 241, vol. 1, pp. 65-86.

- Nicolosi S.F. (2017), *Going Unnoticed? Diagnosing the Right to Asylum in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, "European Law Journal", vol. 23, n. 1-2, pp. 94-117.
- Id. (2019), *La Riforma del Sistema europeo comune di asilo tra impasse negoziale e miopia normativa*, "Rivista trimestrale di diritto pubblico/Public Law Quarterly Review", vol. 68, n. 2, pp. 521-538.
- Noll G., Gammeltoft-Hansen T. (2016), *Humanitarian Visas Key to Improving Europe's Migration Crisis*, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Policy Brief.
- OIM, *Missing Migrants*. Disponibile in: <https://missingmigrants.iom.int/>
- OFPRO, *Glossaire, Le visa au titre de l'asile*. Disponibile in: www.ofpra.gouv.fr/glossaire/v
- Oliveri F., "I "poteri di confine" e i loro limiti. Per una genealogia del diritto italiano dell'immigrazione", in Biondi Dal Monte F., Rossi E. (a cura di), *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, Pisa, Plus, 2020, pp. 109-46.
- Onida V. (2009), "Lo statuto costituzionale del non cittadino", in Aa.Vv. AIC, *Annuario 2009. Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Jovene Editore, Napoli.
- Orso F. (2024), "L'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia. Opportunità e problemi", in Aa.Vv., *Annuario Adim 2023. Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 369-385.
- Pace A. (2003), *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, CEDAM, Padova.
- Padula C. (2018), *Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il d.l. 113/2018?*, "Questione Giustizia", Rubrica Diritti senza confini.
- Panzerà C. (2020), *Il diritto all'asilo. Profili costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Id. (2023), *L'accesso al diritto di asilo: problemi e prospettive*, "Diritto, Immigrazione, Cittadinanza", n. 3, pp. 1-45.
- Id. (2025), *Attuazione, tradimento e riscoperta del diritto d'asilo*, "Quaderni Costituzionali", n. 4, pp. 809-838.
- Pascale G. (2018), *Esternalizzazione delle frontiere in chiave antimigratoria e responsabilità internazionale dell'Italia e dell'Ue per complicità nelle gross violations dei diritti umani commesse in Libia*, "Studi sull'integrazione europea", XIII, n. 2, pp. 413-440.
- Peers S. (2011), "Immigration, Asylum and the European Union Charter of Fundamental Rights", in Guild E., Minderhoud P. (a cura di), *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, pp. 437-468.
- Id. (2014), *Do potential asylum-seekers have the right to a Schengen visa?*, "EU Law Analysis", 20 gennaio 2014. Disponibile in: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2014/01/do-potential-asylum-seekers-have-right.html>
- Id. (2024), *The new Screening Regulation – Part 5 of the Analysis of New EU Asylum Laws*, "EU Law Analysis", 26 aprile 2024. Disponibile in: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/04/the-new-screening-regulation-part-5-of.html>

