



Dipartimento di Scienze Politiche

Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali

Cattedra di Organizzazione internazionale e diritti umani

LE TIPOLOGIE DI PROTEZIONE IN FAVORE DI
RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI RICONOSCIUTE
DALL'ITALIA, TRA PRINCIPI COSTITUZIONALI E
NORMATIVE INTERNAZIONALE ED EUROPEA

Chiar.mo Prof. Christopher Hein

RELATORE

Chiar.ma Prof.ssa Marina Mancini

CORRELATORE

Eleonora Chiti

Matr. 636972

CANDIDATA

INDICE

INTRODUZIONE	p. 1
---------------------	------

CAPITOLO PRIMO

LE FORME DI PROTEZIONE DI RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA

PARTE I

1.1. Il secondo dopoguerra e la Dichiarazione universale dei diritti umani	p. 5
1.2. La nascita dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR)	p. 7
1.3. La Convenzione di Ginevra del 1951 e il riconoscimento dello <i>status</i> di rifugiato	p. 9
1.3.1. La definizione dello <i>status</i> di rifugiato	p. 9
1.3.2. Il Protocollo di New York del 1967 e il superamento delle limitazioni della Convenzione	p. 12
1.3.3. Il principio di <i>non-refoulement</i>	p. 13
1.3.3.1. <i>Il divieto di respingimento ed espulsione per le vittime di tortura</i>	p. 14

PARTE II

1.4. Un breve quadro storico dell'esperienza comunitaria europea in materia d'asilo	p. 17
1.4.1. L'Accordo di Schengen: verso la cooperazione intergovernativa	p. 20
1.5. L'incorporazione della politica migratoria all'interno dell' <i>acquis</i> dell'Unione Europea	p. 22
1.5.1. Il Trattato di Maastricht e la nascita dell'Unione Europea	p. 23
1.5.2. Il Trattato di Amsterdam e la «comunitarizzazione» delle politiche di immigrazione e di asilo	p. 24
1.5.3. Il Trattato di Lisbona	p. 27

1.6.	Il Sistema europeo comune d'asilo (CEAS) all'interno dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia	p. 29
1.6.1.	Norme e strumenti giuridici volti alla disciplina di uno <i>status</i> comune in materia di asilo	p. 32
1.6.1.1.	<i>Le forme di protezione internazionale garantite dagli Stati membri ex art. 78 TFUE</i>	p. 32
1.6.1.2.	<i>La Direttiva Procedure</i>	p. 35
1.6.1.3.	<i>La Direttiva Accoglienza</i>	p. 37
1.6.1.4.	<i>La Direttiva Qualifiche</i>	p. 38
1.6.1.5.	<i>La Direttiva Protezione Temporanea</i>	p. 41
1.7.	L'evoluzione del c.d. sistema di Dublino e l'attribuzione della competenza all'esame della domanda d'asilo o di altra tipologia di protezione	p. 42
1.7.1.	Il Regolamento Dublino II	p. 44
1.7.2.	Il Regolamento Dublino III	p. 47

CAPITOLO SECONDO

IL DIRITTO DI ASILO E IL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

2.1.	L'art. 10, 3° comma della Costituzione: il diritto costituzionale di asilo come diritto soggettivo dello straniero	p. 54
2.1.1.	L'assenza di una normativa applicativa delle garanzie disposte dall'art. 10, 3° comma, Cost.	p. 56
2.2.	Lo sviluppo del fenomeno migratorio in Italia e le prime iniziative legislative in materia	p. 60
2.2.1.	La c.d. «legge Martelli»: verso una disciplina dei flussi migratori	p. 65
2.2.2.	La collocazione dell'Italia sul piano internazionale	p. 68
2.3.	La prima effettiva disciplina organica in materia di immigrazione: la c.d. «legge Turco-Napolitano» e il d.lgs. n. 286/1998 (Testo unico in materia di immigrazione)	p. 70
2.3.1.	Art. 5, 6° comma TUIMM: la protezione umanitaria	p. 73

2.4.	Un irrigidimento della normativa	p. 78
2.4.1.	La c.d. «legge Bossi-Fini»	p. 79
2.4.2.	I provvedimenti in materia di asilo del c.d. «Pacchetto Sicurezza»	p. 84
2.5.	Il recepimento delle direttive europee	p. 86
2.6.	La procedura di riconoscimento della protezione internazionale	p. 92
2.6.1.	Vulnerabili tra i vulnerabili: i minori stranieri non accompagnati (MSNA)	p. 96

CAPITOLO TERZO

LA CRISI EUROPEA DEI MIGRANTI E LE PRECONDIZIONI PER LA RIFORMA DELLA PROTEZIONE UMANITARIA

3.1.	La crescita dei flussi migratori verso il territorio dell'UE e l'Agenda europea sulla migrazione del 2015	p. 100
3.2.	Il sistema di Dublino: una gestione «solidale» della crisi?	p. 114
3.3.	La proposta di riforma del Sistema europeo comune di asilo del 2016	p. 120
3.4.	Gli effetti della crisi migratoria in Italia e le sue responsabilità nel quadro del sistema di Dublino	p. 128
3.5.	Il sovraccarico del sistema italiano di protezione internazionale e i rimedi introdotti dal c.d. «decreto Minniti-Orlando»	p. 138

CAPITOLO QUARTO

IL D.L. N. 113/2018 IN MATERIA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE, IMMIGRAZIONE E SICUREZZA

4.1.	Il riconoscimento delle forme di protezione internazionale in Italia: una sproporzione anomala?	p. 147
4.2.	Il c.d. «decreto sicurezza»	p. 154
4.2.1.	La riforma della protezione umanitaria	p. 156

4.2.1.1. <i>I criteri alla base dell'introduzione delle nuove fattispecie di protezione e il raffronto con altri ordinamenti giuridici</i>	p. 163
4.2.2. Le disposizioni in materia di protezione internazionale	p. 170
4.3. Le presunte illegittimità costituzionali delle norme introdotte dal c.d. «decreto sicurezza»	p. 175
4.3.1. I vizi formali del decreto sicurezza	p. 176
4.3.2. Criticità della riforma della protezione umanitaria	p. 178

CAPITOLO QUINTO

RECENTI SVILUPPI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E DI ASILO

5.1. Le conseguenze del c.d. «decreto sicurezza» sul sistema italiano di protezione internazionale	p. 185
5.2. Gli effetti della pandemia da Covid-19 sulla protezione internazionale	p. 197
5.3. Il recente d.l. n. 130/2020, c.d. «decreto immigrazione»	p. 202
5.4. Il Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo del 2020	p. 208

CONCLUSIONE	p. 217
--------------------	--------

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	p. 224
Bibliografia	p. 224
Atti, Convenzioni e giurisprudenza internazionali	p. 231
Atti, giurisprudenza e prassi dell'Unione Europea	p. 232
Atti normativi, giurisprudenza e prassi italiani	p. 239
Sitografia	p. 245

INTRODUZIONE

Il presente elaborato si propone di analizzare le tipologie di protezione internazionale per migranti e richiedenti asilo riconosciute nell'ordinamento italiano, alla luce delle norme internazionali e dell'Unione Europea, nonché dei principi costituzionali e della giurisprudenza italiani. A tal fine, sarà esaminata dapprima sull'evoluzione storica degli interventi legislativi in materia di immigrazione ed asilo, per poi vagliare gli sviluppi più recenti, soprattutto in ragione della crisi migratoria esplosa nel 2014 in tutta Europa e delle operazioni di riforma che vi hanno fatto seguito.

È indubbio che la questione migratoria abbia assunto, negli anni, una centralità crescente nel dibattito pubblico e politico mondiale, complice anche il processo di globalizzazione. Sebbene le migrazioni rappresentino un fenomeno presente sin dall'antichità, è solo di recente che quasi ogni regione del mondo è stata interessata dalla partenza, dal transito, o dall'arrivo dei migranti. Le Nazioni Unite hanno stimato che le migrazioni internazionali interessano oggi 272 milioni di persone, circa il 3,5% della popolazione mondiale;¹ tali spostamenti sono determinati da molteplici fattori, dovuti all'interdipendenza delle crisi politiche ed economiche e all'emergere di nuove questioni globali, quali il cambiamento climatico, la sicurezza alimentare, la diffusione della democrazia e lo sviluppo energetico.

Nel corso della nostra analisi, emergerà a più riprese la costante ed imperitura antinomia che ancora oggi governa il diritto internazionale, e che vede contrapposti il principio universalistico a quello particolaristico. Da una parte, difatti, si nota la tensione verso la tutela dei diritti umani fondamentali, riconosciuti ad ogni individuo a prescindere dal suo *status* di cittadinanza e dal suo rapporto con lo Stato; da ciò derivano molteplici tentativi di attuare politiche di inclusione ed accoglienza che vadano oltre il vincolo della cittadinanza, per tutelare gli individui e le categorie più vulnerabili. Dall'altra, invece, appare tutt'oggi persistente una logica che privilegia le prerogative sovrane inviolabili degli Stati, da cui sembrerebbero emergere sentimenti di circospezione e financo di avversione, sia nelle istituzioni sia nell'opinione pubblica, circa migranti e richiedenti asilo.

Gli eventi che hanno interessato il continente europeo ed, in particolar modo, l'Italia negli ultimi anni hanno messo in luce quanto sia forte oggi la tensione tra lo spirito universalistico e

¹ International Organization for Migration, UN Migration, *World Migration Report 2020*, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wmr_2020.pdf.

quello che valorizza invece la chiusura e la sovranità statale. Come avremo modo di analizzare, ciò ha generato effetti «perversi»: un incremento esponenziale di ingressi illegali, movimenti secondari di migranti, lavoratori clandestini, tragedie e morti in mare, la nascita di movimenti «neopopulisti», e molto altro.

L'elaborato qui introdotto è organizzato in cinque capitoli.

Il primo capitolo è strutturato in due parti. Nella prima, analizzeremo brevemente lo sviluppo della disciplina internazionale, a partire dal secondo dopoguerra, con riferimento al trattamento dello straniero e, nello specifico, nella categoria dei rifugiati. Ci si focalizzerà inizialmente su alcune tra le conseguenze più rilevanti della Seconda Guerra Mondiale, ossia il riconoscimento dei diritti umani universali e gli sforzi per far fronte alla profonda crisi umanitaria generata dai milioni di profughi e sfollati di guerra. Si arriverà così ad analizzare la Convenzione di Ginevra del 1951 ed il relativo Protocollo del 1967, che definiscono lo *status* di rifugiato a livello internazionale e ne disciplinano il riconoscimento. La seconda parte del capitolo tratterà, invece, dell'evoluzione del diritto dell'Unione Europea in materia di immigrazione e asilo. È difatti cruciale comprendere gli eventi che hanno guidato detto sviluppo, portando progressivamente la questione migratoria, in principio estranea agli obiettivi perseguiti dalla Comunità economica europea, al centro dell'agenda politica europea e rendendola parte delle competenze concorrenti tra Unione e Stati membri. Contestualmente, si porrà l'accento sul Sistema europeo comune di asilo (CEAS) e sulle norme e gli strumenti giuridici posti in essere per la realizzazione di uno *status* comune europeo in materia di asilo e per una migliore e più efficiente gestione dei flussi migratori internazionali.

Il secondo capitolo si concentrerà sull'ordinamento giuridico italiano. Si presterà iniziale attenzione al diritto costituzionale d'asilo, sancito dall'articolo 10, 3° comma della Costituzione, ma tutt'oggi sprovvisto di una legge di attuazione che ne consenta la piena applicazione. Si provvederà, in seguito, a delineare l'evoluzione delle principali iniziative legislative nazionali circa la gestione del fenomeno migratorio in Italia ed a mettere in luce il legame che intercorre tra di esse e le norme internazionali ed europee. A tal fine, verranno illustrate le forme di tutela per migranti e richiedenti asilo riconosciute nel nostro ordinamento, con particolare riferimento all'istituto della protezione umanitaria, recentemente oggetto di una riforma molto controversa. Si farà, inoltre, riferimento al recepimento interno delle direttive dell'Unione Europea, nonché alla struttura ed al funzionamento del sistema italiano di protezione internazionale.

Il terzo capitolo affronta una delle questioni centrali che ha scosso l'Europa negli ultimi anni, ossia la c.d. «crisi europea dei migranti» del 2014-2015. Verranno esaminate le cause che hanno dato origine a detta crisi e, mediante il supporto di rilevazioni statistiche, verranno analizzati

gli effetti del suo andamento sui sistemi di protezione internazionale e di accoglienza degli Stati membri dell'Unione Europea. A tal proposito, ci soffermeremo sulle misure attuate dall'UE per far fronte alla crisi nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione del 2015 e le reazioni degli Stati membri in proposito. Saranno messe in evidenza le criticità nel funzionamento del Sistema europeo comune di asilo ed, in particolare, del sistema di Dublino, accusati di aver generato una suddivisione iniqua delle responsabilità in materia di asilo e di aver posto una pressione insostenibile in capo ad alcuni Stati membri. Verrà dunque illustrata la proposta della Commissione europea di riforma del Sistema europeo comune di asilo del 2016, rimasta comunque inattuata.

A questo punto, sposteremo nuovamente il *focus* sull'Italia. È, difatti, cruciale capire il nesso tra le responsabilità conferite all'Italia nell'ambito del sistema di Dublino, le conseguenze che l'afflusso eccezionale di migranti ha avuto sul sistema di protezione internazionale italiano, ed i rimedi introdotti per farvi fronte. Per meglio inquadrare la questione, inoltre, analizzeremo i *trend* relativi a sbarchi, richieste di asilo presentate, e richieste effettivamente esaminate nel corso degli anni; ciò sarà funzionale a valutare l'effettivo impatto della crisi in Italia ed a comprendere quanto essa abbia costituito un'emergenza in sé e per sé e quanto invece non abbia piuttosto esacerbato carenze strutturali che già connotavano il sistema di protezione internazionale italiano.

Nel quarto capitolo, sarà analizzato il c.d. «decreto sicurezza» del 2018, che ha radicalmente modificato il previgente istituto della protezione umanitaria. Partiremo con l'analizzare le precondizioni che hanno portato alla nascita di detto decreto-legge, prima tra tutte la presunta «*anomala sproporzione*» nel riconoscimento delle forme di protezione internazionale in Italia. Dati alla mano, tenendo conto delle rilevazioni effettuate all'indomani della crisi migratoria, in tutta Europa ed in Italia, e dell'andamento dei tassi percentuali di riconoscimento delle varie tipologie di tutela per migranti e richiedenti asilo, proveremo a valutare l'effettiva sussistenza di una condizione di crisi del sistema tale da giustificare il ricorso alla decretazione d'urgenza. Contestualmente, verrà dato rilievo al ruolo assunto dalla protezione umanitaria nel sistema italiano di protezione internazionale ed il suo complesso legame col diritto costituzionale d'asilo.

Come pocanzi accennato, tratteremo della riforma della protezione umanitaria, il punto certamente più controverso del provvedimento legislativo in oggetto, e delle motivazioni addotte a suo sostegno. Presenteremo poi altri rilevanti interventi di riforma attuati dal decreto sicurezza, quali quelli in materia di trattenimenti, espulsioni, reingressi, e protezione internazionale. Concluderemo il capitolo con un'analisi dei principali profili di illegittimità costituzionale di cui il decreto sicurezza è stato tacciato; nello specifico, ne sono stati evidenziati alcuni vizi formali, nonché numerose criticità relative alla riforma della protezione umanitaria e del sistema di

accoglienza italiano, riforme suscettibili di aggravare la situazione di molteplici richiedenti asilo in Italia.

Il quinto ed ultimo capitolo, infine, tratterà dei più recenti sviluppi in materia di migrazione ed asilo, la cui analisi è fondamentale per cercare di comprendere quali possano essere i possibili scenari futuri, sia per quanto riguarda l'Unione Europea sia per l'Italia. Inizieremo col valutare gli effetti generati dall'applicazione delle norme introdotte dal decreto sicurezza, con particolare riferimento alla riforma della protezione umanitaria. Occorre sottolineare che si tratta, ad oggi, di conseguenze di breve periodo, compiutamente stimabili solo per quanto riguarda, in buona sostanza, l'anno 2019. Difatti, proseguiremo introducendo quello che ha senz'altro rappresentato l'evento totalizzante del 2020: la pandemia di Covid-19. Cercheremo dunque di contestualizzare l'emergenza sanitaria in Italia, illustrando alcune delle misure adottate dal Governo italiano; ci concentreremo, inoltre, sulle disposizioni che hanno inciso sul sistema di protezione internazionale e di accoglienza, e proveremo a comprendere se e quanto gli sviluppi in materia di immigrazione ed asilo siano stati determinati dalla pandemia in atto, e quanto invece essi siano stati indipendenti da essa.

Passeremo poi in esame il recentissimo c.d. «decreto immigrazione», che ha abrogato molte delle disposizioni del decreto sicurezza in materia di immigrazione e protezione internazionale, risolvendone così alcuni dei nodi più controversi ed apportando nuove modifiche ai sistemi di protezione e di accoglienza italiani. A conclusione del capitolo, infine, illustreremo l'ultima proposta di riforma del Sistema europeo comune di asilo avanzata dalla Commissione europea, il cd. «Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo» del settembre 2020. Come accennato in precedenza, i tentativi di riforma avviati nel 2016 non hanno avuto esito, nonostante i numerosi richiami all'azione da parte delle autorità dell'UE e dei *leaders* europei; dunque, alla luce della grande attesa che ha preceduto la proposta in oggetto, ne riporteremo le misure introdotte, nonché le iniziali critiche ad esse rivolte. La Commissione per le Libertà civili, la giustizia e gli affari interni (Libe) del Parlamento europeo ha difatti rilevato che, sebbene la Commissione europea avesse annunciato l'inizio di un nuovo corso di politica in materia di migrazione e asilo basato su un approccio «umano e umanitario»,² il progetto di riforma introdotto lo scorso settembre non si discosta poi significativamente dal sistema attualmente in vigore, e, dunque, non sembra suscettibile di risolvere efficacemente le cause profonde della crisi del CEAS e del sistema di Dublino.

² Commissione europea, *Discorso sullo stato dell'Unione 2020*, 16 settembre 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/state-of-the-union-speech_it_0.pdf.

CAPITOLO PRIMO

LE FORME DI PROTEZIONE DI RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA

PARTE I

1.1. IL SECONDO DOPOGUERRA E LA DICHIARAZIONE UNIVERSALE DEI DIRITTI UMANI

Il trattamento dell'individuo rientrava, un tempo, nel dominio riservato degli Stati, perciò, sul piano internazionale, egli veniva in rilievo non in quanto tale, bensì in funzione del rapporto che lo legava ad uno Stato. In virtù di tale rapporto, questi poteva essere considerato cittadino oppure, al contrario, straniero. Sarà solo a seguito della Seconda Guerra Mondiale che tale impostazione verrà messa in discussione.

Nonostante lo Stato rivesta ancora oggi un ruolo preminente quale principale soggetto del diritto internazionale, l'esperienza dei due conflitti mondiali e, in particolare, le atrocità commesse ai danni di ebrei e altre minoranze ad opera del Nazismo stimolarono un radicale rinnovamento del sistema di relazione internazionale. In tale contesto, la Conferenza di San Francisco (aprile-giugno 1945) e la conseguente nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (26 giugno 1945) rappresentarono il fulcro di questa evoluzione. Proprio in occasione della Conferenza di San Francisco, il Presidente degli Stati Uniti Truman propose di introdurre nella Carta dell'ONU una dichiarazione concernente la tutela dei diritti fondamentali.¹ La proposta non fu accolta, ma la questione fu oggetto di discussione da parte della Commissione preparatoria creata per l'insediamento dell'ONU: essa richiese difatti che il Consiglio economico e sociale istituisse immediatamente una Commissione *ad hoc* dei diritti dell'uomo.² A seguito dell'approvazione di tale raccomandazione da parte dell'Assemblea generale,³ detta Commissione venne creata il 12 febbraio 1946.

¹ MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*², Bologna, 2012, p. 36.

² Report della Commissione preparatoria delle Nazioni Unite, 23 dicembre 1945, p. 28, <https://digitallibrary.un.org/record/519440>.

³ Risoluzione 8(I) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/RES/8(I), *Question of refugees*, 12 febbraio 1946.

Il 10 dicembre 1948, l'Assemblea generale approvò la Dichiarazione universale dei diritti umani,⁴ il primo fondamentale strumento di tutela dei diritti di ogni individuo in quanto tale, e non in qualità di cittadino di uno Stato. Si riconobbe l'esistenza di diritti che gli Stati dovevano garantire a tutti, indipendentemente dalla qualifica di cittadino o straniero; è stato sostenuto che il principio di sovranità statale, in tal senso, abbia subito un certo grado di erosione,⁵ ma è bene ricordare che ancora oggi, nonostante la presenza di molteplici strumenti normativi internazionalmente riconosciuti in materia, sono gli Stati a rappresentare la chiave di volta del sistema internazionale di tutela degli stranieri. Sono difatti gli Stati a decidere se concedere o meno l'ingresso nel proprio territorio, nonché ad applicare concretamente le legislazioni in materia di trattamento dello straniero finanche ad intervenire in protezione diplomatica dei propri cittadini. Nonostante ciò, è possibile affermare che, progressivamente, nella vita di relazione internazionale la libertà assoluta degli Stati ha fatto spazio ai principi di interdipendenza e di solidarietà, su cui si basa ancora oggi l'azione della comunità internazionale.⁶

Con la Dichiarazione del 1948, inoltre, trovò autorevole riconoscimento il diritto d'asilo. Come affermato all'articolo 14, difatti: «*Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni*».⁷ Benché la ricerca dell'asilo costituisca diritto di ogni individuo, è stato rilevato che esso non sia in ogni caso un vero e proprio diritto soggettivo del richiedente;⁸ esso rimane connesso all'inviolabilità della sovranità territoriale dello Stato che, come abbiamo accennato pocanzi, può decidere se accordare o meno asilo sul proprio territorio allo straniero che ne fa richiesta.⁹ La Dichiarazione del 1948 si muove su questi presupposti, riconoscendo il diritto dello straniero a cercare asilo in un Paese diverso da quello d'origine, ma non sancendo alcun parallelo dovere da parte dello Stato territoriale di concederlo. È tuttavia da sottolineare che, nel caso in cui lo Stato decida di ammettere lo straniero nel proprio territorio, tale Stato avrà poi il dovere di sottostare taluni obblighi in materia di asilo sanciti da norme internazionali, delle quali discuteremo approfonditamente a breve.

Pur riconoscendone l'inegabile rilievo, è fondamentale rammentare che la Dichiarazione universale dei diritti umani non costituisce fonte di diritto: essa rappresenta una dichiarazione

⁴ Risoluzione 217(III) A dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/RES/217(III) A, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 dicembre 1948.

⁵ CALAMIA, *Le norme "non statali" e lo straniero*, in CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012, pp. 7-9.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Dichiarazione universale dei diritti umani, Parigi, 10 gennaio 1948, art. 14.

⁸ TREVISANUT, SEATZU, *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea*, Napoli, 2012, p. 5.

⁹ FERRARI, *L'asilo nel diritto internazionale*, UNHCR, 9 gennaio 2016, https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/9giovanni_ferrari__lasilo_diritto_internazionale.pdf.

solenne di principi che, benché molto autorevole e significativa sul piano politico e morale, non è per sé stessa giuridicamente vincolante.

1.2. LA NASCITA DELL'ALTO COMMISSARIATO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI (UNHCR)

Tra le conseguenze della Seconda Guerra Mondiale, il continente europeo dovette fare i conti con gli spostamenti di un numero di profughi, sfollati e rifugiati che si aggirava intorno ai 20 milioni di individui.¹⁰ Tra costoro, in particolare, si contavano milioni di tedeschi espulsi dai Paesi dell'Europa orientale, i sopravvissuti agli orrori dell'Olocausto, e coloro che fuggivano dai neocostituiti regimi comunisti nell'est.¹¹

La tutela dei rifugiati non era preoccupazione estranea agli Stati occidentali. Già il termine del primo conflitto mondiale aveva difatti visto la creazione di alcuni strumenti a supporto di specifiche categorie di rifugiati,¹² ma mai si era assistito ad una tale emergenza umanitaria. Per farvi fronte, le Nazioni Unite stabilirono immediatamente che, in accordo con gli obiettivi della Carta, la comunità internazionale aveva il dovere di prestare soccorso ai rifugiati, e già nel 1946, durante la prima sessione dell'Assemblea generale, venne adottata una risoluzione che gettò le basi dell'azione dell'ONU a riguardo.¹³ Poco dopo, le Nazioni Unite istituirono anche l'Organizzazione Internazionale per i Rifugiati (IRO), un'agenzia preposta all'assistenza del gran numero di profughi che affollavano il continente europeo mediante operazioni di rimpatrio degli sfollati.¹⁴

Nonostante gli sforzi dell'IRO e di altre organizzazioni internazionali¹⁵ nate nel frattempo per far fronte al delicato contesto postbellico, si rese comunque necessaria la creazione di una nuova organizzazione, la quale acquisisse le funzioni e i mandati fino ad allora esercitati dalle altre

¹⁰ OSMAN, *La creazione del sistema internazionale di protezione dei rifugiati: cenni storici*, 19 febbraio 2012, Centro di Ateneo per i diritti umani "Antonio Papisca" – Università degli Studi di Padova, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/La-creazione-del-sistema-internazionale-di-protezione-dei-rifugiati-cenni-storici/234>.

¹¹ WASSERSTEIN, *European refugee movements after World War Two*, BBC History – World Wars, 17 febbraio 2011, http://www.bbc.co.uk/history/worldwars/wwtwo/refugees_01.shtml.

¹² A tal proposito, possiamo citare il c.d. «Passaporto Nansen», istituito dalla Società delle Nazioni nel 1922, che tutelava i rifugiati russi in fuga dall'URSS, oppure la Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati provenienti dalla Germania del 1938.

¹³ UNHCR, *Partnership a programme management handbook for UNHCR's partners*, marzo 1996, https://www.humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2014/02/Partnership_UNHCR_programme_management.pdf.

¹⁴ *Ibidem*

¹⁵ Ricordiamo l'Agenzia di Soccorso e Lavori delle Nazioni Unite per i Rifugiati Palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA), istituita nel 1949 e operativa ancora oggi, e l'Agenzia delle Nazioni Unite per la Ricostruzione della Corea (UNKRA), istituita nel 1950 e che terminò la propria attività nel 1961.

agenzie e la cui azione potesse perciò dimostrarsi più incisiva.¹⁶ L'attività dell'IRO si sarebbe difatti esaurita una volta rimpatriati gli sfollati generati dal secondo conflitto mondiale, lasciando, di fatto, privi di protezione i rifugiati correlati ad eventi successivi.¹⁷ Con la risoluzione 319(IV),¹⁸ l'Assemblea Generale istituì l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR), un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite la quale, come affermato nel relativo Statuto, ha il compito di fornire protezione internazionale ai rifugiati e di ricercare soluzioni durevoli per la loro drammatica condizione.¹⁹

L'UNHCR, il cui Statuto venne adottato il 14 dicembre 1950 e che iniziò ad operare ufficialmente il 1° gennaio 1951, aveva in origine un mandato temporaneo di tre anni. Difatti, in sede di discussione nell'Assemblea Generale dell'ONU, gli Stati membri ritennero che l'istituzione di un'organizzazione unitaria sarebbe stata sufficiente a porre fine all'emergenza umanitaria in atto in Europa, ristabilendo lo *status quo* preesistente.²⁰ Tuttavia, tale obiettivo si rivelò ben presto irrealizzabile. Se, dappprincipio, l'attività dell'UNHCR era indirizzata verso il rimpatrio e l'integrazione dei rifugiati nelle nuove comunità nazionali,²¹ nel tempo le sue operazioni si sono fatte sempre più complesse e ramificate in tutto il mondo. Oggi, il mandato dell'UNHCR si è esteso ad altri ambiti di intervento: oltre a garantire protezione internazionale e assistenza materiale ai rifugiati, esso presta assistenza a sfollati interni e apolidi,²² fornisce servizi igienico-sanitari e assistenza medica, istruzione, invio di generi alimentari, e molto altro.²³

¹⁶ OSMAN, *La creazione del sistema internazionale di protezione dei rifugiati: cenni storici*, 19 febbraio 2012, Centro di Ateneo per i diritti umani "Antonio Papisca" – Università degli Studi di Padova, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/La-creazione-del-sistema-internazionale-di-protezione-dei-rifugiati-cenni-storici/234>.

¹⁷ TREVISANUT, SEATZU, *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea*, Napoli, 2012, p. 162.

¹⁸ Risoluzione 319(IV) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/RES/319(IV), *Refugees and stateless persons*, 3 dicembre 1949.

¹⁹ Risoluzione 428(V) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/RES/428(V), *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 14 dicembre 1950.

²⁰ Cfr. UNHCR, *Una lunga storia, un futuro da scrivere*, <https://www.unhcr.org/it/chi-siamo/la-nostra-storia/>; UNHCR, *Proteggere i rifugiati*, https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/UNHCR_brochure2011web.pdf. È bene ricordare che la concezione iniziale del problema dei rifugiati era assai restrittiva, in quanto teneva in considerazione unicamente i rifugiati europei, e per di più solo quelli che erano fuggiti dalle proprie case a causa della Seconda Guerra Mondiale. Da qui, la previsione ottimistica di un'agenzia dal mandato temporaneo.

²¹ Risoluzione 428(V) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/RES/428(V), *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 14 dicembre 1950.

²² UNHCR, *Una lunga storia, un futuro da scrivere*, <https://www.unhcr.org/it/chi-siamo/la-nostra-storia/>. Con «sfollati interni», in inglese «*Internally Displaced Persons*», si intendono i civili costretti a fuggire da guerre o persecuzioni, ma che, a differenza dei rifugiati, non attraversano un confine internazionale riconosciuto, restando all'interno del proprio Paese di origine. Con «apolidi» si intendono invece gli individui privi di cittadinanza, e che quindi non possono godere dei diritti legati ad essa.

²³ BOLDRINI (a cura di), *I rifugiati nel mondo 2000: cinquant'anni di azione umanitaria*, Roma, 2000, pp. 3-4.

1.3. LA CONVENZIONE DI GINEVRA DEL 1951 E IL RICONOSCIMENTO DELLO STATUS DI RIFUGIATO

Come accennato, la questione della tutela dei rifugiati e dei richiedenti asilo non è certamente nata nel XX secolo; essa risale invero all'antichità, ma è indubbio che vari eventi congiunturali quali le due Guerre Mondiali, il ripensamento del sistema di relazione internazionale, e il lento processo di sviluppo dei Paesi del sud del mondo abbiano contribuito a renderla tanto centrale da necessitare di adeguati strumenti giuridici.

I primi accordi internazionali relativi alla tutela dei rifugiati furono adottati in seno alla Società delle Nazioni, e ad essi viene fatto esplicito riferimento all'articolo 1, par. A(1) della Convenzione relativa allo *status* di rifugiato, adottata a Ginevra il 28 luglio 1951.²⁴ In tali accordi, i rifugiati venivano divisi per «categorie», individuabili secondo origine nazionale, territorio di partenza, e mancanza di protezione diplomatica da parte del Paese d'origine.²⁵ Tali classificazioni rendevano estremamente semplice individuare chi potesse essere considerato rifugiato o meno all'epoca. Tuttavia, la crisi umanitaria generata dalla Seconda Guerra Mondiale rese necessaria la creazione di uno strumento unitario che contenesse una definizione generale di rifugiato, di gran lunga preferibile a molteplici accordi *ad hoc* applicabili ad una singola fattispecie.²⁶

A livello universale, lo *status* di rifugiato è oggi disciplinato da due strumenti adottati in seno alle Nazioni Unite: la già menzionata Convenzione di Ginevra del 1951, e il suo relativo Protocollo, adottato a New York il 31 gennaio 1967.²⁷ Essi, peraltro, introducono alcuni concetti cruciali quali una definizione generale dello *status* di rifugiato ed il principio del *non-refoulement*.

1.3.1. LA DEFINIZIONE DELLO STATUS DI RIFUGIATO

Innanzitutto, è importante sottolineare che gli Stati parti della Convenzione di Ginevra del 1951 non *conferiscono* all'individuo lo *status* di rifugiato, bensì si limitano a *riconoscerlo*. Come specificato dall'UNHCR, difatti:

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

²⁴ Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati, Ginevra, 28 luglio 1951.

²⁵ UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugees*, Ginevra, 2019, UN Doc. HCR/1P/4/ENG/REV. 4, p. 13, par. 2.

²⁶ *Ivi*, p. 13, paragrafi 3 e 5.

²⁷ Protocollo relativo allo *status* dei rifugiati, New York, 31 gennaio 1967.

*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.*²⁸

È necessario distinguere tra il concetto di «richiedente asilo» e di «rifugiato». Per quanto riguarda il primo, si fa riferimento al diritto di asilo, che fin dall'antichità veniva invocato da quegli individui che richiedevano protezione da un qualche tipo di persecuzione,²⁹ e che concerne fondamentalmente la dimensione spaziale della protezione, ovvero, al giorno d'oggi, il territorio dello Stato che accorda l'ingresso allo straniero.³⁰ Si definiscono richiedenti asilo gli individui che abbandonano il proprio Paese di origine per cercare protezione da persecuzioni e violazioni dei diritti umani, ma il cui *status* giuridico non sia ancora stato riconosciuto.³¹ La nozione di rifugiato costituisce invece uno *status* giuridico vero e proprio, disciplinato dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Ai sensi dell'articolo 1, par. A(2) della suddetta Convenzione, un rifugiato è definito come un individuo che:

*[...] as a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.*³²

La Convenzione non ammette riserve, tra gli altri, all'articolo 1 sopracitato.³³ Resta impregiudicata, per gli Stati parti, la possibilità di concedere ulteriori forme di protezione, quali ad esempio la protezione sussidiaria o la protezione temporanea.

Rispetto al passato, inoltre, il criterio centrale per l'applicazione della Convenzione è la presenza di un «fondato timore di persecuzione» da parte del richiedente. Mentre, in precedenza, si definivano i rifugiati secondo «categorie» ben definite (ad esempio, individui provenienti da una

²⁸ *Ivi*, p. 17, par. 28

²⁹ Il termine «asilo» viene dal greco, e significa «inviolabile». In origine, riguardava il diritto di immunità che chiunque poteva ottenere rifugiandosi in un luogo sacro. Ciò derivava dalla concezione che la sacralità di un luogo ove dimoravano gli dèi si diffondeva fino ad abbracciare, come per «contatto», qualsiasi oggetto o essere vivente che si trovasse al suo interno; dunque, le leggi dell'uomo non potevano arrivare all'interno dei luoghi sacri, rendendo immuni dalla violenza altrui gli individui che vi si rifugiavano.

³⁰ Cfr. BLAIOTTA, *Cos'è il diritto di asilo*, 13 gennaio 2017, https://www.laleggepertutti.it/143870_cose-il-diritto-di-asilo; RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*⁵, Torino, 2016, p. 370.

³¹ Amnesty International, *Refugee, asylum-seekers and migrants*, <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/>.

³² Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati, art. 1, par. A(2).

³³ *Ivi*, art. 42, par. 1.

certa area geografica che non godevano della protezione del proprio Paese), la Convenzione di Ginevra mette in risalto il concetto di «*timore*», seppur legato ad alcune specifiche ragioni. Dunque, nonostante la mancata protezione da parte dello Stato di origine sia contemplata nella definizione suddetta, si pone l'accento sull'esame della condizione soggettiva dell'individuo piuttosto che meramente sulla situazione interna del Paese d'origine.³⁴ Occorre anche sottolineare che, poiché il timore in questione deve far riferimento a una persecuzione, si escludono dalla definizione di rifugiato le vittime di eventi calamitosi quali catastrofi naturali, carestie, o i c.d. migranti economici,³⁵ a meno che il motivo della loro fuga non riguardi anche il timore di essere perseguitati.³⁶

La Convenzione individua altresì le fattispecie per le quali a un individuo non potrà essere riconosciuto lo *status* di rifugiato, ovvero:

- nel caso di individui che già fruiscono della protezione o dell'assistenza di un'organizzazione o di un'istituzione delle Nazioni Unite che non sia l'UNHCR. Se tale protezione o tale assistenza cessa per un motivo qualsiasi, senza che la sorte di queste persone sia stata definitivamente regolata conformemente alle risoluzioni prese in merito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, esse fruiscono di tutti i diritti derivanti dalla presente Convenzione;
- nel caso di individui che, secondo il parere delle autorità competenti del loro Stato di domicilio, hanno tutti i diritti e gli obblighi dei cittadini di detto Stato;
- nel caso di individui di cui vi sia serio motivo di sospettare che abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, ovvero abbiano commesso un crimine grave di diritto comune fuori del Paese ospitante prima di essere ammessi come rifugiati, ovvero che si siano resi colpevoli di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite.³⁷

Vengono peraltro elencate le condizioni che determinano la cessazione dell'applicazione della Convenzione stessa, che si verificano qualora il richiedente:

³⁴ UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugees*, Ginevra, 2019, UN Doc. HCR/1P/4/ENG/REV. 4, p. 19, par. 37.

³⁵ Con il termine «migrante economico» si intende un individuo che emigra da una regione all'altra, compreso l'attraversamento dei confini internazionali, alla ricerca di un tenore di vita migliore, poiché le condizioni economiche o le opportunità di lavoro nella sua regione d'origine del migrante non sono sufficienti a garantirgli delle condizioni di vita dignitose.

³⁶ UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugees*, Ginevra, 2019, UN Doc. HCR/1P/4/ENG/REV. 4, p. 19, par. 39.

³⁷ Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati, art. 1, paragrafi D, E, e F.

- abbia volontariamente ridomandato la protezione dello Stato di cui possiede la cittadinanza;
- abbia volontariamente riacquistato la cittadinanza persa;
- abbia acquistato una nuova cittadinanza e fruisca della protezione dello Stato di cui ha acquistato la cittadinanza;
- sia volontariamente ritornato e si sia domiciliato nel Paese che aveva lasciato o in cui non si era più recato per timore d'essere perseguitato;
- una volta cessate le circostanze in base alle quali era stato riconosciuto come rifugiato, non può continuare a rifiutare di domandare la protezione dello Stato di cui ha la cittadinanza.³⁸

Tuttavia, è interessante sottolineare che l'ingresso irregolare del rifugiato all'interno del territorio dello Stato non rientra tra i casi che escluderebbero la possibilità di applicare la Convenzione di Ginevra: consce delle avversità che spesso i richiedenti asilo si trovavano ad affrontare nel lasciare il proprio Paese d'origine e della possibilità che le normative interne degli Stati in materia di ingresso avrebbero potuto rappresentare un ostacolo,³⁹ le parti contraenti evitarono che ciò potesse compromettere un'effettiva tutela dei rifugiati. A tal riguardo, la proposta di inserire nella Convenzione l'ingresso regolare dello straniero quale presupposto per il riconoscimento dello *status* di rifugiato venne difatti respinta in sede di lavori preparatori. Tant'è vero che l'articolo 31 della Convenzione vieta espressamente agli Stati parti di applicare sanzioni penali agli stranieri che entreranno o si troveranno sul territorio senza autorizzazione.

1.3.2. IL PROTOCOLLO DI NEW YORK DEL 1967 E IL SUPERAMENTO DELLE LIMITAZIONI DELLA CONVENZIONE

In origine, la Convenzione di Ginevra poneva una duplice limitazione, di ordine temporale e geografico, al riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Innanzitutto, come dichiarato nell'articolo 1, par. A(1), a determinare lo *status* di rifugiato concorrevano esclusivamente gli «*eventi occorsi prima del 1° gennaio 1951*». Ciò escludeva dalla tutela garantita dalla Convenzione tutti quegli individui vittime di persecuzioni successive a tale data. In tal caso, era il singolo Stato parte a poter ampliare discrezionalmente l'ambito di applicazione della Convenzione *ratione temporis*.⁴⁰

³⁸ *Ivi*, art. 1, par. C.

³⁹ HATHAWAY, FOSTER, *The law of refugee status*², Cambridge, 2014, p. 28.

⁴⁰ TREVISANUT, SEATZU, *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea*, Napoli, 2012, p. 7.

In secondo luogo, l'articolo 1, par. B(1)(a) specificava che tali eventi dovevano essersi verificati in Europa. Anche in questo caso, gli Stati avevano la possibilità di estendere l'ambito di applicazione della Convenzione ad eventi occorsi «*in Europa e altrove*» (articolo 1, par. B(1)(b)).

Tali restrizioni si rivelarono ben presto assai problematiche, soprattutto alla luce dei crescenti flussi migratori provenienti dal sud del mondo verso l'Occidente: la Convenzione di Ginevra rischiava così di divenire uno strumento obsoleto e inadeguato a far fronte ai problemi di un mondo sempre più complesso e interconnesso.⁴¹ Sarà il Protocollo di New York del 1967, con gli articoli 2 e 3, a superare tali limitazioni, rendendo il riconoscimento dello *status* di rifugiato veramente universale.

Inoltre, il Protocollo suddetto obbliga gli Stati parti a cooperare con l'UNHCR nell'applicazione delle norme del Protocollo stesso.⁴² A tal fine, gli Stati si impegnano a fornire alle Nazioni Unite informazioni e dati statistici, quando richiesti, circa la condizione dei rifugiati, l'applicazione del Protocollo, e le leggi, i regolamenti e i decreti che sono o entreranno in vigore sui rifugiati.⁴³

1.3.3. IL PRINCIPIO DI *NON-REFOULEMENT*

Gli Stati parti della Convenzione di Ginevra si impegnano a garantire ai rifugiati una serie di diritti, definiti negli articoli da 2 a 34 della stessa. Cionondimeno, come già accennato in precedenza, la Convenzione non attribuisce al rifugiato un vero e proprio «diritto all'asilo», bensì si limita a riconoscere uno *status* giuridico sulla base di alcuni requisiti. Allo stesso modo, non esiste alcuna norma internazionale, consuetudinaria o pattizia, che obblighi lo Stato territoriale ad accordare allo straniero l'ingresso indiscriminato nel proprio territorio, decisione che rimane prerogativa dello Stato stesso, in accordo col principio di sovranità nazionale. Il diritto internazionale consuetudinario pone però dei vincoli alla potestà statale: non è difatti possibile operare esclusioni immotivate o di natura discriminatoria nei confronti dello straniero.⁴⁴

La Convenzione di Ginevra incorpora tale vincolo nell'articolo 33, il quale disciplina il principio di *non-refoulement*, per il quale:

⁴¹ *Ibidem*

⁴² Protocollo relativo allo *status* dei rifugiati, art. 2, par. 1.

⁴³ *Ivi*, art. 2, par. 2.

⁴⁴ CALAMIA, *Le norme "non statali" e lo straniero*, in CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012, pp. 11-12.

*No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.*⁴⁵

Pur non obbligando lo Stato ad accordare il diritto d’asilo in senso tecnico, la Convenzione vieta che il rifugiato venga condotto verso uno Stato – non necessariamente quello di provenienza – ove egli abbia ragione di temere per la sua vita o per la sua libertà. In mancanza di alternative, è stato sostenuto che sia dunque difficile negare l’obbligo di permettere al rifugiato di soggiornare, anche solo temporaneamente, sul territorio dello Stato parte della Convenzione, in quanto ciò è direttamente funzionale a impedire che l’individuo sia esposto a persecuzioni.⁴⁶

Ai sensi della Convenzione, rimane tuttavia lecita l’espulsione del rifugiato che possa essere considerato come un pericolo per la sicurezza del Paese o che, reo di aver compiuto crimini particolarmente gravi, possa essere una minaccia per la comunità nazionale dello Stato.⁴⁷

1.3.3.1. IL DIVIETO DI RESPINGIMENTO ED ESPULSIONE PER LE VITTIME DI TORTURA

Nonostante, come già osservato, lo Stato posseda delle prerogative sovrane che non possono essere intaccate da soggetti di diritto esterni, occorre sottolineare che, nell’ordinamento internazionale, vi sono delle norme di *ius cogens* che la comunità internazionale nel suo insieme riconosce come inderogabili. Tali norme sono sorrette da due criteri fondamentali, ossia la generalità, e l’accettazione e il riconoscimento da parte della comunità internazionale nel suo insieme.⁴⁸

Tra le norme di *ius cogens* individuate dalla dottrina e dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite, rileva in particolar modo, per il tema da noi trattato nel presente elaborato, il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti.⁴⁹

Sul piano internazionale, il 10 dicembre 1984, in seno alle Nazioni Unite è stata adottata la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.⁵⁰ In essa, il concetto di tortura viene definito come:

⁴⁵ Convenzione relativa allo *status* di rifugiato, art. 33, par. 1.

⁴⁶ DI FILIPPO, *L’ammissione di cittadini stranieri*, in CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012, p. 93.

⁴⁷ Convenzione relativa allo *status* di rifugiato, art. 33, par. 2.

⁴⁸ RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*⁵, Torino, 2016, p. 175.

⁴⁹ Altre norme di *ius cogens* individuate sono quelle relative al divieto di aggressione, di genocidio, di *apartheid*, di mantenimento con la forza di una dominazione coloniale, di crimini di guerra e contro l’umanità, e di negazione del diritto all’autodeterminazione.

*[...] any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or a confession, punishing him for an act he or a third person has committed or is suspected of having committed, or intimidating or coercing him or a third person, or for any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity. It does not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to lawful sanctions.*⁵¹

Gli Stati parti della Convenzione in oggetto si impegnano, nello specifico, ad adottare misure concrete per prevenire la tortura all'interno dei propri confini nazionali,⁵² nonché a non sottoporre a *refoulement* un individuo verso un altro Stato nel quale vi sono fondati motivi di ritenere che egli sarebbe a rischio di essere sottoposto a tortura.⁵³ A tal fine, sarà necessario valutare l'eventuale esistenza, nello Stato interessato, di un *pattern* costante di violazioni sistematiche, gravi, flagranti o massicce dei diritti umani.⁵⁴

Il divieto di tortura è stato sancito anche da numerosi altri strumenti internazionali, quali la Dichiarazione universale dei diritti umani (art. 5), la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 3),⁵⁵ il Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 7),⁵⁶ la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (art. 4),⁵⁷ lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale (art. 7).⁵⁸

In Italia, la Convenzione contro la tortura è stata ratificata il 12 gennaio 1989, entrando in vigore l'11 febbraio successivo.⁵⁹ Nonostante ciò, i reati di tortura e di istigazione alla tortura sono stati introdotti nel nostro ordinamento solo con la legge n. 110 del 2017,⁶⁰ rispettivamente agli articoli 613-*bis* e 613-*ter* del Codice penale.

⁵⁰ Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, New York, 10 dicembre 1984.

⁵¹ *Ivi*, art. 1, par. 1.

⁵² *Ivi*, art. 2, par. 1.

⁵³ *Ivi*, art. 3, par. 1.

⁵⁴ *Ivi*, art. 3, par. 2.

⁵⁵ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Roma, 4 novembre 1950.

⁵⁶ Patto internazionale sui diritti civili e politici, New York, 16 dicembre 1966.

⁵⁷ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, Nizza, 7 dicembre 2000, art. 53 (*G.U.* 18 dicembre 2000 *C* 364).

⁵⁸ Statuto di Roma della Corte penale internazionale, Roma, 17 luglio 1998.

⁵⁹ Comunicato del Ministero degli affari esteri «Entrata in vigore della convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata dall'Assemblea delle Nazioni Unite in New York il 10 dicembre 1984» (*G.U.* 21 aprile 1989 n. 93).

⁶⁰ Legge 14 luglio 2017 n. 110 «Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano» (*G.U.* 18 luglio 2017 n. 166).