- Penot F. (2024), *Choosing asylum seekers from afar: the case of Lebanon-France humanitarian corridors*, "Mondi Migranti", n. 1, pp. 53-68.
- Phillimore J., Reyes M. (2019), *Community Sponsorship in the UK: from application to integration*, Institute for Research into Superdiversity, University of Birmingham.
- Pifferi M. (2012), "Ius peregrinandi e contraddizioni dell'età liberale. Qualche riflessione sulla 'falsa' libertà di migrare in Italia e negli USA", in Meccarelli M., Palchetti P., Sotis C. (a cura di), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, EUM Edizioni Università di Macerata, Macerata, pp. 253-273.
- Pistoia E. (2022), *Verso la riforma del codice frontiere Schengen: le frontiere interne alla prova della nuova centralità delle riammissioni informali*, "Diritto, Immigrazione, Cittadinanza", n. 3.
- Id. (2024), *Progressi e rischi nel nuovo Regolamento sulle situazioni di crisi e forza maggiore*, "Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale, Fascicolo speciale", n. 4, pp. 195-210.
- Pitea C. (2019), *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, "Rivista di Diritto Internazionale", n. 3, pp. 627-662.
- Platone, *Leggi*, libro V.
- Praticò A. (2023), *Le procedure accelerate in frontiera introdotte dall'articolo 7-bis del decreto legge n. 20 del 2023 convertito con legge n. 50 del 2023*, "Diritto, Immigrazione, Cittadinanza", n. 3.
- Reale E. (1938), *Le droit d'asile*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, vol. 63, pp. 469-601.
- Renoldi C., Savio G. (2008), *Legge 125/2008: ricadute delle misure a tutela della sicurezza pubblica sulla condizione giuridica dei migranti*, "Diritto, Immigrazione, Cittadinanza", nn. 3-4, pp. 24-43.
- Rescigno F. (2004), *Il diritto d'asilo tra previsione costituzionale, spinta europea e "vuoto normativo"*, in "Politica del diritto", pp. 151-174.
- Id. (2020), *Il diritto di asilo e la sua multiforme (non) attuazione*, "Diritto, Immigrazione, Cittadinanza", n. 3, pp. 99-145.
- Reyhani A.N., Gomez Del Tronco C., Mayer M.N. (2019), *Challenging the Externalised Obstruction of Asylum – The Application of the Right to Asylum to EU Cooperation with Libyan Coast Guards*, 28 marzo 2019. Disponibile in: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3361889.
- Riccardi A. (2020), *Falsa partenza per i visti umanitari di fronte alla Corte europea dei diritti umani*, "ADiM Blog", Osservatorio sulla giurisprudenza, 30 giugno 2020.
- Ricci A. (2015), *Il Mediterraneo, le rotte migratorie e i flussi misti*, "Affari Sociali Internazionali. Nuova Serie", nn. 3-4, pp. 83-98.
- Rodotà S. (1999), *Repertorio di fine secolo*, Editori Laterza, Roma-Bari.
- Roman E. (2016), *L'accordo Ue-Turchia: le criticità di un accordo a tutti i costi*, "SIDIBlog", 21 marzo 2016.
- Rondine F. (2022), *La finzione di non ingresso nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo: detenzione sistematica ai confini dell'Europa?*, "ADiM Blog", Analisi & Opinioni, gennaio 2022.

- Id. (2024), *Il Regolamento sugli accertamenti pre-ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure "di crisi" alle frontiere esterne dell'Unione*, "Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale, Fascicolo speciale", n. 4, pp. 83-114.
- Prakash Sinha S. (1971a), *An Anthropocentric View of Asylum in international law*, "Columbia Journal of Transnational Law", n. 10, pp. 78-110.
- Id. (1971b), *Asylum and International Law*, Springer Netherlands, The Hague.
- Saiz Arnaiz A. (2018), *La Constitución española y el derecho de asilo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid.
- Salazar C. (2021), *Lo "statuto costituzionale dello straniero" e il diritto d'asilo*, "Consulta Online", fasc. II, pp. 338-347.
- Savino M. (2017), "La risposta italiana alla crisi: Un bilancio", in Savino M. (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 13-32.
- Id. (2018), "Refashioning Resettlement: From Border Externalization to Legal Pathways for Asylum", in Carrera S., Den Hertog L., Panizzon M., Kostakoupoulou D. (a cura di), *The EU External Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Leiden, Brill, 2018.
- Savino M., Virzi F.V. (2023), *Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità*, "ADiM Blog", Editoriale, novembre 2023.
- Sayad A. (2008), *L'immigrazione o i paradossi dell'alterità. L'illusione del provvisorio*, Ombre corte/Culture, Verona.
- Sant'Egidio (2019), *Corridoi umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*. Disponibile in: www.humanitariancorridor.org/wp-content/uploads/2019/12/REPORT_ITA_WEB.pdf
- Sciortino G. (2017), *Rebus immigrazione*, Il Mulino, Bologna.
- Scissa C. (2021), *Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo dalla prospettiva della vulnerabilità: un'occasione mancata*, "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies", n. 2, pp. 351-387.
- Sciurba A. (2018), *Ai confini dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi, dall'hotspot alla decisione della Commissione territoriale*, "Questione Giustizia", n. 2, pp. 145-157.
- Scuto F. (2017), *Le difficoltà dell'Europa di fronte alla sfida dell'immigrazione: superare il Sistema Dublino*, Centro Studi Sul Federalismo. Research Papers, 2017, pp. 1-17.
- Id. (2020), *Accesso al diritto di asilo e altri limiti costituzionali al respingimento. Sovranità statale e pericoli di allontanamento dalla Costituzione*, "Diritto, Immigrazione, Cittadinanza", n. 2, pp. 47-86.
- Severino C. (2019), *Uno sguardo Oltralpe. Aspetti problematici della disciplina dell'immigrazione in Francia*, "Federalismi.it", numero speciale n. 2.
- Shachar A. (2009), *The shifting Border of Immigration Regulation*, "Michigan Journal of International Law", vol. 30, pp. 809-839.
- Siccardi C. (2021), *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Editoriale Scientifica, Napoli.