La riforma del reato di tortura attuata dalla legge in oggetto è intervenuta anche sul Testo unico sull'immigrazione, in particolare sull'articolo 19, il quale disciplina i divieti di espulsione e di respingimento dello straniero. Si stabilisce che:

Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani.⁶¹

Pur non rientrando tra gli elementi che danno diritto al riconoscimento dello *status* di rifugiato dello straniero, in quanto non ricompresa nella definizione dello *status* stesso, il rischio di tortura e di trattamenti inumani e degradanti sono stati presi in considerazione nell'ordinamento dell'Unione Europea nel delineare l'istituto della protezione sussidiaria. Come vedremo più approfonditamente in seguito, tale tipologia di tutela si applica nei confronti del richiedente che, pur mancando i presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale sarebbe sottoposto a rischio di subire un «danno grave», che può concretizzarsi in:

- a. la condanna o l'esecuzione della pena di morte; o
- b. la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; o
- c. la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.⁶²

Nel sistema italiano di protezione internazionale, il quale comprende la protezione sussidiaria, il rischio di tortura è stato, per lungo tempo, parte dei presupposti che potevano dar luogo al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, in virtù della presenza dell'istituto della protezione umanitaria, del quale tratteremo a breve. Tale fattispecie di tutela, oggi sostituita dalla c.d. «protezione speciale», si caratterizzava per l'assenza di un elenco di ipotesi prestabilite che ne delineassero i contorni, facendo del proprio punto di forza proprio la caratterizzazione quale forma di protezione «aperta» e adattabile alle necessità di tutela in costante evoluzione al giorno d'oggi. Nonostante ciò, con la circolare n. 3716 del 2015,⁶³ la Commissione nazionale per il diritto di asilo aveva avanzato un primo tentativo di «riordinare» l'istituto della

⁶¹ D.lgs. n. 286/1998, art. 19, comma 1.1 (introdotto con legge n. 110/2017, art. 3, 1° comma).

⁶² Direttiva 2011/95/UE, art. 15.

⁶³ Commissione nazionale per il diritto di asilo, circolare n. 3716/2015, «Ottimizzazione delle procedure relative all'esame delle domande di protezione internazionale. Ipotesi in cui ricorrono i requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.», <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2016/febbraio/circ-comm-naz-asilo-30-7-2015.pdf>.

protezione umanitaria, inquadrandolo più chiaramente e rendendo meno discrezionali le decisioni in merito. In particolare, erano stati individuati cinque casi a cui applicare il riconoscimento della protezione umanitaria, tra i quali rientrava anche l'esposizione alla tortura o a trattamenti inumani e degradanti in caso di rimpatrio del richiedente.

Successivamente, con il decreto-legge n. 113 del 2018, il c.d. «decreto sicurezza»,⁶⁴ si elimina ogni riferimento al permesso di soggiorno per motivi umanitari, specificando invece che, qualora non sia riconosciuta la protezione internazionale ma sussistano i presupposti di cui all'articolo 19, 1° comma e comma 1.1, allo straniero potrà essere rilasciato un permesso di soggiorno per «protezione speciale».⁶⁵ Quest'ultimo istituto di tutela rappresenta, così, un'ulteriore tutela specifica per gli individui vittime di tortura, nonché un esplicito richiamo alla necessità del rispetto del principio di *non-refoulement*. Infine, con il decreto-legge n. 130 del 2020, il c.d. «decreto immigrazione»,⁶⁶ il divieto di respingimento ed espulsione dello straniero è stato esteso anche al rischio di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti.⁶⁷

PARTE II

1.4. UN BREVE QUADRO STORICO DELL'ESPERIENZA COMUNITARIA EUROPEA IN MATERIA D'ASILO

Quando, nel 1957, la sottoscrizione dei Trattati di Roma⁶⁸ diede vita alla Comunità economica europea (CEE), la gestione dei flussi migratori non venne inserita tra le competenze della neoistituita organizzazione. L'obiettivo principale che quest'ultima si poneva era difatti squisitamente economico, ovvero la creazione di un mercato comune, ragion per cui l'ammissione e

⁶⁴ Decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 «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» (G.U. 4 ottobre 2018 n. 231).

⁶⁵ D.lgs. n. 25/2008, art. 32, 3° comma (sostituito con d.l. n. 113/2018, art. 1, 2° comma, lett. a)).

⁶⁶ Decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 «Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del Codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale» (G.U. 21 ottobre 2020 n. 261).

⁶⁷ D.lgs. n. 286/1998, art. 19, comma 1.1 (sostituito con d.l. n. 130/2020, art. 1, 1° comma, lett. e) par. 1).

⁶⁸ I Trattati di Roma vennero conclusi il 25 marzo 1957 da Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, e Paesi Bassi. Essi comprendono il TCEE (Trattato istitutivo della Comunità economica europea) e il TCEEA (Trattato istitutivo della comunità europea dell'energia atomica). Assieme al Trattato istitutivo della CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio), concluso nel 1951, i Trattati di Roma rappresentano l'effettiva nascita della Comunità europea.

il trattamento degli stranieri rimasero materie appannaggio degli Stati membri. Solo successivamente, con l'evoluzione della Comunità europea e l'ampliamento delle competenze ad essa devolute, la politica di immigrazione e asilo entrerà gradualmente a far parte dell'*acquis* europeo.

Ai fini della realizzazione di un mercato comune, era necessario garantire sia la libera circolazione delle merci sia la mobilità dei fattori di produzione (persone, capitali, servizi).⁶⁹ Tra questi ultimi, il più complesso e controverso fu senz'altro rappresentato dalla libera circolazione delle persone,⁷⁰ poiché essa richiedeva l'abolizione dei controlli alle frontiere degli Stati membri, intaccando così uno dei poteri di cui gli Stati erano maggiormente gelosi. Essa era, però, anche funzionale a favorire la crescita economica di cui gli Stati dell'Europa occidentale erano protagonisti nell'immediato secondo dopoguerra,⁷¹ mediante lo spostamento transfrontaliero dei c.d. *skilled workers*.⁷² Venne dunque istituito un regime preferenziale di circolazione per i cittadini lavoratori degli Stati membri, in accordo con quanto disciplinato dall'articolo 39 TCEE, lasciando tuttavia inalterata la discrezionalità degli Stati membri nel regolamentare l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di Stati terzi, i c.d. «cittadini extracomunitari».⁷³ Bisogna, inoltre, ricordare che la circolazione in oggetto riguardava espressamente i lavoratori, ed era dunque intesa in termini prettamente economici; solo con alcune direttive del Consiglio del 1990⁷⁴ si ampliarono le categorie beneficiarie della libertà di circolazione all'interno del territorio della CEE.

Nonostante la mobilità interna alla CEE fosse consistente, i lavoratori provenienti da altri Stati membri costituivano circa un terzo della forza lavoro straniera in circolazione all'interno del territorio comunitario, mentre gli altri provenivano da Stati terzi.⁷⁵ Questi ultimi, la cui circolazione

⁶⁹ SOKOLSKA, *I Trattati istitutivi*, novembre 2019, Parlamento Europeo – Note tematiche sull'Unione Europea, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/1/i-trattati-istitutivi>.

⁷⁰ Trattato istitutivo della Comunità economica europea, Roma, 25 marzo 1957, art. 3, par. 1(c).

⁷¹ VAN MOL, DE VALK, *Migration and immigrants in Europe: a historical and demographic perspective*, in GARCÉS-MASCAREÑAS, PENNINX, *Integration processes and policies in Europe. Contexts, levels and actors*, [s.l.], 2016, pp. 31-35.

⁷² KOIKKALAINEN, *Free movement in Europe: past and present*, 21 aprile 2011, Migration Policy Institute, <https://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-europe-past-and-present/>.

⁷³ DI FILIPPO, *La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione Europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie*, in CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012, p. 162.

⁷⁴ Si tratta della direttiva 90/364/CEE, relativa ai c.d. inattivi (soggetti non rientranti né nella categoria dei lavoratori né in quella degli studenti), della direttiva 90/365/CEE, relativa ai pensionati, e alla direttiva 90/366/CEE, relativa agli studenti.

⁷⁵ Nel periodo tra il 1958 e il 1972, vennero rilasciati oltre 8 milioni di permessi di soggiorno per lavoro a cittadini stranieri spostatisi in Belgio, Francia, Germania Ovest, Italia, Lussemburgo, e Paesi Bassi. Di questi, i cittadini extracomunitari rappresentavano i due terzi (più di 5 milioni di persone), e provenivano prevalentemente da Paesi che stavano intraprendendo il percorso di decolonizzazione. Ad esempio, si assisteva a migrazioni dalla Turchia alla Germania, dall'Algeria alla Francia, e dai Paesi del *Commonwealth* alla Gran Bretagna. Prese inoltre piede il flusso

era disciplinata da accordi bilaterali che i singoli Stati membri della CEE concludevano con i loro Paesi di origine, erano richiesti per svolgere mansioni pericolose e che richiedevano bassa qualificazione professionale, i c.d. «3d jobs».⁷⁶ Poiché gli Stati europei necessitavano di manodopera a basso prezzo per incrementare la produttività delle proprie economie nazionali, divenne prassi l'assunzione di cittadini extracomunitari che ci si aspettava sarebbero poi tornati nei propri Paesi di origine; anche per tale ragione, e per scoraggiarne quindi la permanenza all'interno della Comunità, era difficile per tali individui accedere ai sistemi di *welfare* degli Stati membri, od ottenere il riconoscimento di diritti in materia di lavoro.⁷⁷

Fu la crisi del petrolio del 1973-4 a diffondere la consapevolezza che la maggior parte di questi lavoratori non aveva tuttavia intenzione di tornare al proprio Paese d'origine. La crisi ebbe un impatto sconvolgente sull'economia della CEE, arrestandone improvvisamente la crescita e provocando al contempo l'innalzamento dei tassi di disoccupazione.⁷⁸ Gli Stati membri, che fino a quel momento si erano serviti della manodopera dei lavoratori extracomunitari, invocarono uno stop improvviso all'immigrazione, senza preavviso né alcun tipo di coordinamento tra di loro;⁷⁹ essi si trovarono però anche a dover gestire i migranti e le loro famiglie ormai *de facto* stabilitisi nella CEE per lavoro. Mai come allora fu chiaro che era essenziale affrontare prontamente la questione migratoria, da una parte per favorire l'integrazione degli stranieri nelle comunità nazionali e, dall'altra, per risolvere i problemi relativi al trattamento lavorativo loro riservato.

Tra i primi atti comunitari a far riferimento alla politica migratoria troviamo la Risoluzione del Consiglio relativa ad un programma di azione sociale del 1974,⁸⁰ la quale esprimeva la volontà della Comunità europea di «*promuovere una concertazione delle politiche di migrazione nei confronti dei Paesi terzi*».⁸¹ Vi fu, in seguito, la Risoluzione del Consiglio relativa agli orientamenti

migratorio est-ovest, reso difficoltoso ma non arrestato nemmeno dopo l'innalzamento della c.d. «cortina di ferro»: si stima che, tra il 1950 e il 1990, circa 12 milioni di persone migrarono da est a ovest. Per maggiori informazioni, si consulti: KOIKKALAINEN, *Free movement in Europe: past and present*, 21 aprile 2011, Migration Policy Institute, <https://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-europe-past-and-present/>; VAN MOL, DE VALK, *Migration and immigrants in Europe: a historical and demographic perspective*, in GARCÉS-MASCAREÑAS, PENNINX, *Integration processes and policies in Europe. Contexts, levels and actors*, [s.l.], 2016, pp. 32 e ss.

⁷⁶ Neologismo americano utilizzato per indicare professioni «*dirty, dangerous and demeaning*», ovvero «sporche, pericolose e umilianti» in ambiti tipicamente industriali, quali miniere, cantieri di costruzioni, e settore dei trasporti.

⁷⁷ VAN MOL, DE VALK, *Migration and immigrants in Europe: a historical and demographic perspective*, in GARCÉS-MASCAREÑAS, PENNINX, *Integration processes and policies in Europe. Contexts, levels and actors*, [s.l.], 2016, p. 32.

⁷⁸ *Ivi*, p. 35.

⁷⁹ PASTORE, *Visas, borders, immigration: formation, structure, and current evolution of the EU entry control system*, in WALKER, *Europe's area of freedom, security and justice*, [s.l.], 2004, p. 94.

⁸⁰ Risoluzione del Consiglio del 21 gennaio 1974, relativa ad un programma di azione sociale (G.U. 12 febbraio 1974 C 13).

⁸¹ *Ivi*, p. 2.

per una politica comunitaria delle migrazioni (1985),⁸² nella quale si prendeva atto delle condizioni socio-economiche della Comunità e della conseguente necessità di integrare i migranti e le loro famiglie nel tessuto sociale degli Stati membri, adottando in proposito delle politiche comuni. Tali aspirazioni si scontravano, però, con la reticenza degli Stati membri a devolvere alle istituzioni comunitarie parte della propria sovranità nazionale, e soprattutto con il desiderio di restringere i flussi migratori, intensificando i controlli alle frontiere esterne nei confronti dei cittadini extracomunitari.

Proprio in conseguenza di questa intensa contrapposizione di interessi, nel 1986 venne creato un gruppo intergovernativo *ad hoc* di esperti (*Ad Hoc Immigration Group of Senior Officials*, AHIG) che si occupasse del tema migratorio. L'AHIG fu istituito in seno al c.d. Gruppo di Trevi (acronimo per Terrorismo, Radicalismo, Eversione, e Violenza Internazionale), un gruppo intergovernativo fondato a Roma nel 1975, inizialmente per contrastare il terrorismo nella CEE, e, in seguito, interessatosi anche all'immigrazione,⁸³ ritenuta a tutti gli effetti un problema di sicurezza per tutta la Comunità. L'obiettivo primario dell'AHIG era, difatti, proprio quello di mettere in luce la necessità di coordinare le politiche nazionali degli Stati membri in materia di sicurezza e controllo delle frontiere esterne.⁸⁴

È, tuttavia, nella metà degli anni Ottanta che si assistette ai primi tentativi concreti di coordinare le posizioni degli Stati in materia di politica immigratoria, in particolare con la firma dell'Accordo di Schengen nel 1985. Esso era un accordo intergovernativo nato con l'obiettivo precipuo di rendere pienamente fruibile la libertà di circolazione all'interno del territorio comunitario, e che prevedeva l'introduzione di norme che regolassero l'ingresso e il transito dei cittadini extracomunitari. L'Accordo di Schengen venne in seguito incorporato nel quadro normativo dell'Unione Europea con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, nel 1999.

1.4.1. L'ACCORDO DI SCHENGEN: VERSO LA COOPERAZIONE INTERGOVERNATIVA

L'Accordo di Schengen venne concluso il 14 giugno 1985 tra Francia, Germania Ovest, e Benelux (Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo). Sebbene avesse natura di un vero e proprio accordo internazionale e non fosse perciò parte del quadro normativo e istituzionale comunitario,⁸⁵ esso va

⁸² Risoluzione del Consiglio del 16 luglio 1985, relativa agli orientamenti per una politica comunitaria delle migrazioni (*Bollettino delle Comunità europee* S 9/85).

⁸³ A partire dal 1993, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, le funzioni e le attività svolte dal Gruppo di Trevi vennero assimilate dal settore di Giustizia e affari interni (GAI).

⁸⁴ MESSINA, *The logics and politics of post-WWII migration to Western Europe*, New York, 2007, p. 141.

⁸⁵ FERGUSON SIDORENKO, *The Common European Asylum System*, [s.l.], 2007, pp. 13-14.

inquadrate nel più generale contesto dell'integrazione europea: difatti, dava concreta attuazione alle disposizioni sulla libera circolazione delle persone contenute nell'articolo 8A TCEE, che, fino a quel momento, sembravano costituire mere norme programmatiche, destinate a rimanere sulla carta.⁸⁶ Difatti, l'obiettivo primario alla base dell'Accordo era proprio la piena realizzazione della libera circolazione, di merci, persone,⁸⁷ e servizi, all'interno di uno spazio comune, mediante la progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere interne al territorio della CEE.⁸⁸ In virtù della creazione *de facto* di un'unica frontiera esterna, l'Accordo prevedeva anche l'applicazione di norme e procedure comuni in materia di rilascio dei visti ai cittadini di Stati terzi, condizioni di circolazione degli stranieri, richieste d'asilo, e controlli alle frontiere esterne.

La conclusione dell'Accordo era sorretta da una duplice *raison d'être*: se, da una parte, si intendevano dimostrare i benefici di un'effettiva integrazione comunitaria, dall'altra l'abolizione dei controlli di frontiera all'interno della CEE avrebbe dato una spinta non indifferente all'economia nonché al commercio intra-europeo.⁸⁹ Le norme afferenti alla circolazione degli stranieri nonché le prime disposizioni circa i richiedenti asilo mettevano, inoltre, in luce l'interdipendenza e la complementarità intercorrente tra libera circolazione interna alla CEE e armonizzazione della gestione delle frontiere esterne:⁹⁰ è stato difatti rilevato che, sebbene fosse nata con lo scopo precipuo di realizzare la piena libera circolazione dei cittadini della Comunità, la normativa Schengen abbia generato un «effetto *spillover*»⁹¹ tra diverse aree di *policy-making*, obbligando conseguentemente gli Stati membri a interrogarsi sulla necessità di una politica di immigrazione comune.⁹²

⁸⁶ GARNER, *The European Union and the racialization of immigration, 1985-2006*, in *Race/Ethnicity: Multidisciplinary Global Contexts*, vol. 1, n. 1, 2007, p. 64.

⁸⁷ È bene ricordare che, in origine, la libera circolazione delle persone comprendeva unicamente coloro che si spostavano per motivi di lavoro. Tale ambito di applicazione venne ampliato nel 1990, con l'adozione di tre direttive del Consiglio dedicate ai c.d. inattivi (direttiva 90/364/CEE; soggetti non rientranti né nella categoria dei lavoratori né in quella degli studenti), ai pensionati (direttiva 90/365/CEE), e agli studenti (direttiva 90/366/CEE).

⁸⁸ CARUSO, VENDITTO, *I flussi migratori. Immigrazione in Europa: analisi della legislazione*, in *Istituto di Studi e Analisi Economica*, 2009, p. 5.

⁸⁹ PASTORE, *Visas, borders, immigration: formation, structure, and current evolution of the EU entry control system*, in WALKER, *Europe's area of freedom, security and justice*, Oxford, 2004, p. 95.

⁹⁰ Cfr. FIJNAUT, CYRILLE, *The refugee crisis: the end of Schengen?*, in *European journal of crime, criminal law, and criminal justice*, vol. 23, n. 4, 2015, p. 315; DI FILIPPO, *La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione Europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie*, in CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012, pp. 162-163.

⁹¹ Con «effetto *spillover*» ci si riferisce alle conseguenze che un evento genera su un altro evento, nonostante i due fossero apparentemente non correlati. In questo caso, si fa riferimento all'impatto che l'integrazione economica europea ha avuto su altre aree di *policy making* dell'organizzazione, finendo per produrre uno sviluppo anche nelle politiche di migrazione e asilo.

⁹² HADJ ABDOU, *The Europeanization of immigration policies*, in AMELINA, HORVATH, MEEUS, *An anthology of migration and social transformation. European perspectives*, New York/Dordrecht/London, 2016, pp. 113-114.

Nonostante tutto, l'effettiva realizzazione di quanto prospettato non fu immediata: essa dipendeva, difatti, dalla volontà degli Stati membri di cooperare gli uni con gli altri per stabilire un regime comune di controllo delle frontiere esterne e un altrettanto condiviso sistema di gestione dei confini intra-europei, ormai privi di barriere. Poiché ciò si rivelò estremamente complesso, servirono ben cinque anni perché venisse adottata la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (d'ora in poi CAAS), nel 1990, e altri cinque affinché essa entrasse in vigore, nel 1995. Con la CAAS gli Stati si impegnarono ad avviare un'attività di stretta cooperazione multilaterale in tema di accesso, circolazione e soggiorno dello straniero, definito come colui che «*non è cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee*». ⁹³ Si disciplinavano anche la procedura d'esame per le domande d'asilo e il riconoscimento dello *status* di rifugiato, conformemente alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al Protocollo di New York del 1967. ⁹⁴

Dall'entrata in vigore della CAAS, la c.d. area Schengen si è progressivamente ampliata, fino a includere oggi tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, ad eccezione dell'Irlanda, mentre Bulgaria, Cipro, Croazia, e Romania fanno parte del c.d. sistema-Schengen, ma non ne applicano ancora l'intero *acquis*. ⁹⁵ Al meccanismo di gestione delle frontiere partecipano inoltre quattro Stati non-membri, ovvero Islanda, Liechtenstein, Norvegia, e Svizzera. ⁹⁶

1.5. L'INCORPORAZIONE DELLA POLITICA MIGRATORIA ALL'INTERNO DELL'ACQUIS DELL'UNIONE EUROPEA

Nel 1986, la sottoscrizione dell'Atto unico europeo (AUE), entrato in vigore il 1° luglio 1987, dimostrò la volontà di rilanciare il processo di integrazione europea e di realizzare gradualmente il passaggio dal mercato comune al mercato unico entro il 1° gennaio 1993, suggellando la piena libera circolazione all'interno del territorio della Comunità europea. ⁹⁷ Una volta raggiunto tale obiettivo, gli Stati membri non sarebbero stati in grado di impedire che i cittadini di Paesi terzi, precedentemente ammessi nel territorio di uno Stato, si spostassero liberamente all'interno della CEE; per tale ragione, e al fine di porre un freno all'immigrazione

⁹³ Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, 19 giugno 1990, art. 1 (*G.U.* 22 settembre 2000 *L* 239).

⁹⁴ *Ivi*, artt. 28-38.

⁹⁵ EUR-Lex, *Lo spazio e la cooperazione Schengen*, 14 maggio 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:l33020>.

⁹⁶ L'*acquis* di Schengen di gestione dei controlli delle frontiere risponde dunque alla logica della c.d. «geometria variabile» dell'integrazione europea: non tutti gli Stati membri dell'UE ne fanno parte, ma alcuni Stati terzi ne sono vincolati per certi aspetti. Per maggiori informazioni, si consulti: EUR-Lex, *Europa «a geometria variabile»*, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/variable_geometry_europe.html?locale=it.

⁹⁷ EUR-Lex, *L'Atto Unico Europeo*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0027>.

straniera, le attività degli Stati membri riguardanti la gestione delle frontiere si ispirarono ad una logica di tipo securitario. Di conseguenza, sebbene l'AUE non abbia incluso la regolamentazione dello *status* di rifugiato e la concessione del diritto d'asilo tra le materie di competenza delle Comunità,⁹⁸ esso contribuì a rendere il fenomeno dell'immigrazione prioritario nell'agenda politica degli Stati membri.

1.5.1. IL TRATTATO DI MAASTRICHT E LA NASCITA DELL'UNIONE EUROPEA

Un effettivo passo avanti nella creazione di un quadro normativo che contribuisse ad armonizzare le politiche migratorie degli Stati membri si deve al Trattato di Maastricht (o Trattato sull'Unione Europea, TUE), sottoscritto il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993.⁹⁹ Grazie ad esso, si sanciva ufficialmente la nascita dell'Unione Europea, la quale era articolata in tre settori fondamentali, i c.d. «tre pilastri»: le Comunità europee, la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), ed il settore di Giustizia e affari interni (GAI).

Con il Trattato di Maastricht, immigrazione e asilo divennero *common concerns* dell'Unione Europea: esse rientravano, in particolare, nel novero delle materie facenti parte del terzo pilastro, nell'ambito del Titolo VI TUE.¹⁰⁰ Tuttavia, mentre il funzionamento del primo pilastro si basava sul c.d. «metodo comunitario», il quale comportava l'adozione di decisioni a livello sovranazionale, il secondo e il terzo pilastro utilizzavano il c.d. «metodo intergovernativo»,¹⁰¹ che implicava invece una logica di cooperazione consensualistica tra gli Stati membri.¹⁰² Per ovviare all'esclusione della

⁹⁸ Dichiarazione generale relativa agli articoli da 13 a 19 dell'Atto unico europeo: «Nulla in queste disposizioni pregiudica il diritto degli Stati membri di adottare le misure che essi ritengano necessarie in materia di controllo dell'immigrazione da Paesi terzi nonché in materia di lotta contro il terrorismo, la criminalità, il traffico di stupefacenti e il traffico delle opere d'arte e delle antichità.» Atto unico europeo, Lussemburgo, 17 febbraio 1986 (G.U. 29 giugno 1987 L 169/1).

⁹⁹ Trattato sull'Unione Europea, Maastricht, 7 febbraio 1992 (G.U. 29 luglio 1992 C 191).

¹⁰⁰ *Ivi*, artt. K-K.9.

¹⁰¹ Il metodo comunitario è caratterizzato dal diritto esclusivo della Commissione europea di avviare il processo legislativo e dalla condivisione del potere decisionale tra il Consiglio e il Parlamento Europeo. Nell'adottare atti, inoltre, il Consiglio fa ricorso alla maggioranza qualificata, vincolando dunque anche coloro che hanno espresso un voto contrario e consentendo così un avanzamento più rapido nel processo di integrazione europea. Il processo decisionale seguito nell'ambito del metodo intergovernativo, invece, prevede che la Commissione condivida il proprio diritto di iniziativa con gli Stati membri, un ruolo meramente consultivo del Parlamento europeo, e che la Corte di giustizia fosse in gran parte esclusa dalla giurisdizione del terzo pilastro. Inoltre, in base al principio «consensualistico» sul quale si basa tale metodo, le decisioni in seno al Consiglio presuppongono l'unanimità tra gli Stati (tranne per quanto riguarda le questioni procedurali). Per maggiori informazioni, si consulti: EUR-Lex, *Metodo comunitario e intergovernativo*, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_intergovernmental_methods.html?locale=it.

¹⁰² SCHOLTEN, PENNINX, *The multilevel governance of migration and integration*, in GARCÉS-MASCAREÑAS, PENNINX, *Integration processes and policies in Europe. Contexts, levels and actors*, [s.l.], 2016, p. 95.

politica migratoria dalle competenze sovranazionali dell'Unione, venne introdotta la c.d. «norma passerella», ovvero l'articolo K.9, il quale affermava che:

Il Consiglio, deliberando all'unanimità su iniziativa della Commissione o di uno Stato membro, può decidere di rendere applicabile l'articolo 100 C del Trattato che istituisce la Comunità europea ad azioni pertinenti a settori contemplati dall'articolo K.1, punti da 1) a 6), decidendo nel contempo le relative condizioni di voto.¹⁰³

Tale opportunità non fu mai colta. Ciononostante, pur non essendo oggetto di una specifica competenza comunitaria, con il TUE la gestione delle politiche migratorie e di asilo veniva inserita all'interno del quadro normativo dei trattati, divenendo a tutti gli effetti materia di cooperazione intergovernativa.¹⁰⁴

1.5.2. IL TRATTATO DI AMSTERDAM E LA «COMUNITARIZZAZIONE» DELLE POLITICHE DI IMMIGRAZIONE E DI ASILO

L'entrata in vigore del TUE non pregiudicò il funzionamento della normativa Schengen, cosicché i due sistemi continuarono a funzionare in parallelo. L'occasionale sovrapposizione dei due, tuttavia, generò dubbi circa la relativa trasparenza ed incertezze in merito al funzionamento del quadro normativo dell'UE.¹⁰⁵ Tali rimostranze spinsero il Parlamento europeo e la Commissione a proporre la «comunitarizzazione» delle politiche di immigrazione e di asilo, nonché l'assimilazione del sistema Schengen all'interno del quadro normativo dell'Unione Europea.¹⁰⁶ Così, il 2 ottobre 1997 venne sottoscritto il Trattato di Amsterdam,¹⁰⁷ il quale modificò il Trattato sull'Unione Europea, segnando una svolta decisiva nel processo di evoluzione ed integrazione dell'UE.

Con il Trattato in questione, entrato in vigore il 1° maggio 1999, venne disposta l'incorporazione dell'*acquis* di Schengen nel quadro normativo dell'UE,¹⁰⁸ abolendo definitivamente i controlli alle frontiere comuni e realizzando così la piena libera circolazione delle

¹⁰³ Trattato sull'Unione Europea, art. K.9.

¹⁰⁴ HADJ ABDOU, *The Europeanization of immigration policies*, in AMELINA, HORVATH, MEEUS, *An anthology of migration and social transformation. European perspectives*, New York/Dordrecht/London, 2016, p. 110.

¹⁰⁵ DI FILIPPO, *La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione Europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie*, in CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012, p. 163.

¹⁰⁶ FIJNAUT, CYRILLE, *The refugee crisis: the end of Schengen?*, in *European journal of crime, criminal law, and criminal justice*, vol. 23, n. 4, 2015, p. 317.

¹⁰⁷ Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, Amsterdam, 2 ottobre 1997 (*G.U.* 10 novembre 1997 C 340).

¹⁰⁸ *Acquis* di Schengen di cui all'art. 1, par. 2, della decisione 1999/435/CE del Consiglio del 20 maggio 1999 (*G.U.* 22 settembre 2000 L 239).

persone. Inoltre, la politica di immigrazione e quella di asilo vennero ufficialmente integrate a livello sovranazionale, con l'abbandono del metodo intergovernativo. In particolare, la politica migratoria e la politica d'asilo furono inserite tra i nuovi obiettivi perseguiti dall'UE, all'articolo 2 TUE, così come modificato dal Trattato di Amsterdam, nel quale si affermava:

L'Unione si prefigge i seguenti obiettivi: [...] conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.¹⁰⁹

Per «comunitarizzare» tali politiche, il Trattato di Amsterdam suddivise il terzo pilastro dell'Unione in due settori. In tale pilastro erano state ricomprese, fino a quel momento, materie quali l'immigrazione, l'asilo, e il controllo delle frontiere, le quali, però, erano fortemente influenzate dalla tutela dei diritti umani fondamentali e dalle norme sulla libera circolazione delle persone all'interno del territorio dell'Unione: ciò stimolò il bisogno di maggiore trasparenza e *accountability* da parte dell'UE in tali settori.¹¹⁰

La prima parte in cui il terzo pilastro fu suddiviso si incentrava sul nuovo Titolo IV (artt. 61-69), intitolato «*Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone*», che diventava formalmente parte del primo pilastro, soggetto a disciplina sovranazionale. La seconda parte, invece, comprendeva ciò che rimaneva del Titolo VI, di contenuto ridotto e di natura prettamente intergovernativa, composto da disposizioni in tema di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Il processo di comunitarizzazione non fu, in ogni caso, immediato né totale: esso non segnò, per lo meno nell'immediato, la fine della gestione «unilaterale» dell'immigrazione e delle richieste d'asilo da parte degli Stati membri.¹¹¹ Il Trattato di Amsterdam contemplava, difatti, un periodo transitorio di cinque anni (1999-2004) prima del completo trasferimento delle competenze a livello sopranazionale.¹¹² In questo periodo, nelle materie del Titolo IV, gli Stati membri si impegnavano a:

- prevenire e contrastare la criminalità, tutelando i diritti dei cittadini dell'UE;
- consolidare la cooperazione giudiziaria e amministrativa;
- attuare *standard* e procedure per i controlli alle frontiere esterne dell'UE;

¹⁰⁹ Trattato di Amsterdam, art. 1, punto 5).

¹¹⁰ CRAIG, *The Lisbon Treaty: law, politics, and Treaty reform*, [s.l.], 2010, p. 335.

¹¹¹ HADJ ABDOU, *The Europeanization of immigration policies*, in AMELINA, HORVATH, MEEUS, *An anthology of migration and social transformation. European perspectives*, New York/Dordrecht/London, 2016, p. 111.

¹¹² WOLFF, TRAUNER, *A European migration policy fit for future challenges*, in WOLFF, GOUDAPPEL, ZWAAN, *Freedom, security and justice after Lisbon and Stockholm*, The Hague, 2011, p. 64.

- stabilire regole relative ai visti;
- determinare criteri e meccanismi per la gestione delle richieste di asilo.¹¹³

Contestualmente, in materia, il Consiglio deliberava all'unanimità su proposta della Commissione o su iniziativa di uno Stato membro e previa consultazione del Parlamento europeo.¹¹⁴ Trascorso questo periodo, le questioni relative all'immigrazione furono devolute esclusivamente al Consiglio, che deliberava all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo.¹¹⁵ Come stabilito dal nuovo articolo 63 TUE, il Consiglio acquisiva la facoltà di adottare misure in materia di asilo, misure applicabili ai rifugiati e agli sfollati, misure in materie di politica dell'immigrazione, e misure che definivano con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di Paesi terzi che soggiornavano legalmente in uno Stato membro potessero soggiornare in altri Stati membri.¹¹⁶

Inoltre, col Trattato di Amsterdam vennero allegati al TUE alcuni protocolli, tra cui il Protocollo sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea. Esso stabiliva che, in virtù dell'alto livello di tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali garantiti all'interno dell'UE, gli Stati membri dovevano considerarsi l'un l'altro quali «Paesi di origine sicuri». Di conseguenza, ogni Stato aveva l'obbligo di farsi carico della domanda d'asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo all'interno del proprio territorio. Il Protocollo indicava tuttavia anche alcuni casi eccezionali, nei quali tale domanda poteva essere presa in esame o dichiarata ammissibile in un altro Stato membro, ovvero:

- a. se, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e per far fronte a uno stato d'emergenza che minacciasse la vita della nazione, lo Stato membro di cui il richiedente era cittadino avesse adottato misure che, ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, derogavano agli obblighi previsti da detta Convenzione;

¹¹³ EUR-Lex, *Il Trattato di Amsterdam*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legissum:4301858>.

¹¹⁴ Trattato sull'Unione Europea, art. 67 (art. 73O introdotto dal Trattato di Amsterdam).

¹¹⁵ Il processo decisionale in materia di asilo è stato modificato con l'entrata in vigore, il 1° febbraio 2003, del Trattato di Nizza. Esso ha aggiunto all'art. 67 TUE un quinto paragrafo, col quale si prevede l'applicazione della procedura di codecisione – dopo l'adozione di una normativa comunitaria da parte del Consiglio che ne definisca i principi essenziali – ad una serie di materie riguardanti l'asilo e la protezione temporanea. Il processo decisionale è stato ulteriormente complicato dalla «Dichiarazione relativa all'articolo 67 del Trattato che istituisce la Comunità europea» e, successivamente, dalla «Decisione del Consiglio 2004/927 che assoggetta taluni settori contemplati dal Titolo IV alla procedura di codecisione». Per maggiori informazioni, si consulti: PEERS, *Legislative update: EU immigration and asylum competence and decision-making in the Treaty of Lisbon*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 10, n. 2, 2008, pp. 220-221.

¹¹⁶ Trattato sull'Unione Europea, art. 63 (art. 73K introdotto dal Trattato di Amsterdam).

- b. se fosse stata avviata la procedura prevista dall'art. 7, par. 1 TUE, e finché il Consiglio o, se del caso, il Consiglio europeo avessero preso una decisione al riguardo, nei confronti dello Stato membro di cui il richiedente era cittadino;
- c. se il Consiglio avesse adottato una decisione ai sensi dell'art. 7, par. 1 TUE nei riguardi dello Stato membro di cui il richiedente era cittadino, ovvero se il Consiglio europeo avesse adottato una decisione ai sensi dell'art. 7, par. 2 TUE nei riguardi dello Stato suddetto;
- d. se uno Stato membro avesse deciso unilateralmente per la domanda di un cittadino di un altro Stato membro. In questo caso, la domanda veniva esaminata partendo dal presupposto che fosse manifestamente infondata, ma senza che ciò pregiudicasse il potere decisionale dello Stato membro.¹¹⁷

1.5.3. IL TRATTATO DI LISBONA

Nonostante l'importante passo avanti rappresentato dal Trattato di Amsterdam, il processo di «comunitarizzazione» delle materie d'asilo e immigrazione non risultava sufficiente per poter parlare di una vera e propria politica comune sul punto.¹¹⁸ Fu, invece, il Trattato di Lisbona,¹¹⁹ firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009, a consolidare definitivamente la competenza dell'UE in queste materie.

Esso realizzò significative modifiche circa l'organizzazione ed il funzionamento dell'UE. Il Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE)¹²⁰ venne rinominato in Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE),¹²¹ il quale venne poi affiancato al TUE. Vi fu, inoltre, una semplificazione a livello strutturale dell'Unione: il sistema dei «tre pilastri» venne abolito, generalizzando l'utilizzo del metodo comunitario anche per le competenze e le funzioni dell'ormai «ex terzo pilastro», e dunque anche nelle materie rientranti nello spazio di sicurezza, libertà e giustizia: in tali settori, come stabilito dall'articolo 4, paragrafo 2 TFUE, l'Unione ha difatti

¹¹⁷ Protocollo sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea, Amsterdam, 2 ottobre 1997, articolo unico.

¹¹⁸ DI FILIPPO, *La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione Europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie*, in CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012, pp. 194-195.

¹¹⁹ Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, Lisbona, 13 dicembre 2007 (*G.U.U.E.* 17 dicembre 2007 C 306).

¹²⁰ Il Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE) non è altro che il Trattato istitutivo della Comunità economica europea (CEE) del 1957, il cui nome venne modificato dal Trattato di Maastricht.

¹²¹ Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, Lisbona, 13 dicembre 2007 (*G.U.U.E.* 26 ottobre 2012 C 326).

competenza concorrente con quella degli Stati membri.¹²² Solo la PESC (un tempo corrispondente al secondo pilastro) continua, nonostante alcune modifiche, a funzionare secondo il metodo intergovernativo.¹²³

Le questioni afferenti all'asilo e all'immigrazione vengono disciplinate all'interno del Titolo V, capo 2 TFUE, intitolato «*Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione*». Per quanto riguarda la politica di asilo, si assiste al passaggio dalla sola definizione di norme minime in materia alla creazione di un sistema comune ed uniforme (del quale parleremo più approfonditamente in seguito) all'interno dell'UE. Invece, per quanto riguarda la politica di immigrazione:

L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani.¹²⁴

Si ricomprendono, dunque, all'interno della neoistituita politica comune sia l'immigrazione regolare che quella irregolare. All'UE spetta la definizione delle condizioni di ingresso e soggiorno, delle norme sul rilascio di visti e titoli di soggiorno, dei diritti dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, delle norme circa immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, nonché delle norme in materia di lotta contro la tratta degli esseri umani.¹²⁵ Gli Stati membri conservano, invece, la facoltà di stabilire il volume di ingresso nel proprio territorio nazionale dei cittadini di Paesi terzi in cerca di lavoro.¹²⁶ L'Unione può inoltre offrire supporto e incentivi all'azione degli Stati membri in materia di integrazione dei cittadini dei Paesi terzi, ma non è prevista alcuna armonizzazione degli ordinamenti nazionali a tal fine.¹²⁷ Da ultimo, come pocanzi accennato, l'UE ha anche competenza circa la definizione di norme finalizzate a

¹²² Come affermato dall'art. 2, par. 2 TFUE: «*Quando i Trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria.*» Si parla del c.d. «principio di *pre-emption*», in quanto la disciplina delle competenze concorrenti comporta, a lungo andare, uno svuotamento progressivo della sovranità nazionale in favore dell'attribuzione delle competenze all'UE. Per maggiori informazioni, si consulti: CRAIG, *The Lisbon Treaty: law, politics, and Treaty reform*, [s.l.], 2010, pp. 338-339.

¹²³ Per maggiori informazioni circa il funzionamento della PESC, si consulti: LEGRAND, TURUNEN, *Politica estera: obiettivi, strumenti e risultati conseguiti*, gennaio 2020, Parlamento Europeo – Note tematiche sull'Unione Europea, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/158/politica-estera-obiettivi-strumenti-e-risultati-conseguiti>.

¹²⁴ Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, art. 79, par. 1.

¹²⁵ *Ivi*, art. 79, par. 2.

¹²⁶ *Ivi*, art. 79, par. 5.

¹²⁷ *Ivi*, art. 79, par. 4.

prevenire e ridurre l'immigrazione clandestina ed il soggiorno irregolare di cittadini di Paesi terzi, definendo, in particolare, una politica di rimpatrio, nel rispetto dei diritti fondamentali degli interessati; a tale scopo, l'Unione può concludere accordi di riammissione con i Paesi terzi, nei riguardi di stranieri che *«non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri»*.¹²⁸

1.6. IL SISTEMA EUROPEO COMUNE DI ASILO (CEAS) ALL'INTERNO DELLO SPAZIO EUROPEO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

Come accennato pocanzi, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, all'UE è stata attribuita la competenza a realizzare un sistema comune europeo in materia di diritto d'asilo. L'aspirazione a raggiungere tale obiettivo si era manifestata in realtà ben prima, all'inizio degli anni Novanta, quando fu chiara la necessità di armonizzare a livello sovranazionale le politiche d'asilo degli Stati membri. Si temeva infatti che, in un'area di libera circolazione delle persone quale era allora la CEE, i richiedenti asilo potessero spostarsi da un Paese all'altro in base alle normative più «convenienti» in materia.¹²⁹ Per scoraggiare tale fenomeno, la cooperazione nelle materie di immigrazione e asilo era dunque cruciale.

Come abbiamo avuto modo di osservare in precedenza, il processo di armonizzazione di tali materie è stato graduale, passando da una mera cooperazione intergovernativa nel Trattato di Maastricht alla «comunitarizzazione» vera e propria del Trattato di Amsterdam. È in quest'ultimo che è possibile riscontrare le prime basi giuridiche per la futura creazione del c.d. «Sistema europeo comune di asilo»: il nuovo articolo 63 TUE stabiliva, infatti, che l'Unione potesse emanare norme minime in tale materia.

Appena sei mesi dopo, tra il 15 e il 16 ottobre 1999, proprio *«avvalendosi appieno delle possibilità offerte dal Trattato di Amsterdam»*,¹³⁰ si tenne il Consiglio europeo di Tampere, in Finlandia, nel quale venne definito un approccio integrato di gestione delle migrazioni, che si sorreggeva sui quattro c.d. «capisaldi di Tampere», ovvero:

- il partenariato con i Paesi di origine al fine di promuovere uno sviluppo comune;
- un regime europeo comune in materia di asilo;

¹²⁸ *Ivi*, art. 79, par. 3.

¹²⁹ European Asylum Support Office, IARLJ – International Association of Refugee Law Judges, *An introduction to the Common European Asylum System for courts and tribunals*, [s.l.], agosto 2016, p. 13.

¹³⁰ Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Tampere, 15-16 ottobre 1999, <https://www.consilium.europa.eu/media/21056/consiglio-europeo-di-tampere-conclusioni-della-presidenza.pdf>.

- l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi;
- la gestione dei flussi migratori.¹³¹

Si definirono dunque gli obiettivi strategici e gli strumenti legislativi da predisporre per la creazione del «Sistema europeo comune di asilo» (*Common European Asylum System*, CEAS) all'interno dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. In particolare, l'obiettivo principale alla base del CEAS era:

[...] un'Unione europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti dell'uomo, e capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà. Deve altresì essere messo a punto un approccio comune per garantire l'integrazione nella nostra società dei cittadini di Paesi terzi che sono legalmente residenti nell'Unione.¹³²

Contestualmente, venne sottolineato l'impegno dell'Unione e degli Stati membri ad istituire tale sistema, basato sulla completa applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951, al fine di evitare il perpetrarsi delle persecuzioni ai danni degli stranieri, nel rispetto del principio di *non-refoulement*.¹³³ In più, venne anche riconosciuta ed affermata l'importanza della consultazione con l'UNHCR e con altre organizzazioni internazionali per le materie afferenti all'asilo.¹³⁴

In occasione del Consiglio di Tampere, vennero gettate le basi per la realizzazione di due fasi di sviluppo del CEAS, corrispondenti ad un obiettivo di breve termine e ad uno di lungo termine. La prima fase, che si sarebbe dovuta concludere entro il 2004, impegnava i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri a dotarsi di strumenti comuni per:

- determinare con chiarezza e praticità lo Stato competente per l'esame delle domande di asilo;
- prevedere norme comuni per una procedura di asilo equa ed efficace;
- condizioni comuni minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo;
- il ravvicinamento delle normative relative al riconoscimento e agli elementi sostanziali dello *status* di rifugiato.¹³⁵

¹³¹ CARUSO, VENDITTO, *I flussi migratori. Immigrazione in Europa: analisi della legislazione*, in *Istituto di Studi e Analisi Economica*, 2009, p. 6.

¹³² Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Tampere, 15-16 ottobre 1999, Conclusione no. 4, <https://www.consilium.europa.eu/media/21056/consiglio-europeo-di-tampere-conclusioni-della-presidenza.pdf>.

¹³³ *Ivi*, Conclusione no. 13.

¹³⁴ *Ivi*, Conclusione no. 14.

¹³⁵ *Ibidem*.

Era, inoltre, prevista l'adozione di ulteriori misure che introducessero forme complementari di protezione e definissero uno *status* adeguato a coloro che necessitavano di tale protezione.

La prima fase si è effettivamente conclusa nel 2005, con l'adozione dei primi atti legislativi volti a uniformare le normative degli Stati membri, a stabilire *standards* minimi in materia di protezione temporanea in caso di massicci flussi immigratori, nonché ad istituire meccanismi volti ad individuare lo Stato membro competente all'esame delle domande d'asilo.¹³⁶ Furono, dunque, emanati la Direttiva Procedure,¹³⁷ la Direttiva Accoglienza,¹³⁸ la Direttiva Qualifiche,¹³⁹ la Direttiva Protezione Temporanea,¹⁴⁰ il Regolamento Eurodac,¹⁴¹ ed il Regolamento Dublino II.¹⁴² Nonostante ciò, i risultati ottenuti dall'applicazione di tali strumenti non risultarono sufficienti a realizzare un'armonizzazione funzionale della materia a livello europeo, e si decise, pertanto, di rafforzare la cooperazione e la solidarietà tra gli Stati membri con il passaggio alla seconda fase.¹⁴³

Già nel novembre 2004, col programma dell'Aia, si richiedeva che le misure previste per la seconda fase fossero adottate prima della fine del 2010.¹⁴⁴ La seconda fase del CEAS è stata avviata solo nel 2008, con il «*Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*»,¹⁴⁵ e si è conclusa nel 2013. Essa trova la sua base giuridica negli articoli 67(2), 78 e 80 TFUE, ed è articolata in tre direttive

¹³⁶ European Asylum Support Office, IARLJ – International Association of Refugee Law Judges, *An introduction to the Common European Asylum System for courts and tribunals*, [s.l.], agosto 2016, p. 15.

¹³⁷ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato (*G.U.U.E.* 13 dicembre 2005 *L* 326, p. 13).

¹³⁸ Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (*G.U.U.E.* 6 febbraio 2003 *L* 31, p. 18).

¹³⁹ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (*G.U.U.E.* 30 settembre 2004 *L* 304, p. 2).

¹⁴⁰ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (*G.U.U.E.* 7 agosto 2001 *L* 212, p. 12).

¹⁴¹ Regolamento (CE) 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino (*G.U.* 15 dicembre 2000 *L* 316). Quando un individuo chiede asilo, ovunque si trovi all'interno del territorio dell'UE, le sue impronte digitali verranno trasmesse al sistema centrale dell'Eurodac, agevolando così il funzionamento del sistema istituito con la Convenzione di Dublino. Per maggiori informazioni, si consulti: EUR-Lex, *Sistema «Eurodac»*, 2010, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:133081>.

¹⁴² Regolamento (CE) 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo (*G.U.* 25 febbraio 2003 *L* 50).

¹⁴³ European Asylum Support Office, IARLJ – International Association of Refugee Law Judges, *An introduction to the Common European Asylum System for courts and tribunals*, [s.l.], agosto 2016, pp. 15-16.