- Id. (2022), *Quali vie di accesso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, "Diritto, Immigrazione, Cittadinanza", n. 2, pp. 74-132.
- Id. (2024), *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, "AIC, Quaderni Costituzionali", n. 2, pp. 112-137.
- Singh Juss S. (2013), "The UNHCR Handbook and the interface between 'soft law' and 'hard law' in international refugee law", in Singh Juss S., Colin Harvey (a cura di), *Contemporary Issues in Refugee Law*, Edward Elgar Publishing.
- Sinha P. (1971), *Asylum and International Law*, Martinus Nijhoff, The Hague.
- Slama S. (2023), *Le projet de loi «Darmanin» peut-il contribuer à contrôler l'immigration et améliorer l'intégration? Focus sur deux mesures précises*. Disponibile in: <https://hal.science/hal-03988151v1/document>
- Smismans S. (2017), "Fundamental Rights as a Political Myth of the EU: Can the Myth Survive?", in Douglas-Scott S., Hatzis N. (a cura di), *Research Handbook on EU Law and Human Rights*, Cheltenham, 2017, pp. 13-34.
- Sossai M. (2020), "Canali di ingresso legale e sicuro dei migranti in Europa: il modello dei corridoi umanitari", in Curi U. (a cura di), *Vergogna ed esclusione. L'Europa di fronte alla sfida dell'emigrazione*, Castelvecchi Editore, Roma, pp. 75-89.
- Stara F. (2012), "Il confine attraversato: etica dell'ospitalità ed esercizio dell'esclusione", in M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis (a cura di), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, EUM Edizioni Università di Macerata, Macerata, pp. 167-182.
- Starita M. (2020), *Il principio del non refoulement tra controllo dell'accesso al territorio dell'Unione europea e protezione dei diritti umani*, "Diritto Pubblico", n. 1, pp. 141-163.
- Stoyanova V. (2023), *Addressing the Legal Quagmire of Complementary Legal Pathways*, "European Journal of Migration and Law", vol. 25, n. 2.
- Tamburro G. (1950), *Il "diritto di asilo" nel nuovo diritto pubblico*, "Rivista di polizia".
- Tammone F. (2025), *Requiem per la giurisdizione funzionale. La decisione della Corte Edu nel caso S.S. e altri c. Italia*, "ADiM Blog", ottobre 2025.
- Teitgen-Colly C. (2019), *Le droit d'asile*, Que sais-je?, Humensis, Paris.
- Teitgen-Colly C., Julien-Lafferrière F. (2001), "Droit d'asile", in *Dictionnaire permanent, Droit des étrangers*, Éditions Législatives, Paris.
- Telaro V. (2022), *Il diritto d'asilo costituzionale: premesse storiche e questioni attuali nel rapporto di integrazione multilivello tra le fonti*, "federalismi.it", n. 17, pp. 68-111.
- Testi E. (2023), *Profili di illegittimità del Protocollo Italia-Albania*, "Questione Giustizia", 28 novembre 2023.
- Thym D., Tsourdi E.L. (2017), *Searching for solidarity in the EU asylum and border policies: Constitutional and operational dimensions*, "Maastricht Journal of European and Comparative Law", vol. 24, iss. 5, pp. 605-621.
- Tizzano A. (1998), *La personalità internazionale dell'Unione europea*, "Diritto dell'Unione Europea", n. 2-3.