¹⁴⁴ Cfr. Il programma dell'Aia: 10 priorità per i prossimi cinque anni, COM(2005) 184 definitivo (*G.U.* 24 settembre 2005 *C* 236); Libro verde, del 6 giugno 2007, sul futuro regime comune europeo in materia di asilo, COM(2007) 301 definitivo (non pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

¹⁴⁵ Consiglio europeo, *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, Bruxelles, 24 settembre 2008, EU Doc 13440/08.

fondamentali (già adottate nell'ambito della prima fase, ma oggetto di rifusione) ed in due regolamenti (il c.d. Regolamento Dublino III e il c.d. Regolamento Eurodac (rifusione)¹⁴⁶).¹⁴⁷

1.6.1. NORME E STRUMENTI GIURIDICI VOLTI ALLA DISCIPLINA DI UNO STATUS COMUNE IN MATERIA DI ASILO

1.6.1.1. LE FORME DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE GARANTITE DAGLI STATI MEMBRI EX ART. 78 TFUE

Sul piano internazionale, i più noti accordi di protezione dei migranti sono rappresentati dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dal relativo Protocollo del 1967. Questi trattati si occupano specificamente della tutela dei c.d. rifugiati, ma non possono essere applicati nei confronti di altre numerose categorie di migranti, vittime ad esempio di calamità naturali, cambiamenti climatici, epidemie e carestie, e molto altro.¹⁴⁸ Per sopperire a tali lacune, gli Stati parti possono sviluppare normative e strumenti di protezione più comprensivi. In particolare, gli Stati membri dell'UE hanno tutti ratificato sia la Convenzione di Ginevra del 1951 sia il Protocollo del 1967, e si sono dotati di una politica di protezione che si estende ben oltre l'angusto concetto di «rifugiati», tant'è che, in proposito, si è parlato di uno *standard* di tutela «Ginevra-plus».¹⁴⁹ Difatti, considerata l'estesa applicazione delle norme della Convenzione di Ginevra del 1951,¹⁵⁰ è innanzitutto ad esse

¹⁴⁶ Regolamento (UE) 603/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione) (*G.U.U.E.* 29 giugno 2013 *L* 180). Per maggiori informazioni, si consulti: Commissione europea, *Un sistema europeo comune di asilo*, 2014, p. 8, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_it.pdf.

¹⁴⁷ Non tutti gli strumenti giuridici alla base del CEAS hanno i medesimi effetti giuridici, poiché costituiscono fonti giuridiche differenti. Il TFUE fa difatti parte delle fonti legislative primarie nel diritto dell'Unione Europea; i due regolamenti e le direttive sono invece fonti secondarie, che differiscono inoltre gli uni dalle altre per quanto concerne l'applicazione negli ordinamenti nazionali. Per maggiori informazioni, si consulti: Commissione europea, *Un sistema europeo comune di asilo*, 2014, pp. 65-69, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_it.pdf.

¹⁴⁸ È bene sottolineare che gli accordi in questione sono il risultato di contingenze storiche e sociali assai differenti da quelle odierne, ed è perciò comprensibile che non contemplino le molteplici fattispecie di c.d. migranti forzati presenti oggi.

¹⁴⁹ MUNARI, *Lo status di rifugiato e di richiedente protezione temporanea. La visione europea del «diritto di Ginevra»*, in AMADEO, SPITALERI, *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 52.

¹⁵⁰ A livello internazionale, l'applicazione delle norme della Convenzione di Ginevra del 1951 è stata di sovente «sorvegliata» dall'UNHCR, che non può però interferire circa l'interpretazione della stessa da parte dei singoli Stati. Un'interpretazione frammentaria delle disposizioni di detta Convenzione pregiudicherebbe senz'altro l'obiettivo di creare uno *standard* internazionalmente condiviso sulla protezione dei rifugiati. Tuttavia, come è stato rilevato in dottrina, l'interpretazione giurisprudenziale della Convenzione si è tendenzialmente orientata verso un certo grado di

che rimandano le disposizioni in materia di asilo dei Trattati dell'Unione, ed è stato rilevato che «*la disciplina europea di settore innanzitutto dia attuazione, dal punto di vista di tale ordinamento, alla rilevante normativa di diritto internazionale*». ¹⁵¹

Le questioni afferenti all'asilo vengono disciplinate all'interno del Titolo V, capo 2, articolo 78 TFUE. Il primo paragrafo dell'articolo in questione scandisce i principi base che guidano l'azione dell'UE in tale ambito, affermando che:

L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno *status* appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al Protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo *status* dei rifugiati, e agli altri trattamenti pertinenti. ¹⁵²

Per realizzare tale obiettivo, il secondo paragrafo elenca, poi, un'ampia gamma di misure che possono essere messe in atto, mediante procedura legislativa ordinaria, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. Esse includono la definizione di:

- a. uno *status* uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di Paesi terzi, valido in tutta l'Unione;
- b. uno *status* uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di Paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale;
- c. un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio;
- d. procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello *status* uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria;
- e. criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria;

convergenza, di modo da garantire un approccio il più possibile uniforme sia per quanto riguarda gli obblighi degli Stati territoriali che ospitano i rifugiati, sia per quanto riguarda i diritti e i doveri dei rifugiati stessi ammessi alla protezione internazionale. È peraltro cruciale sottolineare che il principio di *non-refoulement*, introdotto dalla Convenzione, è considerato da buona parte della dottrina come appartenente al diritto consuetudinario. Per maggiori informazioni, si consulti: HATHAWAY, FOSTER, *The law of refugee status*², Cambridge, 2014, pp. 3 e ss; CALAMIA, *Le norme "non statali" e lo straniero*, in CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012, pp. 17-21; GREIG, *The protection of refugees and customary international law*, in *The Australian Year Book of International Law*, n. 108, 1978.

¹⁵¹ MUNARI, *Lo status di rifugiato e di richiedente protezione temporanea. La visione europea del «diritto di Ginevra»*, in AMADEO, SPITALERI, *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 51.

¹⁵² Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, art. 78, par. 1.

- f. norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria;
- g. il partenariato e la cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.¹⁵³

Infine, il terzo paragrafo della norma in questione afferma la competenza del Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, ad introdurre misure d'emergenza temporanee a favore di Stati membri che si trovino in situazioni di crisi causate da un afflusso immigratorio massiccio.¹⁵⁴

L'articolo 78 TFUE prefigura, dunque, tre distinte forme di protezione, ovvero quella internazionale vera e propria, quella sussidiaria, e quella temporanea. I cittadini di Paesi terzi possono beneficiare di una di esse, qualora rispondano a determinati requisiti.

L'Unione ha regolato congiuntamente le prime due tipologie, che vengono disciplinate nella c.d. «Direttiva Qualifiche» mirando al perfezionamento di uno *status* uniforme in materia di asilo ed in materia di protezione sussidiaria. Nello specifico, la protezione internazionale *tout court* corrisponde in linea di massima allo *status* di rifugiato definito dalla Convenzione di Ginevra del 1951.¹⁵⁵ Come è stato rilevato, peraltro, lo *status* ivi garantito risulta integrato e migliorato nelle condizioni di tutela offerte all'individuo, secondo una «lettura evolutiva della nozione di rifugiato»¹⁵⁶ propugnata dall'UE. La protezione sussidiaria rappresenta, invece, una forma di tutela destinata a coloro che, pur non possedendo i requisiti per essere riconosciuti quali rifugiati, correrebbero fondatamente il rischio effettivo di subire gravi danni qualora ritornassero nel proprio Paese d'origine.¹⁵⁷ Infine, la protezione temporanea costituisce una forma di protezione di carattere eccezionale, prevista in caso di afflusso massiccio di sfollati, che garantisce il soggiorno di un anno nel territorio dell'Unione e consente di esercitare attività di lavoro subordinato o autonomo.¹⁵⁸

¹⁵³ *Ivi*, art. 78, par. 2.

¹⁵⁴ *Ivi*, art. 78, par. 3.

¹⁵⁵ È tuttavia bene notare che, secondo quanto stabilito dalla Direttiva Qualifiche, lo *status* di rifugiato può essere riconosciuto a cittadini di Stati non-UE o ad apolidi, ma non a cittadini dell'Unione. Questo perché gli Stati membri vengono considerati automaticamente quali Paesi di origine sicuri.

¹⁵⁶ DI FILIPPO, *La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione Europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie*, in CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012, p. 244.

¹⁵⁷ RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*⁵, Torino, 2016, p. 370.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

1.6.1.2. LA DIRETTIVA PROCEDURE

La prima c.d. «Direttiva Procedure» (Direttiva 2005/85/CE¹⁵⁹) risale al 2005, e stabiliva norme minime per la disciplina delle procedure di riconoscimento e di revoca dello *status* di rifugiato, di modo da armonizzare le normative nazionali in materia, nell'ottica della creazione di una politica comune europea. Ciononostante, il margine di manovra concesso agli Stati membri nell'applicare alcune disposizioni, che permetteva loro di mantenere procedure di riconoscimento o di revoca sostanzialmente difformi in molteplici casi,¹⁶⁰ ha portato ad un successivo ripensamento della Direttiva stessa.¹⁶¹ La nuova Direttiva Procedure,¹⁶² pubblicata nel 2013 ed applicata a partire da luglio 2015, stabilisce procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato. Essa appare molto più precisa della precedente, ed è preordinata ad istituire «*un sistema coerente che garantisce che tutte le decisioni in materia siano adottate in modo più efficiente ed equo e che tutti gli Stati membri esaminino le domande in base a norme comuni di elevata qualità*».¹⁶³ Essa disciplina in maniera chiara l'intero *iter* giuridico di una domanda d'asilo, dalle modalità di presentazione all'esame della stessa, all'eventuale ricorso del richiedente.

Nel capo II della Direttiva (artt. 6-30), vengono elencati i principi fondamentali e le garanzie di cui i richiedenti devono godere nel corso dell'*iter* in questione. Essi hanno il diritto ad accedere alla procedura di asilo e, durante l'esame della domanda, è loro consentito rimanere nello Stato membro (non è comunque stabilito il diritto a un titolo di soggiorno), in ottemperanza al principio di *non-refoulement*.¹⁶⁴ Secondo l'articolo 10, gli interessati hanno diritto ad un esame della domanda d'asilo individualizzato, obiettivo ed imparziale, che determini innanzitutto la sussistenza

¹⁵⁹ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato (*G.U.U.E.* 13 dicembre 2005 *L* 326, p. 13).

¹⁶⁰ Poiché si intendeva creare uno *standard* minimo e non invece una procedura comune a tutti gli Stati, si utilizzavano spesso formule non vincolanti (ad esempio: «*Gli Stati membri possono...*»). Nella prassi, ciò comportava la messa a punto di procedure difformi in materia di riconoscimento e revoca dello *status* di rifugiato; esistevano, ad esempio, numerose ragioni diverse per esaminare una domanda d'asilo in via prioritaria o accelerata (art. 23, par. 3), nonché fattispecie per le quali gli Stati potevano prevedere procedure specifiche d'esame, ossia in deroga alle garanzie e ai principi fondamentali di cui al capo II della Direttiva (art. 24). Per maggiori informazioni, si consulti: Asilo in Europa, *Direttiva Procedure*, <https://www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2016/10/DIRETTIVA-PROCEDURE.pdf>.

¹⁶¹ Commissione europea, *Un sistema europeo comune di asilo*, 2014, p. 4, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_it.pdf.

¹⁶² Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale (rifusione) (*G.U.U.E.* 29 giugno 2013 *L* 180, p. 60).

¹⁶³ Commissione europea, *Un sistema europeo comune di asilo*, 2014, p. 4, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_it.pdf.

¹⁶⁴ Direttiva 2013/32/UE, art. 9, par. 1.

dei requisiti per ottenere lo *status* di rifugiato e, in mancanza, accerti l' idoneità dell' interessato a conseguire la protezione sussidiaria. Essi hanno inoltre diritto ad essere informati nella propria lingua circa la procedura da seguire ed a richiedere l' assistenza di un interprete, ad un colloquio personale, ed all' assistenza medica. I richiedenti devono anche rispettare degli obblighi (art. 13), tra cui ad esempio quello di comparire personalmente dinanzi alle autorità competenti o di consegnare i documenti rilevanti in loro possesso ai fini dell' esame della domanda, la foto di riconoscimento, nonché comunicare le informazioni circa il proprio luogo di domicilio o di residenza.

Il capo III (artt. 31-43) disciplina invece la procedura di esame della domanda vera e propria. In linea di massima, essa non dovrà avere durata superiore a sei mesi, salvo casi eccezionali. Lo Stato membro responsabile potrà anche prevedere, in determinate ipotesi, una procedura d' esame accelerata e/o svolta direttamente alla frontiera o in zone di transito (art. 31, par. 8). Sono anche elencate le fattispecie tassative in cui la domanda d' asilo può essere giudicata infondata o inammissibile (artt. 32-33),¹⁶⁵ e la procedura da mettere in atto in caso di domanda reiterata (art. 40).¹⁶⁶ Vengono, poi, esplicitati i concetti di «Paese di primo asilo»,¹⁶⁷ «Paese di origine sicuro»,¹⁶⁸ e «Paese terzo sicuro».¹⁶⁹

¹⁶⁵ Una domanda è infondata qualora l' autorità accertante abbia stabilito che al richiedente in oggetto non è attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della Direttiva Qualifiche. Una domanda è invece inammissibile se: un altro Stato membro ha già concesso la protezione internazionale al rifugiato in questione; un Paese terzo è considerato come Paese di primo asilo, ovvero Paese terzo sicuro; la domanda d' asilo è una domanda reiterata e non sono emersi o non sono stati presentati dal richiedente elementi o risultanze nuovi ai fini di un nuovo esame; una persona a carico del richiedente in questione presenta una domanda separata da quella del richiedente, ma non vi sono elementi relativi alla situazione della persona a carico che giustificano una domanda separata.

¹⁶⁶ Si sottopone innanzitutto la domanda reiterata a esame preliminare, per accertare se siano emersi o siano stati adottati dal richiedente elementi o risultanze nuovi rilevanti per un nuovo esame della domanda stessa. Se questi sono effettivamente presenti, si sottopone la domanda d' asilo a un ulteriore esame ai sensi del capo II della Direttiva, ferma restando la possibilità degli Stati membri di sottoporre una domanda reiterata a ulteriore esame anche per altre ragioni.

¹⁶⁷ Direttiva 2013/32/UE, art. 35. Si definisce Paese di primo asilo di un determinato richiedente quel Paese in cui egli sia stato riconosciuto come rifugiato e possa ancora avvalersi di tale protezione, ovvero ove egli goda di una protezione sufficiente, che ricomprende la possibilità di beneficiare del principio di *non-refoulement*, purché venga riammesso nel Paese in oggetto.

¹⁶⁸ *Ivi*, art. 36. Si definisce Paese di origine sicuro del richiedente, previo esame individuale della domanda, qualora questi abbia la cittadinanza di tale Paese, ovvero qualora egli sia un apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel Paese non ha invocato gravi motivi per ritenere che esso non sia un Paese di origine sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova il richiedente stesso e per quanto riguarda la sua qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE.

¹⁶⁹ *Ivi*, art. 38. Si definisce Paese terzo sicuro di un richiedente se in tale Paese non sussistono minacce alla vita del richiedente e alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; ovvero se non sussiste il rischio di danno grave definito nella direttiva 2011/95/UE; ovvero se è ivi rispettato il principio di *non-refoulement*, in conformità con la Convenzione di Ginevra del 1951; ovvero se è ivi osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti; ovvero se esiste la possibilità di richiedere lo *status* di rifugiato e, in caso di riconoscimento dello stesso, ottenere protezione in conformità alla Convenzione di Ginevra.

Infine, si dispone anche un'apposita disciplina circa la revoca dello *status* di rifugiato (capo IV, artt. 44-45) e circa le procedure di impugnazione in sede giurisdizionale del provvedimento di diniego di protezione (capo V, art. 46).

1.6.1.3. LA DIRETTIVA ACCOGLIENZA

Poiché la Convenzione di Ginevra del 1951 non disciplina il trattamento del richiedente asilo sul territorio dello Stato parte che ne esamina la domanda, e poiché tale procedura è suscettibile di durare per lungo tempo, l'adozione della c.d. «Direttiva Accoglienza»¹⁷⁰ si è dimostrata di particolare rilievo nell'integrare il sistema di tutela del richiedente asilo.¹⁷¹ La Direttiva in questione, pubblicata dal Consiglio nel 2003, stabiliva, difatti, norme minime sull'accoglienza, da attuare negli Stati membri, dei richiedenti asilo in attesa che la relativa domanda fosse esaminata. Proprio perché lo scopo era la creazione di una sorta di minimo comune denominatore, le misure previste nella Direttiva non erano spesso sufficienti a garantire delle condizioni materiali di tutela adeguate ai richiedenti, poiché non erano in grado di impedire che gli Stati membri mettessero in atto pratiche divergenti gli uni dagli altri: in particolare, fu la Commissione europea a rilevare, nel 2007, che l'applicazione della Direttiva era segnata da diverse criticità e prassi differenti, ad esempio in materia di trattenimento dei richiedenti, di rilascio tardivo dei documenti di soggiorno, o di somministrazione di misure di sussistenza adeguate per condurre una vita dignitosa.¹⁷² La nuova Direttiva Accoglienza,¹⁷³ pubblicata nel 2013 e applicata a partire da luglio 2015, mira a definire un sistema di norme armonizzate circa le condizioni di accoglienza negli Stati membri.

¹⁷⁰ Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (*G.U.U.E.* 6 febbraio 2003 *L* 31, p. 18).

¹⁷¹ DI FILIPPO, *La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione Europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie*, in CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012, pp. 244-245.

¹⁷² Cfr. Commissione europea, *Un sistema europeo comune di asilo*, 2014, p. 5, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_it.pdf; Asilo in Europa, *Direttiva Accoglienza*, <https://www.asiloineuropa.it/2011/05/10/direttiva-accoglienza-scheda/>. Secondo quanto stabilito dalla Direttiva in oggetto, «dovrebbero essere adottate norme minime in materia di accoglienza dei richiedenti asilo che siano normalmente sufficienti a garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri.» Tuttavia, come riscontrato dalla Commissione europea nella «Relazione sull'applicazione della direttiva 2003/9/CE», gli *standards* applicati negli Stati membri, specialmente nei confronti di categorie di individui particolarmente vulnerabili, risultavano, a volte, addirittura al di sotto di quanto disposto dalla Direttiva stessa. Per maggiori informazioni, si consulti: Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, 26 novembre 2007, COM(2007) 745 definitivo.

¹⁷³ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) (*G.U.U.E.* 29 giugno 2013 *L* 180, p. 96).

Secondo quanto stabilito nel capo II (artt. 5-19), gli Stati membri hanno il dovere di informare il richiedente, entro 15 giorni dalla presentazione della domanda, dei diritti e degli obblighi che gli fanno capo (art. 5). Essi devono, inoltre, provvedere a rilasciare al richiedente un documento nominativo che ne certifichi lo *status* o che attesti che egli è autorizzato a soggiornare nel territorio dello Stato membro durante l'esame della domanda (art. 6). Di particolare importanza è l'articolo 8, che vieta espressamente il trattenimento dell'individuo per il solo fatto di essere un richiedente ai sensi della Direttiva Procedure; tale provvedimento è ammesso ove necessario, a fronte di un'apposita valutazione e solo in casi specifici (art. 8, par. 2-3), onde evitare pratiche arbitrarie. È, inoltre, necessario garantire al richiedente, tra le altre cose, adeguate condizioni materiali di accoglienza, assistenza sanitaria, e l'accesso al mercato del lavoro. Il capo III (art. 20) regola le modalità di revoca o di riduzione delle condizioni materiali di accoglienza, che devono tuttavia essere adottate in modo «*individuale, obiettivo e imparziale*» e devono essere motivate.¹⁷⁴ In ogni caso, ai sensi del capo V (art. 26), i richiedenti possono impugnare dinanzi ad un giudice le decisioni prese dagli Stati membri.

Nel capo IV (artt. 21-25), la Direttiva chiarisce altresì il trattamento che gli Stati membri devono garantire agli individui vulnerabili (ad es. minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, vittime di tortura) e la necessità di effettuare una valutazione individualizzata, che tenga conto delle particolari esigenze di accoglienza di queste categorie di richiedenti.

1.6.1.4. LA DIRETTIVA QUALIFICHE

Come accennato in precedenza, la Convenzione di Ginevra del 1951 fornisce una disciplina minimale di tutela dei rifugiati. Tra le disposizioni più controverse, vi è proprio la definizione dello *status* di rifugiato, la cui interpretazione è stata nel tempo una questione assai dibattuta.¹⁷⁵ La volontà dell'Unione di dotarsi di una politica di asilo comune ha rappresentato una svolta significativa in tal senso, comportando una rilettura della nozione di rifugiato in chiave «europea».¹⁷⁶

¹⁷⁴ *Ivi*, art. 20, par. 5.

¹⁷⁵ Tra le questioni interpretative maggiormente dibattute, la Convenzione non specifica quanto l'individuo debba essere considerato in pericolo affinché si possa parlare di «fondato timore di persecuzione»; non è chiarito neppure se una persona perseguitata per via del proprio orientamento sessuale o di genere rientri nella definizione di rifugiato; oppure, non è ben chiaro cosa accadrebbe a un rifugiato che faccia ritorno nel suo Paese non per volontà di ristabilirvi, ma per «testare le acque». Per maggiori informazioni, si consulti: HATHAWAY, FOSTER, *The law of refugee status*², Cambridge, 2014, pp. 3 e ss.

¹⁷⁶ DI FILIPPO, *La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione Europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie*, in CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012, p. 244.

La c.d. «Direttiva Qualifiche»,¹⁷⁷ pubblicata dal Consiglio nel 2004, stabiliva le condizioni minime per la concessione della protezione internazionale e della protezione sussidiaria. La definizione di rifugiato rispecchia in linea di massima quella fornita dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Tuttavia, è fondamentale sottolineare che tale *status* non riguarda i cittadini dell'Unione, ma solo quelli di Stati terzi e gli apolidi, in quanto gli Stati membri si riconoscono vicendevolmente come «Paesi di origine sicuri». Inoltre, nella Direttiva, veniva delineato per la prima volta il concetto di individuo idoneo al riconoscimento della protezione sussidiaria, qualificato come:

[...] cittadino di un Paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15, e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese.¹⁷⁸

La protezione sussidiaria viene, quindi, ufficialmente inquadrata come forma di protezione complementare rispetto alla protezione internazionale. La Direttiva mette anche in luce la volontà dell'Unione di ravvicinare le norme interne relative alla tutela delle due categorie di individui, di modo da ridurre i c.d. movimenti secondari dei migranti¹⁷⁹ dovuti alle discrepanze tra le normative nazionali degli Stati membri.¹⁸⁰

Anche in questo caso, tuttavia, le norme minime statuite nella Direttiva non risultarono sufficientemente precise per evitare la persistenza di divergenze applicative tra uno Stato membro e l'altro: pertanto si decise di procedere alla sua rifusione.¹⁸¹ La nuova Direttiva Qualifiche,¹⁸² pubblicata nel 2011 ed applicata a partire da dicembre 2013, ha contribuito a migliorare la qualità del processo decisionale degli Stati membri, garantendo così un trattamento più equo ed una tutela

¹⁷⁷ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (*G.U.U.E.* 30 settembre 2004 *L* 304, p. 2).

¹⁷⁸ *Ivi*, art. 2(f).

¹⁷⁹ Tale espressione fa riferimento agli spostamenti dei richiedenti asilo da uno Stato dell'UE a un altro, in base alla normativa in materia d'asilo ritenuta più vantaggiosa.

¹⁸⁰ Direttiva 2004/83/CE, considerando no. 7.

¹⁸¹ Commissione europea, *Un sistema europeo comune di asilo*, 2014, p. 6, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_it.pdf.