- Toshkov D.D. (2014), *The Dynamic Relationship between Asylum Applications and Recognition Rates in Europe (1987-2010)*, "European Union Politics", vol. 15, n. 2, pp. 192-214.
- Treviranus B., Casasola M. (2003), *Canada's Private Sponsorship of Refugees Program: A Practitioner's Perspective of its Past and Future*, "Journal of International Migration and Integration", n. 4, pp. 177-202.
- Trotta S. (2017), *Safe and Legal Passages to Europe: A Case Study of Faith-Based Humanitarian Corridors to Italy*, UCL Migration Research Unit Working Papers, pp. 1-35.
- Tsourdi E.L. (2017), *Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System*, "Maastricht Journal of European and Comparative Law", vol. 24, issue 5, pp. 667-686.
- Tsourdi E.L. (2021), *Asylum in the EU: One of the Many Faces of Rule of Law Backsliding?*, "ECLRev", n. 3, pp. 471-497.
- Tsourdi E.L., Costello C. (2021), *The Evolution of EU Law on Refugees and Asylum*, in Craig P., De Búrca G. (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, pp. 793-823.
- Tsourdi E.L., P. De Bruycker (2023), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, Elgar, Bruxelles, 2023.
- Tuccillo S. (2021), *Il diritto d'asilo*, "Rivista trimestrale di diritto pubblico", n. 1, pp. 117-144.
- Tuozzo M. (2024), *Corridoi umanitari: chiaroscuri del processo selettivo e della tutela dei diritti*, "ADiM Blog", Editoriale, febbraio 2024.
- Türk V. (2001a), *The Protection of Refugees and the Role of UNHCR*, "International Journal of Refugee Law", vol. 13, n. 3, pp. 305-327.
- Id. (2001b), *UNHCR's Supervisory Responsibility*, "Revue Québécoise de droit international", volume 14-1, Numéro Spécial Cinquanteenaire de la Convention de Genève sur les réfugiés, pp. 135-158.
- UN Human Rights Committee (1999), *CCPR General Comment No. 27: Article 12, Freedom of Movement*, 2 novembre 1999.
- UNHCR (1994), *The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law*, 1994. Disponibile in: www.refworld.org/jurisprudence/amicus/unhcr/1994/en/20625
- UNHCR (2002), *Report of the Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, Agenda for Protection*, Geneva, 30 September-4 October 2002, Official Records of the General Assembly, Supplement n. 12A, A/57/12/Add. 1, Annex IV.
- UNHCR (2003), *Note on International Protection: UN doc. A/AC.96/975*, 2 July 2003.
- UNHCR (2007), *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26 January 2007.
- UNHCR (2011a), *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, December 2011.

- UNHCR (2011b), *Resettlement Handbook*. Disponibile in: <https://emergency.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%2C%20Resettlement%20Handbook%2C%202011.pdf>
- UNHCR (2019), *The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways*, giugno 2019.
- UNHCR (2021), *Guidelines on International Protection – Consultation process*, novembre 2021.
- UNHCR (2022), *Third Country Solutions for Refugees: Roadmap 2030, The next phase of the Three-Year Strategy on Resettlement and Complementary Pathways (2019-2021)*.
- UNHCR, Europe Sea Arrivals. Disponibile in: <https://data.unhcr.org/en/situations/europe-sea-arrivals>
- UNHCR, Refugee Population Statistics. Disponibile in: www.unhcr.org/refugee-statistics/data
- Venturi F. (2019a), *L'istituto dei "Paesi di origine sicuri" e il decreto attuativo del 4 ottobre 2019: una "storia sbagliata"*, "Questione Giustizia", 18 novembre 2019.
- Id. (2019b), *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di «Paesi di origine sicuri» ad opera della L. 132/2018 di conversione del c.d. «Decreto Sicurezza» (D.L. 113/2018)*, "Diritto, Immigrazione, Cittadinanza", n. 2, pp. 145-188.
- Vitiello D. (2015), *Verso un sistema di protezione internazionale più sostenibile e garantista?*, "AIC. Osservatorio costituzionale", pp. 1-30.
- Vitiello D., De Capitani E. (2019), *Il regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla riforma di Frontex e della Guardia di frontiera e costiera europea: da "Fire Brigade" ad amministrazione europea integrata?*, "SIDIBlog", 6 dicembre 2019.
- Vitiello D. (2020), *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Collana di Studi sull'Integrazione europea, Cacucci Editore, Bari.
- Id. (2024), *Nel Nome della libertà di circolazione: la riforma di Schengen e le alternative al ripristino dei controlli interni*, "Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale, Fascicolo speciale", n. 4, pp. 13-43.
- Vitta E. (1981), "La dichiarazione dei diritti dell'Uomo", in Vitta E., Gremontieri V. (a cura di), *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano.
- Weil P. (2005), *La France et ses étrangers*, Gallimard, Paris.
- Weissbrodt D. (2008), *The Human Rights of Non-citizens*, Oxford University Press, Oxford.
- Wihl De Wenden C. (2013), *Le droit d'émigrer*, CNRS Éditions. «Débats», Paris.
- Wilde R. (2005), *Legal "Black Hole"? Extraterritorial State Action and International Treaty Law on Civil and Political Rights*, "Michigan Journal of International Law", vol. 26 n. 3, pp. 739-806.
- Wolff C. (1734), *Jus Gentium Methodo Scientifica Pertractatum*; trad. ingl. a cura di Drake J.H. (1934), Clarendon Press, Oxford.
- Zanghì C. (1999), *Il caso Öcalan, una valutazione giuridica in una vicenda "politica"*, "Rivista della cooperazione giuridica internazionale", n. 2, pp. 39-47.
- Zeno-Zencovich V. (1995), *Personalità (diritti della)*, in *Dig. priv., sez. civ.*, XIII, Torino, 1995.