¹⁸² Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione) (*G.U.U.E.* 20 dicembre 2011 *L* 337, p. 9).

armonizzata dei diritti dei richiedenti asilo.¹⁸³ Essa ribadisce l'impegno espresso dall'Unione nel «riavvicinare» le norme interne degli Stati membri in materia di protezione internazionale, ma specifica che si è resa ora necessaria una «*proposta di procedura unica in materia di asilo che preveda garanzie comuni, per completare l'istituzione, prevista dal programma dell'Aia, del Sistema europeo comune di asilo, e offrire così un livello di protezione più elevato*».¹⁸⁴

Di particolare importanza, il capo II della Direttiva (artt. 4-8) precisa i fatti e le circostanze da esaminare ai fini della valutazione della domanda d'asilo. Devono essere prese in considerazione innanzitutto le circostanze fattuali che possano giustificare la necessità di protezione internazionale, procedendo, poi, alla «*valutazione giuridica di tali prove*»¹⁸⁵ alla luce dei criteri di ammissibilità, enumerati negli articoli 9 e 10 della Direttiva. A tal proposito, è cruciale sottolineare che, ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato, è necessaria l'esistenza di una relazione causale tra l'atto (o gli atti) di persecuzione o l'assenza di protezione da tali atti ed almeno uno dei motivi di persecuzione inclusi nell'articolo 10.¹⁸⁶ Per quanto riguarda, invece, i criteri per il riconoscimento della protezione sussidiaria, i già menzionati «danni gravi» subiti dall'individuo vengono definiti nell'articolo 15. Essi sono:

- d. la condanna o l'esecuzione della pena di morte; o
- e. la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; o
- f. la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.¹⁸⁷

La Direttiva rimarca, inoltre, la necessità di rispettare il principio di *non-refoulement* nei confronti dei richiedenti asilo (art. 21), ed armonizza i diritti concessi ai beneficiari di protezione internazionale, quali, ad esempio, l'accesso all'occupazione, all'istruzione, all'assistenza sociale ed a quella sanitaria. Infine, vengono disciplinate anche le cause di esclusione dalla protezione internazionale (art. 12 per lo *status* di rifugiato, art. 17 per la protezione sussidiaria), e le cause di revoca, cessazione, o rifiuto di rinnovo della stessa (art. 14 per lo *status* di rifugiato, art. 19 per la protezione sussidiaria).

¹⁸³ Commissione europea, *Un sistema europeo comune di asilo*, 2014, p. 6, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_it.pdf.

¹⁸⁴ Direttiva 2011/95/UE, considerando no. 8.

¹⁸⁵ Cfr. European Asylum Support Office, IARLJ – International Association of Refugee Law Judges, *An introduction to the Common European Asylum System for courts and tribunals*, [s.l.], agosto 2016, p. 43; CASU, *Diritto d'asilo e protezione internazionale: lo status di rifugiato*, 30 gennaio 2020, Ius in Itinere, <https://www.iusinitinere.it/diritto-dasilo-e-protezione-internazionale-lo-status-di-rifugiato-25324>.

¹⁸⁶ Direttiva 2011/95/UE, art. 9, par. 3. I motivi di persecuzione di cui all'articolo 10 della Direttiva sono razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale, e opinione politica.

¹⁸⁷ *Ivi*, art. 15.

1.6.1.5. LA DIRETTIVA PROTEZIONE TEMPORANEA

La c.d. «Direttiva Protezione Temporanea»,¹⁸⁸ adottata a seguito del massiccio afflusso di sfollati provenienti dall'ex Jugoslavia negli anni Novanta (e detta perciò anche «Direttiva Sfollati»),¹⁸⁹ conferma la volontà dell'Unione Europea di fornire ai richiedenti asilo delle ulteriori forme di protezione rispetto a quelle garantite dalla Convenzione di Ginevra del 1951. La Direttiva definisce l'istituto della protezione temporanea come:

[...] la procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi terzi che non possono rientrare nel loro Paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione.¹⁹⁰

Come specificato, essa si applica agli «sfollati», intesi come cittadini di Paesi terzi o apolidi che abbiano dovuto abbandonare il proprio Paese o regione d'origine, o che siano stati evacuati, o che siano fuggiti da zone di conflitto armato o di violenza endemica, o che siano soggetti a rischio oppure vittime di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani.¹⁹¹

Tale protezione costituisce una forma di tutela messa in atto direttamente dall'Unione Europea in quanto organizzazione, che prevede una gestione ripartita e condivisa degli sfollati tra UE e Stati membri, senza ricadere unicamente su questi ultimi.¹⁹² Difatti, perché tale istituto possa trovare applicazione è necessario che «l'afflusso massiccio» di sfollati sia formalmente accertato dal Consiglio con decisione adottata a maggioranza qualificata.¹⁹³ Si tratta, dunque, di una fattispecie di protezione internazionale tipica del CEAS, dal carattere collettivo, temporaneo, ed emergenziale. La decisione del Consiglio in merito, inoltre, deve tener conto delle capacità

¹⁸⁸ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (*G.U.U.E.* 7 agosto 2001 *L* 212, p. 12).

¹⁸⁹ *Ivi*, considerando no. 3.

¹⁹⁰ *Ivi*, art. 2(a).

¹⁹¹ *Ivi*, art. 2(c).

¹⁹² Servizio studi del Senato, *Nota breve: Protezione temporanea, protezione umanitaria, protezione temporanea per motivi umanitari*, no. 80, giugno 2015, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00926327.pdf>.

¹⁹³ Direttiva 2001/55/CE, art. 5.

d'accoglienza dei singoli Stati membri,¹⁹⁴ che essi comunicano onde ripartire equamente gli sfollati nel generale spirito di «*solidarietà comunitaria*».¹⁹⁵

La durata della protezione temporanea è generalmente di un anno, ma può essere prorogata automaticamente di sei mesi in sei mesi dal Consiglio, per una durata complessiva massima di tre anni.¹⁹⁶ In questo periodo di tempo, gli Stati membri si fanno carico di alcuni obblighi nei confronti degli sfollati, quali la dotazione di un permesso di soggiorno, l'autorizzazione a svolgere attività lavorativa, la garanzia di un alloggio e di assistenza medica. Terminata la durata della protezione temporanea, la Direttiva fornisce disposizioni circa il rimpatrio degli individui, nonché la possibilità degli Stati membri di concedere, a titolo individuale, una proroga.¹⁹⁷

Ad oggi, il sistema istituito dalla Direttiva non ha mai trovato applicazione.

1.7. L'EVOLUZIONE DEL C.D. SISTEMA DI DUBLINO E L'ATTRIBUZIONE DELLA COMPETENZA ALL'ESAME DELLA DOMANDA D'ASILO O DI ALTRA TIPOLOGIA DI PROTEZIONE

La conclusione dell'Accordo di Schengen nel 1985 facilitò enormemente gli spostamenti all'interno del territorio dell'allora CEE, costituendo, inoltre, una frontiera esterna comune. Tuttavia, benché l'accesso dei cittadini di Paesi terzi fosse regolamentato da norme e procedure comuni, insorsero ben presto problemi afferenti alla circolazione degli stranieri, una volta all'interno dello spazio Schengen. Difatti, trattandosi di un accordo estraneo al quadro normativo comunitario, e in mancanza di un organo europeo addetto all'esame delle domande d'asilo,¹⁹⁸ alcuni fenomeni sfuggivano al controllo degli Stati membri, come ad esempio le domande multiple, il c.d. *asylum shopping*,¹⁹⁹ i movimenti secondari,²⁰⁰ e i c.d. «rifugiati in orbita»^{201, 202} Per far fronte

¹⁹⁴ *Ivi*, art. 5, par. 2(c).

¹⁹⁵ *Ivi*, art. 25.

¹⁹⁶ *Ivi*, art. 4.

¹⁹⁷ *Ivi*, artt. 20-21.

¹⁹⁸ È tra l'altro da rilevare che un organo sovranazionale europeo che si occupi dell'espletamento della procedura di esame delle domande di asilo non esiste neppure oggi.

¹⁹⁹ Si tratta del fenomeno per cui i richiedenti asilo si recavano nel Paese a loro più gradito, spesso in ragione di legami familiari o sociali, o della presenza di norme interne in materia di asilo più «convenienti».

²⁰⁰ Tale espressione fa riferimento agli spostamenti dei richiedenti asilo da uno Stato dell'UE a un altro, in base alla normativa in materia d'asilo ritenuta più vantaggiosa.

²⁰¹ Ci si riferisce al caso in cui un richiedente che si è visto rigettare la domanda d'asilo in Paese membro dell'UE si sposta in un altro Paese membro, nel tentativo di ripresentare la domanda e avere maggiore fortuna.

²⁰² DI FILIPPO, *La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione Europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie*, in CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012, p. 248.

a questa situazione, dodici Stati membri stipularono la Convenzione di Dublino,²⁰³ firmata il 15 giugno 1990 ed entrata in vigore il 1° settembre 1997,²⁰⁴ dando vita al c.d. sistema di Dublino, che perdura ancora oggi e la cui disciplina attuale è contenuta nel Regolamento Dublino III del 2013.

La Convenzione di Dublino riprendeva e faceva propri, in particolare, gli articoli da 28 a 38 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAAS), che riguardavano l'individuazione dello Stato competente ad esaminare le domande d'asilo dei migranti che accedevano al territorio della CEE. I criteri elencati negli articoli da 4 a 8 della Convenzione (applicati in successione nell'ordine in cui erano presentati) identificavano lo Stato membro competente all'esame della domanda, che poteva essere:

- lo Stato in cui avevano già trovato rifugio determinati membri della famiglia del richiedente, in particolare il coniuge, i figli di età inferiore a 18 anni e non sposati, oppure il padre o la madre del richiedente, nel caso in cui quest'ultimo sia di età inferiore a 18 anni e non sposato (art. 4);
- lo Stato che aveva già rilasciato al richiedente, per altri motivi, un titolo di soggiorno in corso di validità (art. 5);
- lo Stato di cui il richiedente aveva varcato la frontiera irregolarmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da uno Stato non membro delle Comunità europee (art. 6);
- lo Stato di cui il richiedente aveva varcato regolarmente la frontiera, essendo dispensato dal visto, e provenendo da un Paese non membro delle Comunità europee (art. 7).

Nel caso in cui non fosse invece possibile designare lo Stato competente secondo i criteri previsti, l'onere dell'esame della domanda sarebbe ricaduto sul primo Stato membro presso il quale essa fosse stata presentata (art. 8). Inoltre, la Convenzione stabiliva anche che, se l'avesse ritenuto opportuno, uno Stato diverso da quello individuato dai criteri di cui agli artt. 4-8 poteva farsi carico della procedura d'esame, a patto che il richiedente vi acconsentisse (art. 3, par. 4, la c.d. «clausola di sovranità»). Ogni Stato parte, pur non essendo competente all'esame di una domanda d'asilo, aveva anche la possibilità di valutare per *«motivi umanitari, in particolare di carattere familiare o*

²⁰³ Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee – Convenzione di Dublino, Dublino, 15 giugno 1990 (*G.U.* 19 agosto 1997 *C* 254).

²⁰⁴ La Convenzione di Dublino è entrata in vigore il 1° settembre 1997 per i dodici Stati firmatari (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Regno Unito), il 1° ottobre 1997 per Austria e Svezia, e il 1° gennaio 1998 per la Finlandia.

culturale, una domanda di asilo a richiesta di un altro Stato membro»,²⁰⁵ a condizione che il richiedesse lo desiderasse (art. 9, la c.d. «clausola umanitaria»).

La Convenzione ebbe il merito di ridurre l'incidenza del fenomeno del c.d. «*asylum shopping*», eliminando, al contempo, i potenziali costi derivanti dal fatto che la stessa domanda d'asilo poteva essere esaminata più volte in Stati membri diversi,²⁰⁶ coadiuvata anche dall'attività dell'Eurodac. Nonostante tutto, però, i criteri stilati dalla Convenzione di Dublino ebbero anche alcuni «effetti collaterali»: innanzitutto, essi non riuscirono ad evitare che gli Stati membri dell'Unione continuassero ad applicare i propri *standards* in materia di ricezione delle domande d'asilo e circa il riconoscimento dello *status* di rifugiato;²⁰⁷ inoltre, si verificò una sostanziale concentrazione delle domande d'asilo negli Stati «periferici» dell'Unione, senza tener conto della posizione geografica «svantaggiata» di alcuni Paesi e generando così un problema di ripartizione ineguale degli oneri in materia di asilo, che persiste ancora oggi.²⁰⁸

1.7.1. IL REGOLAMENTO DUBLINO II

L'entrata in vigore, nel 1999, del Trattato di Amsterdam, premise l'incorporazione dell'*acquis* di Schengen nel quadro normativo europeo. Fu però con il Trattato di Lisbona che si assistette, come abbiamo spiegato in precedenza, alla nascita del Sistema europeo comune di asilo (CEAS). La prima fase di sviluppo del CEAS si svolse dal 1999 al 2005, periodo che vide l'adozione delle Direttive fondamentali di cui abbiamo parlato pocanzi, del Regolamento Eurodac, e del Regolamento Dublino II. Quest'ultimo, formalmente denominato Regolamento (CE) 343/2003,²⁰⁹ rimpiazzò la Convenzione di Dublino,²¹⁰ con lo scopo di definire una procedura

²⁰⁵ Convenzione di Dublino, art. 9.

²⁰⁶ MESSINA, *The logics and politics of post-WWII migration to Western Europe*, New York, 2007, p. 156.

²⁰⁷ NIEMANN, *The dynamics of EU migration policy: from Maastricht to Lisbon*, in RICHARDSON, *Constructing a policy-making State? Dynamics in the EU*, [s.l.], 2012, p. 9.

²⁰⁸ DOOMERNIK, BRUQUETAS-CALLEJO, *National immigration and integration policies in Europe since 1973*, in GARCÉS-MASCAREÑAS, PENNINX, *Integration processes and policies in Europe. Contexts, levels and actors*, [s.l.], 2016, pp. 65-66.

²⁰⁹ Regolamento (CE) 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo (*G.U.* 25 febbraio 2003 L 50).

²¹⁰ Il Regolamento Dublino II vincolava tutti gli Stati membri dell'UE, tranne la Danimarca, che ne accetterà l'applicazione solo nel 2006 con un accordo separato. Ne erano vincolati anche Islanda, Liechtenstein, Norvegia, e Svizzera, in forza di accordi di associazione.

univoca di presentazione delle domande d'asilo, per velocizzare l'individuazione dello Stato competente all'esame delle domande stesse e per prevenire l'abuso delle procedure d'asilo.²¹¹

I criteri per la definizione dello Stato competente, non dissimili da quelli della Convenzione di Dublino, erano obiettivi e gerarchizzati, da applicare nel loro ordine di presentazione. Inoltre, l'applicazione di tali criteri doveva fare riferimento alla situazione esistente al momento in cui il richiedente aveva presentato la domanda d'asilo per la prima volta in uno Stato membro.²¹² È bene sottolineare che lo Stato così individuato aveva inoltre il dovere di prendersi carico della domanda e del richiedente che l'aveva presentata,²¹³ o, se ritenesse che un altro Stato fosse invece competente, poteva interpellarlo affinché se ne occupasse.²¹⁴ I criteri in questione erano enunciati negli articoli da 6 a 12 del Regolamento, e rispondevano ai seguenti principi:²¹⁵

- principio dell'unità del nucleo familiare: se il richiedente asilo fosse stato un minore straniero non accompagnato, sarebbe stato competente lo Stato membro nel quale risiedeva legalmente un suo familiare, purché ciò fosse nel migliore interesse del minore. In mancanza di un familiare, sarebbe stato considerato competente lo Stato in cui il minore aveva presentato la domanda d'asilo. Per quanto concerneva i maggiorenni, era competente lo Stato membro nel quale uno dei familiari del richiedente aveva fatto domanda o avesse già ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato, purché ciò fosse desiderabile dal richiedente in questione (artt. 6-7);
- rilascio di permessi di soggiorno o visti: se uno Stato membro avesse rilasciato al richiedente un permesso di soggiorno o un visto in corso di validità, esso sarebbe stato competente all'esame della sua domanda d'asilo. Qualora il richiedente fosse stato titolare di più permessi o visti, sarebbe stato competente lo Stato membro che avesse rilasciato il documento che conferiva il diritto di soggiorno più lungo. Valeva la stessa regola nel caso in cui il richiedente fosse titolare di uno o più titoli di soggiorno scaduti da oltre due anni o di uno o più visti scaduti da oltre sei mesi e non avesse lasciato il territorio dello Stato membro che li aveva rilasciati (art. 8);
- ingresso o soggiorno illegali in uno Stato membro: se il richiedente avesse varcato illegalmente la frontiera di uno Stato membro per via marittima, terrestre o aerea,

²¹¹ EUR-Lex, *Regolamento Dublino II*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133153>.

²¹² Regolamento (CE) 343/2003, art. 5.

²¹³ *Ivi*, art. 16.

²¹⁴ *Ivi*, art. 17.

²¹⁵ EUR-Lex, *Regolamento Dublino II*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133153>.

sarebbe stato tale Stato a essere considerato competente ai fini dell'esame della sua domanda d'asilo. Tale responsabilità cessava 12 mesi dopo la data di attraversamento irregolare della frontiera da parte del richiedente. Se tuttavia il richiedente avesse soggiornato per un periodo continuato di almeno cinque mesi nel territorio di uno Stato membro prima di presentare la domanda d'asilo, detto Stato membro sarebbe stato competente all'esame della stessa, mentre nel caso il richiedente avesse soggiornato per un periodo di almeno cinque mesi in più Stati membri, sarebbe stato competente lo Stato ove ciò si fosse verificato per l'ultima volta (art. 10);

- ingresso legale in uno Stato membro: se il richiedente fosse stato un cittadino di un Paese terzo che aveva varcato legalmente la frontiera di uno Stato membro in cui non era sottoposto all'obbligo di visto, l'esame della domanda d'asilo sarebbe stato di competenza di tale Stato membro (art. 11);
- domanda presentata in una zona internazionale di transito di un aeroporto: se il richiedente fosse stato un cittadino di un Paese terzo che aveva presentato la domanda d'asilo in una zona internazionale di transito di un aeroporto di uno Stato membro, quest'ultimo sarebbe stato competente per l'esame della domanda (art. 12).

Qualora lo Stato richiesto avesse risposto entro due mesi dalla richiesta di presa in carico (o un mese, nel caso di richiesta urgente), si riteneva automaticamente che avesse accettato e dunque che avesse l'obbligo di esaminare la domanda del richiedente.²¹⁶ Nulla veniva disposto, invece, circa un eventuale rifiuto dello Stato richiesto, evidentemente a sottolineare che se, ai sensi del sistema di Dublino, uno Stato membro risultava competente all'esame di una domanda d'asilo, esso non poteva sottrarsi.

Quanto indicato dal Regolamento Dublino II non si discostava, pertanto, dalla Convenzione di Dublino, eccezion fatta per l'introduzione di maggiori garanzie per il ricongiungimento familiare e per la disciplina delle fattispecie di cui all'articolo 12. In egual modo, come già affermato nella Convenzione, qualora non fosse possibile individuare lo Stato competente per mezzo dei criteri enumerati, l'esame della domanda competeva al primo Stato membro presso il quale essa era stata presentata (art. 13). Venivano infine ribadite le norme afferenti alla clausola di sovranità (art. 3, par. 2), ed alla clausola umanitaria (art. 15).

²¹⁶ Regolamento (CE) 343/2003, art. 18, comma 7.

1.7.2. IL REGOLAMENTO DUBLINO III

Il Regolamento Dublino III,²¹⁷ approvato nel giugno 2013 ed entrato in vigore a partire dal 1° gennaio 2014, sostituisce il Regolamento Dublino II. La proposta di rifusione di quest'ultimo fu avanzata nel 2008 da parte della Commissione²¹⁸ a seguito della relazione sul sistema di Dublino presentata nel 2007,²¹⁹ la quale aveva evidenziato una serie di carenze del sistema e, soprattutto, di problemi di coerenza con l'*acquis* dell'UE in materia di asilo. Il livello di tutela garantito ai richiedenti asilo non risultava difatti armonizzato, in quanto gli Stati membri seguitavano ad interpretare le norme ed i criteri del Regolamento Dublino II in maniera non uniforme. A tal proposito, la Commissione proponeva di specificare l'esatto campo di applicazione della clausola di sovranità e della clausola umanitaria, di chiarire le circostanze in cui cessa la competenza di uno Stato membro, e di rafforzare le garanzie giuridiche degli individui sottoposti alla procedura Dublino.²²⁰ Il Regolamento Dublino II non conteneva, per di più, alcuna disposizione circa la protezione sussidiaria, poiché questa non faceva parte, all'epoca, dell'*acquis* dell'UE. Tuttavia, l'adozione della Direttiva Qualifiche aveva fatto sì che tale forma di protezione divenisse parte integrante del quadro normativo dell'UE in materia di asilo, ed era dunque necessario inquadrala anche nel sistema di Dublino.²²¹

Riconoscendo che i sistemi di asilo e di accoglienza degli Stati membri erano stati messi, col tempo, sotto pressione dalle nuove tendenze globalistiche verso le quali si muoveva la comunità internazionale, la Commissione decise, pertanto, di modificare il Regolamento Dublino II, ribadendone i principi chiave, ma «*[...] apportando i miglioramenti necessari, in vista dell'esperienza acquisita, a migliorare l'efficienza del sistema di Dublino e la protezione offerta ai richiedenti nel contesto di tale sistema*».²²² L'obiettivo principale del sistema di Dublino rimane quindi lo stesso: stabilire i criteri per l'individuazione dello Stato membro competente all'esame delle domande d'asilo, di cittadini di Stati terzi o di apolidi, presentate all'interno dell'Unione

²¹⁷ Regolamento (UE) 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione) (*G.U.U.E.* 29 giugno 2013 *L* 180).

²¹⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione), 3 dicembre 2008, COM(2008) 820 definitivo.

²¹⁹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione del sistema Dublino, 6 giugno 2007, COM(2007) 299 definitivo.

²²⁰ Per maggiori informazioni circa le proposte avanzate dalla Commissione, si consulti: COM(2008) 820 definitivo.

²²¹ *Ivi*, p. 6.

²²² Regolamento (UE) 604/2013, considerando no. 9.

Europea. Tra le innovazioni più importanti introdotte dal Regolamento Dublino III, si segnala l'ampliamento dell'ambito di applicazione del sistema di Dublino, in ottemperanza a quanto stabilito dalla Direttiva Qualifiche del 2011:

Per assicurare la parità di trattamento di tutti i richiedenti e beneficiari di protezione internazionale e la coerenza con l'attuale *acquis* dell'Unione in materia di asilo, in particolare con la Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, l'ambito di applicazione del presente regolamento comprende i richiedenti protezione sussidiaria e le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria.²²³

Anche il principio generale su cui si basa il Regolamento è il medesimo su cui si fondavano i due precedenti strumenti normativi, ovvero che l'espletamento della procedura d'esame della domanda d'asilo deve essere operata da un solo Stato membro. Esso corrisponde, tendenzialmente, allo Stato membro che ha svolto «*il ruolo maggiore in relazione all'ingresso e al soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri*»²²⁴ salvo alcune eccezioni.

Nonostante le modifiche apportate al sistema di Dublino, la persistenza di tale principio impedisce di risolvere il problema dell'enorme pressione esercitata sugli Stati membri «periferici», costretti a farsi carico di un numero sproporzionato di domande. A tal proposito, la Commissione aveva inserito nella proposta di modifica del Regolamento Dublino II un meccanismo di sospensione temporanea dei trasferimenti dei richiedenti asilo, nel caso in cui lo Stato competente avesse capacità limitate di accoglienza e anche «*laddove sussista il rischio che, a seguito di un trasferimento secondo Dublino, il richiedente non benefici di norme di protezione adeguate nello Stato membro competente, segnatamente in termini di condizioni di accoglienza e accesso alla procedura di asilo*».²²⁵ Tale meccanismo è poi stato scartato, per lasciare posto alla redazione di un «*meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi*»,²²⁶ inteso a far fronte a situazioni particolarmente critiche per il sistema di asilo dell'Unione Europea. Esso si compone di una fase preventiva, di una fase d'azione, e di una terza fase, della quale però non è specificato il

²²³ *Ivi*, considerando no. 10.

²²⁴ COM(2008) 820 definitivo, p. 3.

²²⁵ *Ivi*, p. 9.

²²⁶ Regolamento (UE) 604/2013, art. 33.

contenuto; il meccanismo in questione non risulta dunque sufficientemente chiaro né pienamente risolutivo, soprattutto nel caso di una situazione di crisi in progressivo peggioramento.²²⁷

Una novità significativa introdotta dal Regolamento è l'ammissione, seppur implicita, che il sistema si regge su un presupposto poco verisimile, ossia che tutti gli Stati membri offrano tutti un livello omogeneo di tutela dei diritti umani, e che siano dunque tutti «Paesi di origine sicuri». Per porre rimedio a ciò, si statuisce il divieto di trasferire un richiedente asilo nel territorio di uno Stato membro qualora vi sia il rischio che egli sia sottoposto a trattamenti inumani e degradanti ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.²²⁸

Per quanto concerne i criteri di individuazione dello Stato competente, essi vengono enumerati gerarchicamente e disciplinati nel capo III del Regolamento (artt. 7-15), e rispondono agli stessi principi che informavano il Regolamento Dublino II, prendendo in considerazione:

- le circostanze familiari del richiedente (artt. 8-11);
- il recente possesso di un visto o di un permesso di residenza in un Paese dell'UE (art. 12);
- la regolarità o l'irregolarità dell'ingresso nell'UE da parte del richiedente (artt. 13-14);
- l'eventualità della domanda presentata in una zona internazionale di transito di un aeroporto (art. 15).

Ad eccezione dei fattori afferenti alle circostanze familiari del richiedente, le cui fattispecie sono state ampliate, con particolare riguardo per le domande presentate da minori stranieri non accompagnati, i criteri sono rimasti sostanzialmente invariati rispetto a Dublino II. Al richiedente vengono però accordate maggiori garanzie, quali il diritto di informazione; il diritto a colloqui personali; più garanzie per i minori e priorità accordata all'interesse superiore del minore per l'intera procedura; maggiore protezione per i figli, i membri della famiglia, le persone a carico ed i parenti del richiedente; assistenza legale gratuita, su richiesta; diritto di fare ricorso contro decisioni

²²⁷ Cfr. Asilo in Europa, *Dublin Guide. Il Regolamento Dublino III articolo per articolo*, <http://www.asiloineuropa.it/2013/07/24/dublin-guide-il-regolamento-dublino-iii-articolo-per-articolo/>; Asilo in Europa, *Tutto quello che avreste voluto sapere sul Regolamento Dublino – Intervista a Francesco Maiani*, <http://www.asiloineuropa.it/2011/11/15/tutto-quello-che-avreste-voluto-sapere-sul-regolamento-dublino-intervista-a-francesco-maiani/>.

²²⁸ Regolamento (UE) 604/2013, art. 3, par. 2. Tale novità recepisce peraltro la sentenza *N.S. e a.* del 2011 (Corte di giustizia (grande sezione), sentenza 21 dicembre 2011, *N.S. e a.*, nelle cause riunite C-411/10 e C-493/10). Per maggiori informazioni, si consulti: Asilo in Europa, *Regolamento Dublino: il «no» della Corte di Giustizia dell'UE a presunzioni assolute in materia di rispetto dei diritti fondamentali. Sentenza N.S. e altri*, <http://www.asiloineuropa.it/2011/12/27/regolamento-dublino-il-no-della-corte-di-giustizia-dellue-a-presunzioni-assolute-in-materia-di-rispetto-dei-diritti-fondamentali-sentenza-n-s-e-altri/>.

di trasferimento in un altro Paese dell'UE, compresa l'opzione di attribuire un effetto sospensivo al ricorso in questione.²²⁹

Viene, inoltre, riconfermata la regola dello «Stato di primo ingresso», all'articolo 3, par. 2 del Regolamento Dublino III, che statuisce che *«quando lo Stato membro competente non può essere designato sulla base dei criteri enumerati nel presente regolamento, è competente il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata.»*.²³⁰ Gli effetti di tale criterio, sul quale di fatto si è imperniata la ripartizione degli obblighi tra Stati membri in materia di immigrazione e asilo, si sono manifestati nel corso della crisi dei migranti che ha colpito l'Europa a partire dal 2014, e tutt'oggi esso è contestato e oggetto di proposte di riforma, come avremo modo di analizzare in seguito.

Viene chiarificata l'applicazione della clausola di sovranità e della clausola umanitaria, che vengono riunificate nell'articolo 17. Per quanto riguarda la prima, viene ribadita la possibilità per ogni Stato membro di farsi carico dell'esame di una domanda, anche se non gli compete in base ai criteri stabiliti dal Regolamento; tale decisione è totalmente autonoma e non soggetta ad alcun tipo di condizione, neppure al consenso dello Stato che sarebbe competente o al consenso dell'interessato.

La clausola umanitaria appare invece modificata. Si stabilisce, difatti, che lo Stato membro nel quale è manifestata l'intenzione di chiedere la protezione internazionale e che individua lo Stato membro competente o lo stesso Stato membro competente possano in ogni momento, prima che sia presa una decisione nel merito, chiedere ad un altro Stato membro *«di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali, anche se tale altro Stato membro non è competente ai sensi dei criteri definiti agli articoli da 8 a 11 e 16»*.²³¹ Lo Stato così interpellato deve poi fornire la propria risposta entro due mesi, motivando l'eventuale rifiuto. L'obbligo degli Stati membri di non separare o di ricongiungere gli individui a loro carico, che nel Regolamento Dublino II faceva altresì parte della clausola umanitaria, viene qui specificato con più accuratezza nell'articolo 16: si stabilisce che, in presenza di legami familiari comprovati e già esistenti nel Paese di origine dei soggetti e qualora il richiedente sia dipendente dall'assistenza

²²⁹ EUR-Lex, *La politica di asilo dell'Unione Europea: determinazione del Paese dell'Unione responsabile dell'esame delle domande*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:23010503_1&qid=1602777098106&from=EN.

²³⁰ Regolamento (UE) 604/2013, art. 3, par. 2.

²³¹ *Ivi*, art. 17, par. 2.

di un figlio, un fratello, o un genitore residenti in un altro Stato membro, sarà quest'ultimo ad essere competente all'esame della domanda del richiedente in questione.²³²

Il capo V del Regolamento illustra i due obblighi principali degli Stati membri, ovvero l'obbligo di presa o ripresa in carico, e l'obbligo di esaminare la domanda o di portarne a termine l'esame. Tali obblighi vengono meno se un altro Stato membro – non competente – rilascia al richiedente un permesso di soggiorno, se il richiedente si è allontanato dal territorio degli Stati membri per almeno 3 mesi, o se, in caso di richiesta di ripresa in carico della domanda, lo Stato membro possa stabilire che il richiedente ha lasciato il territorio degli Stati membri conformemente ad una decisione di rimpatrio o allontanamento emessa a seguito del ritiro o del rigetto della domanda stessa.²³³

Il capo VI è di particolare importanza, in quanto disciplina in ben sei sezioni distinte le procedure di presa in carico e ripresa in carico della domanda. Esse sono dedicate rispettivamente a:

1. l'avvio della procedura;
2. le procedure per le richieste di presa in carico;
3. le procedure per le richieste di ripresa in carico;
4. le garanzie procedurali;
5. il trattenimento ai fini del trasferimento;
6. i trasferimenti.

L'avvio della procedura di determinazione dello Stato membro competente ha inizio «*non appena una domanda di protezione internazionale è presentata per la prima volta in uno Stato membro*»,²³⁴ ovvero «*non appena le autorità competenti dello Stato membro interessato ricevono un formulario presentato dal richiedente o un verbale redatto dalle autorità*».²³⁵ Lo Stato membro in cui è stata presentata la domanda ha l'obbligo di individuare lo Stato competente al suo esame, ma tale obbligo viene meno nel caso in cui il richiedente si sia allontanato dal territorio degli Stati membri per almeno tre mesi o se un altro Stato gli abbia rilasciato un permesso di soggiorno.²³⁶ Una volta individuato lo Stato competente, lo Stato membro nel quale è stata presentata la domanda deve avanzare a tale Stato la richiesta di presa in carico quanto prima, e al più tardi entro tre mesi dalla presentazione della domanda. Se lo Stato non provvede a formulare la richiesta entro tali termini, sarà esso stesso a doversi far carico della procedura d'esame.²³⁷

²³² *Ivi*, art. 16.

²³³ *Ivi*, artt. 18-19.

²³⁴ *Ivi*, art. 20, par. 1.

²³⁵ *Ivi*, art. 20, par. 2.

²³⁶ *Ivi*, art. 20, par. 5.

²³⁷ *Ivi*, art. 21, par. 1.

Lo Stato membro richiesto ha l'obbligo di rispondere entro due mesi dalla ricezione della richiesta (o entro un mese, se è stato sollecitato a dare una risposta urgente e se la questione in oggetto è particolarmente complessa); la mancata risposta entro tali termini equivale a un'accettazione della richiesta.²³⁸ È la Commissione a stabilire e riesaminare periodicamente le prove e le circostanze indiziarie utili a stabilire lo Stato competente. In mancanza di esse, lo Stato richiesto si dichiara competente se le circostanze indiziarie sono «*coerenti, verificabili e sufficientemente particolareggiate per stabilire la competenza*».²³⁹ Le richieste di ripresa in carico si dividono invece a seconda che il richiedente abbia o meno presentato una nuova domanda nello Stato membro richiedente dopo averla presentata nello Stato richiesto, fattispecie di cui si occupano rispettivamente gli articoli 23 e 24. Infine, anche in questo caso, nulla si dispone circa un eventuale rifiuto dello Stato richiesto.

Le garanzie procedurali riguardano l'obbligo, a carico dello Stato richiedente, di notificare al richiedente protezione l'eventuale decisione del trasferimento, inclusi i mezzi di impugnazione della stessa (di cui si occupa l'articolo 27 e che appaiono innovati rispetto al Regolamento Dublino II), compreso quello sul diritto di chiedere la sospensiva del provvedimento in questione, sui termini per esperirli, e sui termini relativi all'esecuzione del trasferimento.²⁴⁰ Una cruciale novità è la disciplina del trattenimento dei richiedenti asilo, non presente nel precedente Regolamento, ma che si allinea alla Direttiva Accoglienza: l'articolo 28, par. 1 sancisce il principio fondamentale secondo cui «*gli Stati membri non possono trattenere una persona per il solo motivo che sia oggetto della procedura stabilita dal presente Regolamento*».²⁴¹ L'unica eccezione si ha quando vi siano motivi, basati su criteri oggettivi definiti dalla legge, per ritenere che la persona oggetto del trasferimento possa fuggire; in tal caso, gli Stati membri possono trattenere l'interessato per garantirne il trasferimento, sulla base di una valutazione individuale e solo nella misura in cui il trattenimento sia proporzionato e non possano essere applicate efficacemente altre misure alternative meno restrittive.²⁴²

Il trasferimento del richiedente asilo deve essere effettuato entro 6 mesi, prorogabili fino a 12 mesi in caso di impossibilità a trasferire dovuta alla detenzione dell'interessato e fino a 18 mesi in caso di fuga dello stesso.²⁴³ Gli Stati membri sono obbligati a svolgere i trasferimenti «*in modo*

²³⁸ *Ivi*, art. 22.

²³⁹ *Ivi*, art. 22, par. 5.

²⁴⁰ *Ivi*, art. 26, par. 1-2.

²⁴¹ *Ivi*, art. 28, par. 1.

²⁴² *Ivi*, art. 28, par. 2.

²⁴³ *Ivi*, art. 29.

umano e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana»,²⁴⁴ qualora essi avvengano in maniera controllata o sotto scorta, e di scambiare con gli altri Stati membri informazioni circa le esigenze immediate dell'individuo o che siano funzionali alla sua tutela (art. 31), nonché dati sanitari relativi allo stato di salute fisica e mentale dell'interessato, qualora quest'ultimo vi abbia prestato consenso esplicito (art. 32).

²⁴⁴ *Ibidem.*

CAPITOLO SECONDO

IL DIRITTO DI ASILO E IL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

2.1. L'ART. 10, 3° COMMA DELLA COSTITUZIONE: IL DIRITTO COSTITUZIONALE DI ASILO COME DIRITTO SOGGETTIVO DELLO STRANIERO

Il diritto d'asilo è un diritto riconosciuto e salvaguardato dall'ordinamento italiano, inserito tra i dodici principi fondamentali della Costituzione italiana. Esso è previsto dall'articolo 10, 3° comma, dove si sancisce che:

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.¹

Una prima ipotesi di disciplina relativa alla condizione giuridica dello straniero titolare del diritto d'asilo in Italia venne esaminata durante la seduta del 2 ottobre 1946 del dibattito dell'Assemblea costituente.² La discussione in merito venne successivamente ripresa durante l'Adunanza plenaria della Commissione, il 24 gennaio 1947, occasione nella quale si vagliò l'ipotesi di escludere dal godimento del diritto d'asilo tutti coloro che avevano «*combattuto in altri Paesi contro la libertà e contro la democrazia*».³ Tale idea, però, venne accantonata per la difficoltà di valutare il carattere autoritario o liberale dei singoli regimi di riferimento.⁴ L'introduzione del diritto d'asilo nella Costituzione proseguì attraverso un percorso relativamente tortuoso, fino alla sua enunciazione definitiva l'11 aprile 1947.⁵

¹ Costituzione della Repubblica italiana, 1° gennaio 1948, art. 10, 3° comma.

² Assemblea costituente, Prima Sottocommissione, 2 ottobre 1946, p. 176. Il testo proposto, e successivamente approvato senza modifiche, era il seguente: «*La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero cui vengono negate nel proprio Paese i diritti e le libertà sancite dalla presente Costituzione, ha diritto di asilo nel territorio dello Stato*».

³ Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, 24 gennaio 1947, pp. 169-170.

⁴ COSTA, *Costituzione italiana: articolo 10*, Roma, 2018, p. 60.

⁵ Assemblea costituente, *Esame degli emendamenti agli articoli del Titolo primo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti civili»*, 11 aprile 1946, <https://www.nascitacostituzione.it/01principi/010/art010-019>.

Il tema dell'asilo fu centrale nel dibattito tra i costituenti, sia dal punto di vista etico che da quello politico. La formulazione finale del diritto in questione riflette la loro sensibilità alla tutela i diritti umani fondamentali, che prescinde dalla cittadinanza del singolo individuo, e al fenomeno della migrazione forzata motivata da fattori politici, cui molti costituenti erano stati costretti durante il periodo fascista.⁶ Malgrado ciò, non deve sorprendere l'enunciazione generale e poco particolareggiata della figura dello straniero e del diritto di asilo all'interno della Costituzione: innanzitutto, l'Italia era stata fino ad allora una terra di emigrazione, non di immigrazione e, in aggiunta, la recentissima esperienza della Seconda Guerra Mondiale e la dittatura fascista non avevano di certo contribuito ad accrescere la capacità attrattiva del Paese agli occhi degli stranieri;⁷ in più, è stato sottolineato come, per i costituenti, acquisisse una certa rilevanza una categoria di stranieri nello specifico, ossia di coloro che erano perseguitati per motivi politici.⁸

L'impostazione ideologica e politica prevalente dei membri dell'Assemblea costituente consentì, inoltre, il superamento della più restrittiva logica perseguita da alcuni partiti, che inquadravano l'asilo come un problema di mantenimento dell'ordine pubblico,⁹ e lo configurò piuttosto come un vero e proprio diritto soggettivo dello straniero, senza condizioni o eccezioni.¹⁰ È stato sottolineato, peraltro, che il diritto d'asilo costituzionalmente garantito prevale in via gerarchica sulle disposizioni di legge concernenti la disciplina della condizione giuridica dello straniero che subordinano il godimento di alcuni diritti da parte dello straniero stesso a un vincolo di reciprocità.¹¹ Nonostante il carattere soggettivo di tale diritto, è bene sottolineare che esso avrebbe dovuto trovare applicazione a seguito dell'approvazione di una specifica legge, così come l'ultima

⁶ PETROVIĆ, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, Milano, 2011, p. 19.

⁷ COSTA, *Costituzione italiana: articolo 10*, Roma, 2018, pp. 67-68.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*. In particolare, erano il Partito Liberale Italiano (PLI) e il Blocco Nazionale delle Libertà (BNL) a propugnare questa visione. Da parte dei partiti di sinistra, è possibile rilevare un riferimento alla correlazione tra immigrazione e ordine pubblico nell'intervento di Riccardo Ravagnan, esponente del Partito Comunista Italiano (PCI), che affermò: «È necessaria dunque una discriminazione: non possiamo concedere in tal caso il diritto di asilo, non possiamo ammettere una Costituzione che rischi di concedere il diritto di asilo ad elementi che si trovino sullo stesso piano di quelli che noi riteniamo in Italia pericolosi per l'ordine pubblico e per le istituzioni del nostro Paese». È dunque chiaro che si faceva riferimento non a tutti gli stranieri indiscriminatamente, bensì solo a coloro che in Italia erano considerati come criminali.

¹⁰ PETROVIĆ, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, Milano, 2011, p. 19.

¹¹ *Ivi*, pp. 21-22. Il principio di reciprocità era stato reintrodotta con il Codice civile italiano del 1942. L'art. 16 delle preleggi del Codice civile italiano afferma difatti che «Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità e salve le disposizioni contenute in leggi speciali». È dunque significativo che i costituenti non abbiano imposto un tale vincolo di reciprocità alla possibilità dello straniero di fruire del diritto d'asilo garantito dalla Costituzione.

parte del 3° comma lascia intendere;¹² ad oggi tale previsione non ha avuto tuttavia compimento, come avremo modo di osservare a breve.

L'istituto del diritto costituzionale d'asilo, infine, non corrisponde e non va dunque confuso col riconoscimento dello *status* di rifugiato, enunciato nella Convenzione di Ginevra del 1951,¹³ né tantomeno con la protezione sussidiaria introdotta nell'ambito dell'Unione Europea con la c.d. «Direttiva Qualifiche». Si tratta, difatti, di un diritto di portata assai più ampia, come riconosciuto anche dalla Cassazione, la quale, con la sentenza n. 4674 del 1997, ha affermato che:

[...] la categoria dei rifugiati politici è meno ampia di quella degli aventi diritto all'asilo, in quanto la citata Convenzione di Ginevra prevede quale fattore determinante per la individuazione del rifugiato, se non la persecuzione in concreto, un fondato timore di essere perseguitato, cioè un requisito che non è considerato necessario dall'art. 10, terzo comma, Cost.¹⁴

Difatti, la Costituzione non fa alcun riferimento al «*fondato timore di persecuzione*», ma riconosce quale titolare del diritto costituzionale d'asilo lo straniero che, nel Paese d'origine, si veda negata la possibilità di godere delle libertà democratiche che invece l'ordinamento italiano garantisce. Questa norma si applica sia nel caso di un Paese nel quale tali libertà non vengano garantite né sul piano formale né su quello sostanziale, sia allorché uno Stato rispetti solo formalmente le libertà democratiche in oggetto.¹⁵

2.1.1. L'ASSENZA DI UNA NORMATIVA APPLICATIVA DELLE GARANZIE DISPOSTE DALL'ART. 10, 3° COMMA, COST.

Come accennato pocanzi, attualmente non esiste una disciplina legislativa organica del diritto d'asilo, che dia attuazione all'art. 10, 3° comma della Costituzione. Tuttavia, sebbene tale disposizione fosse stata inizialmente considerata come foriera di una norma meramente programmatica,¹⁶ gli sviluppi della giurisprudenza ne hanno successivamente messo in evidenza il

¹² BENVENUTI, *Asilo (diritto di) – II) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, aggiornamento XVI, vol. III, Roma, 2007, p. 7.

¹³ La Convenzione di Ginevra relativa allo *status* di rifugiato è stata ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 24 luglio 1954 n. 722 (*G.U.* 27 agosto 1954 n. 196).

¹⁴ Cassazione (sez. un. civ.), 26 maggio 1997 n. 4674.

¹⁵ PETROVIĆ, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, Milano, 2011, p. 19.

¹⁶ BENVENUTI, *Asilo (diritto di) – II) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, aggiornamento XVI, vol. III, Roma, 2007, p. 3.

carattere precettivo,¹⁷ che la rende «*immediatamente azionabile dai singoli nei confronti dei pubblici poteri*».¹⁸ Con la sentenza n. 4674 del 1997, la Cassazione ha difatti riconosciuto che:

[...] l'art. 10, terzo comma, Cost. attribuisce direttamente allo straniero il quale si trovi nella situazione descritta da tale norma un vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo, anche in mancanza di una legge che, del diritto stesso, specifichi le condizioni di esercizio e le modalità di godimento.

Come è stato osservato in dottrina il carattere precettivo e la conseguente immediata operatività della disposizione costituzionale sono da ricondurre al fatto che essa, seppure in una parte necessita di disposizioni legislative di attuazione, 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.¹⁹

Secondo tale orientamento giurisprudenziale (più volte confermato anche in seguito²⁰), il diritto costituzionale di asilo non può dipendere da decisioni di carattere costitutivo delle autorità amministrative nazionali, le quali, tutt'al più, potrebbero accertarne i presupposti tramite atti di natura dichiarativa.²¹ Tuttavia, nella medesima pronuncia, ossia la n. 4674 del 1997, la Corte di Cassazione ha chiarito anche che, in assenza di una legge organica attuativa dell'art. 10, 3° comma della Costituzione, il diritto costituzionale di asilo deve essere inteso come mero diritto di accedere nel territorio dello Stato al fine di esperire la procedura per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.²²

Rimane, dunque, da sciogliere il nodo afferente alla mancata elaborazione di una normativa che dia piena attuazione al diritto costituzionale d'asilo. Malgrado il riconoscimento della sua

¹⁷ Cfr. ALBANO, *Diritto di asilo costituzionale, obblighi internazionali dello Stato italiano ed abrogazione della protezione umanitaria*, in SANTORO, *I profili di illegittimità costituzionale del Decreto Salvini*, Roma, 2019, p. 43; BENVENUTI, *Asilo (diritto di) – II) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, aggiornamento XVI, vol. III, Roma, 2007, p. 3; BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007, pp. 31 e ss.; GLIATTA, *La garanzia costituzionale del diritto di asilo e il sistema di tutela europeo dei richiedenti protezione internazionale: quando l'integrazione non funziona*, in *federalismi.it*, Focus Human Rights, n. 3, 2017, p. 9.

¹⁸ RUOTOLO, *Diritto d'asilo e status di rifugiato in Italia alla luce del diritto internazionale e della prassi interna recente*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4, 2008, pp. 1827-1828.

¹⁹ Cassazione (sez. un. civ.), 26 maggio 1997 n. 4674.

²⁰ Cassazione (sez. un. civ.), 8 ottobre 1999 n. 907; Cassazione (sez. I civ.), 4 maggio 2004 n. 8423.

²¹ RUOTOLO, *Diritto d'asilo e status di rifugiato in Italia alla luce del diritto internazionale e della prassi interna recente*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4, 2008, p. 1828; Cassazione (sez. un. civ.), 8 ottobre 1999 n. 907.

²² Cassazione (sez. un. civ.), 26 maggio 1997 n. 4674. La Cassazione ha reiterato quest'affermazione nella sentenza n. 25028 del 2005. Per maggiori informazioni, si consulti: TOSCANO, *Asilo politico e principi costituzionali*, 12 febbraio 2014, <https://www.diritto.it/asilo-politico-e-principi-costituzionali/>; BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018.

immediata portata precettiva, difatti, esso è stato raramente applicato direttamente (uno dei casi più noti è quello di Öcalan²³). Come precedentemente accennato, è lo stesso 3° comma che rimanda all'intervento del legislatore, il quale deve stabilire le condizioni secondo cui si esercita il diritto in questione. La Costituzione non esige, tra l'altro, che il diritto costituzionale d'asilo debba corrispondere ad un'unica fattispecie di protezione, né che debba esistere un'unica legge che ne disciplini le condizioni di esercizio e le modalità di godimento.²⁴ Trattandosi a tutti gli effetti di norme che afferiscono alla condizione giuridica dello straniero, esse devono essere quantomeno conformi alle norme e ai trattati internazionali, come stabilito dall'articolo 10, 2° comma, Cost.