- Ziebritzki C. (2020), "The Objective of Resettlement in an EU Constitutional Perspective", in Leboeuf L., Foblets M. (a cura di), *Humanitarian Admission to Europe*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden, pp. 285-340.
- Zirulia S. (2020), *Decreto sicurezza-bis: una riforma è urgente (benché l'arma sia ormai spuntata)*, "ADiM Blog". Analisi & Opinioni, febbraio 2020.
- Zorzella N. (1999), *Brevi riflessioni sul caso Öcalan*, "Diritto, Immigrazione, Cittadinanza", n. 1, pp. 54-59.
- Id. (2024), *La riforma 2023 della protezione speciale: eterogenesi dei fini?*, "Questione Giustizia", febbraio 2024.

Questo 
LIBRO

 ti è piaciuto?

Comunicaci il tuo giudizio su:
www.francoangeli.it/opinione



**VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?**



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
arte, territorio

Informatica, ingegneria
Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Nulla come il confine rivela oggi la crisi del diritto di asilo. È lungo le frontiere – materiali e giuridiche – che il diritto di cercare (e ottenere) protezione si infrange contro strategie di contenimento, esternalizzazione ed extra-territorializzazione che rendono sempre più difficile l'accesso al territorio dello Stato di asilo. Se l'asilo nasce per garantire uno spazio di protezione oltre i confini dello Stato di origine, che cosa resta di questo istituto quando l'ingresso è sistematicamente ostacolato?

Muovendo da questa frattura, il volume ricostruisce l'evoluzione del diritto di asilo nel sistema di protezione multilivello, privilegiando la prospettiva del diritto costituzionale. Dalla genealogia dello *ius migrandi* al sistema di Ginevra e alle più recenti riforme europee, l'analisi si concentra sull'accesso al territorio come presupposto essenziale dell'effettivo esercizio del diritto di asilo.

Al centro è l'asilo costituzionale, letto come diritto soggettivo del non cittadino e come possibile motore per il rafforzamento dell'intero sistema di tutela multilivello. In questo quadro, lo studio esamina i canali di ingresso legale e sicuro – in particolare i corridoi umanitari in Italia e i *couloirs humanitaires* in Francia – intesi come strumenti in grado di compensare, pur solo parzialmente, l'ordinaria impossibilità di ingresso per le persone in cerca di protezione, e ne mette in luce limiti e criticità giuridiche.

Nel confronto tra ordinamenti e attraverso l'intreccio dei piani internazionale, euro-unitario e interno, lo studio interroga la credibilità dell'ordine dei diritti a partire dall'effettività dell'accesso al territorio per chi cerca protezione.

Maria Vittoria Forte, dottoressa di ricerca e borsista in Diritto Pubblico Comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Napoli Federico II. Ha svolto periodi di studio e ricerca presso l'Università di Utrecht e il progetto Centre de Recherches Internationales (CERI) di Sciences Po, Parigi. Si occupa di cittadinanza e migrazioni forzate, approfondendo in particolare il tema dell'accesso alla protezione in chiave comparata.