Con l'introduzione dell'istituto della protezione umanitaria mediante il d.lgs. n. 286 del 1998, e con il recepimento delle normative europee in materia d'asilo, la giurisprudenza della Cassazione ha affermato che:

[...] il diritto d'asilo è oggi [...] interamente attuato e regolato, attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti di protezione, ad opera della esaustiva normativa di cui al d.lgs. 251 del 2007 (adottato in attuazione della direttiva 2004/83/CE) e dell'art. 5 c. 6 del T.U. approvato con d.lgs. 286 del 1998, sì che non si scorge alcun margine di residuale diretta applicazione della norma costituzionale.²⁵

I tre istituti di protezione cui si fa riferimento sono lo *status* di rifugiato, la protezione sussidiaria, di cui abbiamo discusso nel capitolo precedente, e la protezione umanitaria, forma di protezione che analizzeremo invece a breve. La Cassazione mette in luce la relazione che intercorrerebbe tra il riconoscimento del diritto alla protezione umanitaria e l'attuazione del diritto costituzionale d'asilo: assieme alle due forme di protezione originarie, rispettivamente, nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento dell'Unione Europea, si collocherebbe un ulteriore diritto soggettivo dello straniero, immediatamente azionabile dinanzi al giudice,²⁶ chiudendosi, dunque, il cerchio delle forme di protezione garantite dal nostro ordinamento.²⁷ Ciò

²³ Öcalan era il capo del partito curdo PKK, considerato un terrorista dallo Stato turco e per questo perseguitato. Nel 1999, il Tribunale di Roma riconobbe il suo diritto di asilo ai sensi dell'art. 10, 3° co., Cost., senza esaminare il suo caso secondo il procedimento per il riconoscimento dello *status* di rifugiato definito dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Per maggiori informazioni, si consulti: ZORZELLA, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2018, pp. 3-4.

²⁴ BONETTI, *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2008, p. 18.

²⁵ Cassazione (sez. VI – 1), 26 giugno 2012 n. 10686. Ma tale orientamento giurisprudenziale è stato confermato anche in: Cassazione (sez. VI – 1), 4 agosto 2016 n. 16362; Cassazione (sez. VI – 1), 23 novembre 2017 n. 28015.

²⁶ Corte Suprema di Cassazione, *Rassegna delle recenti pronunce della Corte di Cassazione in materia di diritto di asilo e protezione internazionale dello straniero: questioni sostanziali e processuali*, 20 novembre 2018, <http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Rel108-2018.pdf>.

²⁷ ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018, p. 100.

implica anche che vi possa essere «*un diretto e immediato riconoscimento del diritto di asilo costituzionale tout court*»;²⁸ da una parte, infatti, l'evoluzione dell'orientamento della Cassazione consente il superamento del precedente indirizzo restrittivo concernente il diritto d'asilo, che veniva circoscritto all'ingresso dello straniero nel territorio dello Stato.²⁹ Dall'altra, si ottiene, in un certo senso, la «dispersione» di questo diritto, che viene assorbito nel vasto sistema della protezione internazionale, perdendo così la sua centralità e preminenza quale diritto fondamentale sancito e salvaguardato dalla Costituzione,³⁰ e non si ha dunque un recupero sostanziale del diritto costituzionale d'asilo nella sua specificità. Come vedremo in seguito, infatti, si ritiene che l'istituto della protezione umanitaria si ponga in posizione alternativa rispetto allo *status* di rifugiato ed alla protezione sussidiaria,³¹ come confermato anche dalla Corte di Cassazione.³² Tale istituto di protezione è stato tuttavia significativamente modificato dal decreto-legge n. 113 del 4 ottobre 2018,³³ che ha individuato nuove forme di permesso concernenti ipotesi eccezionali e residuali di applicazione, il quale è stato poi a sua volta modificato dal decreto-legge n. 130 del 21 ottobre 2020.³⁴ Le recenti riforme in materia di immigrazione e, in particolare, il ripensamento di quella che era la protezione umanitaria, hanno dunque «scardinato» quel tritico di forme di protezione che, come rilevato pocanzi, dava piena attuazione al diritto costituzionale d'asilo. Ciò pone in evidenza una grande criticità, ovvero il carattere mutevole che il dettato costituzionale finisce per assumere se lo si «riempie di contenuti» alla luce di altre discipline concorrenti e, invece, non lo si valorizza come una norma dotata di dignità, portata e significato giuridico autonomi. A tale problematicità contribuiscono anche l'origine delle altre tipologie di protezione considerate, una facente parte dell'ordinamento internazionale (*status* di rifugiato) e una del quadro normativo europeo (protezione sussidiaria), nonché il fatto che esse definiscano una tutela dello straniero che richiede asilo molto più limitata e circoscritta rispetto al dettato costituzionale italiano.

²⁸ BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018.

²⁹ Cassazione (sez. VI – 1), 10 gennaio 2013 n. 563.

³⁰ BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018.

³¹ ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018, p. 102.

³² Cassazione (sez. VI – 1), 7 luglio 2014 n. 15466.

³³ Decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 «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», art. 1, 8° comma (*G.U.* 4 ottobre 2018 n. 231).

³⁴ Decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 «Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del Codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale» (*G.U.* 21 ottobre 2020 n. 261).

A ben vedere, dunque, come è stato rilevato, per garantire la corretta e precisa applicazione del precetto costituzionale «*occorre piuttosto che anche il giudice ordinario torni a riconsiderare la necessaria autonomia concettuale del diritto di asilo costituzionale e a configurarlo quale diritto costituzionale soggettivo perfetto*».³⁵ Soprattutto, alla luce di ciò, rimane ferma la necessità di formulare una legge che ne stabilisca le condizioni di esercizio le modalità di godimento, di modo da fornire piena e corretta attuazione all'asilo costituzionale ed evitare che esso sia considerato come «*qualcosa di molto simile ad un "orpello" normativo, magari di particolare effetto ma pur sempre in larga misura inutile*».³⁶

2.2. LO SVILUPPO DEL FENOMENO MIGRATORIO IN ITALIA E LE PRIME INIZIATIVE LEGISLATIVE IN MATERIA

Con l'adozione della Carta costituzionale iniziò, in Italia, il complicato processo di interpretazione e applicazione dei principi e delle norme ivi disciplinate; difatti, malgrado l'intenzione di operare una cesura netta col precedente ordinamento, l'immediata «costituzionalizzazione» della neoistituita Repubblica risultò di difficile realizzazione.³⁷ Le politiche relative al trattamento degli stranieri nell'ordinamento italiano non facevano eccezione: lo dimostrano una prolungata inerzia legislativa, quasi trentennale, in materia e la conseguente assenza di una cornice legislativa organica sulle politiche dell'immigrazione, che si otterrà solo nel 1998 con la c.d. «legge Turco-Napolitano»³⁸ e il d.lgs. n. 286/1998³⁹ (il Testo unico sull'immigrazione, TUIMM). In virtù di ciò, si diffuse invece il c.d. «sistema di governo per circolari»,⁴⁰ che riempì il

³⁵ BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018.

³⁶ PASSAGLIA, *Eutanasia di un diritto (la triste parabola dell'asilo)*, in *Il Foro italiano*, n. 10, 2006, p. 2863.

³⁷ COSTA, *Costituzione italiana: articolo 10*, Roma, 2018, pp. 74-75. Come osservato, tra i motivi per cui il percorso di realizzazione del nuovo ordinamento fu lento e faticoso, troviamo la vicinanza al precedente regime fascista di diversi esponenti delle classi politiche, alcune tradizioni difficili da estirpare, nonché il ritardo nella messa a punto di alcune istituzioni fondamentali previste dalla Costituzione (quali la Corte costituzionale e le Regioni).

³⁸ Legge 6 marzo 1998 n. 40 «Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» (*G.U.* 12 marzo 1998 n. 59).

³⁹ Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» (*G.U.* 18 agosto 1998 n. 191).

⁴⁰ GJERGJI, *La cittadinanza degli stranieri. Una trama scaturita dai "laboratori segreti" della pubblica amministrazione*, in ANDREOZZI, TONOLO (a cura di), *La cittadinanza molteplice. Ipotesi e comparazioni*, Trieste, 2016, pp. 28 e ss. Fino al 1986, anno in cui venne approvata la c.d. «legge Foschi», la materia migratoria è stata caratterizzata dall'assenza di disposizioni legislative in merito e, per converso, da un'intensa attività ministeriale. A titolo di esempio, troviamo la circolare n. 7 del 28 dicembre 1970, recante «*norme per l'ingresso, il soggiorno e il transito degli stranieri in Italia*» e «*norme relative ai visti per speciali categorie di persone*» (ossia rifugiati, apolidi, zingari, marittimi e membri di equipaggi aerei). Come rilevato, nella maggior parte delle circolari in questione erano presenti disposizioni

vuoto normativo mediante circolari amministrative (in particolare quelle ministeriali) mutevoli e legate alle contingenze del singolo caso; questo sistema non teneva neppure conto del precetto costituzionale dell'art. 10, 2° comma, che specificava chiaramente che la condizione dello straniero dovesse essere regolata per legge.⁴¹

Concorrevano a tale lacuna giuridica in materia di immigrazione e asilo anche la tradizionale concezione politica e sociale dell'Italia come terra di emigrazione, e non invece di immigrazione; concezione che rimase radicata a lungo nonostante la crescente affluenza di manodopera proveniente dall'estero già negli anni Sessanta.⁴² Nonostante il rapido mutamento dei flussi migratori internazionali, difatti, ci volle tempo affinché si realizzasse che essi andavano considerati a tutti gli effetti come un fenomeno strutturale del nuovo sistema di relazione internazionale, piuttosto che come eventi di natura eccezionale ed emergenziale.⁴³

Per comprendere appieno l'evoluzione del peculiare percorso italiano in materia migratoria, occorre sottolineare che, dapprincipio, l'Italia faceva parte di quella schiera di Paesi che, all'atto della firma, aveva apposto la riserva geografica alla Convenzione di Ginevra del 1951, espressamente prevista dalla Convenzione stessa. A quest'ultima è stata data autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione con legge n. 722 del 24 luglio 1954,⁴⁴ per entrare poi in vigore in Italia il 13 febbraio 1955. L'Italia ha apposto delle riserve ad alcuni articoli della Convenzione di Ginevra,⁴⁵ tra cui all'articolo 1, par. B(1)(b),⁴⁶ impegnandosi dunque ad accogliere solo i rifugiati

discriminatorie, e inoltre, stabilendo norme in materia di immigrazione non contemplate in alcun provvedimento legislativo, tali circolari perpetravano una prassi in netto contrasto con l'enunciato dell'art. 10, 2° comma, Cost., il quale stabilisce che «la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali»; al contrario, la Costituzione esige piuttosto che l'attività della Pubblica amministrazione l'amministrazione sia conforme ed esecutiva della volontà del legislatore.

⁴¹ COSTA, *Costituzione italiana: articolo 10*, Roma, 2018, p. 75.

⁴² Cfr. COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, pp. 29-35; COLUCCI, *Per una storia del governo dell'immigrazione straniera in Italia: dagli anni Sessanta alla crisi delle politiche*, in *Meridiana*, n. 91, 2018, pp. 10-11; COLOMBO, SCIORTINO, *Italian immigration: the origins, nature and evolution of Italy's migratory systems*, in *Journal of Modern Italian Studies*, vol. 9, 2004, pp. 53-66.

⁴³ ALGOSTINO, *L'immigrazione come dato strutturale e non come emergenza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019, pp. 1 e ss.; COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, pp. 12-15.

⁴⁴ Legge 24 luglio 1954 n. 722 «Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951» (*G.U.* 27 agosto 1954 n. 196).

⁴⁵ United Nations, *Convention relating to the status of refugees*, <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20V/V-2.en.pdf>. In particolare, è stata apposta riserva agli artt. 6, 7, 8, 17, 18, 19, 22, 23, 25, 34; il Governo italiano ha dichiarato di considerare le disposizioni di tali articoli quali raccomandazioni.

⁴⁶ Quest'ultimo affermava che: «*For the purposes of this Convention, the words "events occurring before 1 January 1951" in article 1, section A, shall be understood to mean [...] "events occurring in Europe or elsewhere before 1 January 1951", and each Contracting State shall make a declaration at the time of signature, ratification or accession, specifying which of these meanings it applies for the purpose of its obligations under this Convention*».

provenienti da Stati europei a causa di avvenimenti sopravvenuti prima del 1° gennaio 1951.⁴⁷ La riserva in oggetto fu abolita solo con la c.d. «legge Martelli»⁴⁸ del 1990, provvedimento comunque tardivo rispetto agli sviluppi della normativa internazionale; difatti, l'adozione del Protocollo di New York del 1967 aveva determinato il superamento delle limitazioni della Convenzione di Ginevra, sia geografiche che temporali, riconoscendo dunque la dimensione globale del fenomeno migratorio. Ciò non obbligava però gli Stati che avevano già apposto riserve in precedenza a rimuoverle e, come affermato pocanzi, negli anni Sessanta, in Italia, era ancora dominante una visione politica e sociale dell'immigrazione prettamente eurocentrica, per cui il tema dell'asilo non era particolarmente sentito;⁴⁹ era al contrario diffusa, soprattutto mediante la stampa,⁵⁰ un'immagine «rassicurante», nella quale l'Italia si configurava piuttosto come un Paese di mero transito per i rifugiati, e non invece quale meta di approdo e insediamento.⁵¹

Fu tra gli anni Settanta e Ottanta del Novecento che il fenomeno migratorio divenne materia di interesse, sia pubblico sia politico. Aumentarono, difatti, gli arrivi di stranieri in cerca di occupazione,⁵² i quali tuttavia rispondevano ad una specifica richiesta di manodopera da parte del

⁴⁷ Il 24 ottobre 1964, l'Italia ha ritirato le riserve apposte alla Convenzione, a eccezione di quella geografica e di quelle agli artt. 17 e 18, i quali sarebbero stati ancora considerati quali raccomandazioni. Tali riserve sono state poi abolite nel 1990 con la c.d. «legge Martelli».

⁴⁸ Legge 28 febbraio 1990 n. 39 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, 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» (G.U. 28 febbraio 1990 n. 49).

⁴⁹ SALVATICI, *Il diritto d'asilo e l'abolizione della riserva geografica*, in COLUCCI, *1989-90: la storia dell'immigrazione straniera in Italia a un punto di svolta*, in *Il Mulino*, n. 2, 2020, pp. 285-6.

⁵⁰ Cfr. DE CASTRO, *L'obbligo di rispettare il diritto di asilo politico*, in *La Stampa*, 7 marzo 1956, http://www.archiviolastampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,5/articleid,0058_01_1956_0057_0005_14065712/; MAN, *Per i profughi politici l'Italia è un territorio di «primo asilo»*, in *La Stampa*, 16 gennaio 1969, http://www.archiviolastampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,2/articleid,0124_01_1969_0013_0002_4923601/; FURNO, *L'«arcipelago» dei profughi*, in *La Stampa*, 2 novembre 1975, http://www.archiviolastampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,19/articleid,1110_01_1975_0254_0019_21483515/.

⁵¹ Tale clima rassicurante, che dava l'idea di un'Italia accogliente e generosa, ma senza al contempo allarmare i cittadini, era peraltro avvalorato dalla stampa. Per maggiori informazioni, si consulti: SALVATICI, *Il diritto d'asilo e l'abolizione della riserva geografica*, in COLUCCI, *1989-90: la storia dell'immigrazione straniera in Italia a un punto di svolta*, in *Il Mulino*, n. 2, 2020, pp. 286-7.

⁵² Si pensi, ad esempio, ai lavoratori stagionali impegnati nelle attività di pesca e agricoltura nel sud Italia, o ai lavoratori del settore domestico. Per maggiori informazioni, si consulti: COLOMBO, SCIORTINO, *Italian immigration: the origins, nature and evolution of Italy's migratory systems*, in *Journal of Modern Italian Studies*, vol. 9, 2004, pp. 56-57; COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, pp. 38-47.

settore industriale. Essi, però anche a causa della crisi del petrolio del 1973-4, andarono ad aggravare la disoccupazione già diffusasi all'interno del Paese.⁵³

Inoltre, l'Italia iniziò anche ad essere meta di un numero crescente di richiedenti asilo provenienti da Paesi extraeuropei,⁵⁴ i quali, in deroga alla limitazione geografica della Convenzione di Ginevra del 1951, potevano vedersi riconosciuto uno *status* di «rifugiato sotto mandato».⁵⁵ L'afflusso di stranieri stimolò così, nel 1976, la stesura di un disegno di legge⁵⁶ che ne tutelasse i diritti e stabilisse con precisione le condizioni di riconoscimento del diritto d'asilo, in ottemperanza a quanto stabilito dall'art. 10, 3° comma della Costituzione; tuttavia, esso non ebbe seguito. Inoltre, venne riproposto e nuovamente respinto tre anni dopo. La lacuna normativa venne invece colmata dal c.d. «sistema di governo per circolari», il quale, per via dell'ampio margine di discrezionalità che lo caratterizzava, costringeva gli stranieri a vivere in condizioni estremamente precarie, instabili, e mutevoli.⁵⁷

Per l'adozione della prima legge in materia di immigrazione, la c.d. «legge Foschi»,⁵⁸ occorre attendere gli anni Ottanta del Novecento. Questo decennio fu segnato da diversi eventi, di natura nazionale e internazionale, che ne accrebbero la rilevanza all'interno del dibattito politico. Innanzitutto, nel 1981 l'Italia ratificò la Convenzione dell'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro) n. 143 del 1975 sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti;⁵⁹ a seguito di ciò, nel 1982, circa 5.000 stranieri

⁵³ COLUCCI, *Per una storia del governo dell'immigrazione straniera in Italia: dagli anni Sessanta alla crisi delle politiche*, in *Meridiana*, n. 91, 2018, pp. 11-12.

⁵⁴ Si pensi ai cittadini iraniani in fuga dal regime di Khomeini, o a cittadini latino-americani in fuga dalle dittature dei propri Paesi d'origine, come il Cile di Pinochet.

⁵⁵ Nel caso di uno straniero extraeuropeo, l'autorità italiana che aveva ricevuto la richiesta d'asilo doveva affidarla alla Delegazione italiana dell'UNHCR, che aveva il potere di riconoscere o meno lo *status* di «rifugiato sotto mandato». Tale *status* garantiva la protezione da parte dell'UNHCR, nonché assistenza sanitaria ed economica in caso d'emergenza. Il rifugiato in oggetto non otteneva tuttavia alcun diritto agli occhi dello Stato italiano, che gli rilasciava unicamente un permesso di soggiorno provvisorio «in attesa di emigrazione». Per maggiori informazioni, si consulti: PETROVIĆ, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, Milano, 2011, pp. 27-28.

⁵⁶ Disegno di legge 11 maggio 1977 n. 680 «Norme per garantire agli stranieri ed agli apolidi il diritto di asilo e l'esercizio delle libertà democratiche nel territorio della Repubblica», <http://www.parlamento.it/service/PDF/PDFServer/DF/298586.pdf>.

⁵⁷ ALGOSTINO, *L'immigrazione come dato strutturale e non come emergenza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019, pp. 6-7.

⁵⁸ Legge 30 dicembre 1986 n. 943 «Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine» (*G.U.* 12 gennaio 1987 n. 8).

⁵⁹ Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro 24 giugno 1975 n. 143, sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti. Ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 10 aprile 1981 n. 158 (*G.U.* 29 aprile 1981 n. 116).

vennero regolarizzati, ma, contestualmente, venne anche bloccata l'assunzione di lavoratori dall'estero, generando un ennesimo rapido aumento degli stranieri irregolari.⁶⁰

Tuttavia, uno degli avvenimenti chiave che influenzò lo sviluppo della politica migratoria italiana fu la conclusione dell'Accordo di Schengen nel 1985. È stato osservato che, sebbene i Paesi dell'Europa centro-settentrionale avessero fino a quel momento guardato con favore alla tendenziale apertura dell'Italia verso l'accoglienza, in quanto essa fungeva da «*conveniente valvola di sfogo*» per l'immigrazione diretta invece verso di essi,⁶¹ tale atteggiamento lasciò il posto allo scetticismo quando si iniziò a discutere dell'abolizione dei controlli sulle persone all'interno del territorio della CEE;⁶² si temeva, difatti, che l'Italia non fosse in grado di gestire adeguatamente il proprio segmento di frontiera esterna della Comunità, causando così il riversarsi incontrollato di cittadini stranieri anche negli altri Stati membri. In più, l'Italia non disponeva ancora di alcuna legislazione organica in materia di immigrazione e, anzi, portava avanti una politica estera basata sulla collaborazione con diversi Paesi del sud del Mediterraneo. E ciò rendeva assai improbabile la limitazione dei flussi da tali Paesi.⁶³ Per tali ragioni, l'Italia fu l'unico tra i Paesi fondatori della Comunità europea ad essere escluso dalla conclusione dell'Accordo di Schengen.

A seguito di tali eventi, e su spinta di diversi soggetti del settore pubblico,⁶⁴ il 30 dicembre 1986 venne approvata la c.d. «legge Foschi».⁶⁵ Essa garantiva, sul piano formale, la parità di trattamento tra lavoratori italiani e stranieri.⁶⁶ Prevedeva una sanatoria, che riguardò circa 116.000 persone,⁶⁷ ma escludeva la possibilità di regolarizzare settori quali il lavoro autonomo e il lavoro ambulante, assai diffusi tra gli stranieri. Veniva, inoltre, regolato il ricongiungimento familiare, concesso al coniuge, ai figli minori e ai genitori a carico.⁶⁸ Malgrado le novità introdotte, la legge Foschi disciplinava unicamente la dinamica delle migrazioni per lavoro, non risultando peraltro sufficiente agli occhi degli altri Paesi europei per limitare l'affluenza di stranieri nella Comunità.⁶⁹

⁶⁰ COLUCCI, *Per una storia del governo dell'immigrazione straniera in Italia: dagli anni Sessanta alla crisi delle politiche*, in *Meridiana*, n. 91, 2018, pp. 15-16.

⁶¹ PAOLI, *Europa e politica migratoria italiana: il biennio delle «scelte vincolate» (1989-'90)*, in COLUCCI, *1989-90: la storia dell'immigrazione straniera in Italia a un punto di svolta*, in *Il Mulino*, n. 2, 2020, p. 291.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Sul tema dell'immigrazione, negli anni Ottanta, si osservò una convergenza di interessi da parte di associazioni, sia laiche sia religiose, e di soggetti di vario tipo, quali ad esempio CISL, UIL, CIGL, Caritas, ACLI, e Sant'Egidio.

⁶⁵ La legge prende il nome del democristiano Franco Foschi, già Ministro del lavoro nel 1980-81.

⁶⁶ Legge n. 943/1986, art. 1.

⁶⁷ COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, p. 75.

⁶⁸ Legge n. 943/1986, art. 4.

⁶⁹ PAOLI, *Europa e politica migratoria italiana: il biennio delle «scelte vincolate» (1989-'90)*, in COLUCCI, *1989-90: la storia dell'immigrazione straniera in Italia a un punto di svolta*, in *Il Mulino*, n. 2, 2020, p. 291.

2.2.1. LA C.D. «LEGGE MARTELLI»: VERSO UNA DISCIPLINA DEI FLUSSI MIGRATORI

Il punto di svolta decisivo nella storia dell'immigrazione italiana si ebbe nell'agosto 1989, con la morte di Jerry Essan Masslo, un giovane rifugiato sudafricano. Fuggito dall'*apartheid* e giunto in Italia appena un anno prima, a Masslo venne riconosciuto lo *status* di «rifugiato sotto mandato» dell'UNHCR. La vicenda fu connotata da una grande esposizione mediatica, che portò in primo piano il problema dei richiedenti asilo extraeuropei. Egli decise di partecipare alla campagna di raccolta dei pomodori nell'estate del 1988, trovando poi la morte per mano di un gruppo di malviventi l'anno successivo proprio lì, in una baracca di Villa Literno.⁷⁰ La sua vicenda generò una mobilitazione senza precedenti, nonché iniziative sindacali e politiche in tutta Italia. Complici anche i rapidi mutamenti del contesto internazionale, che vedeva proprio in quell'anno la caduta del muro di Berlino e la fine del bipolarismo, la società civile incalzò la classe politica a legiferare in materia di immigrazione e asilo.

Nell'autunno del 1989, il vicepresidente del Consiglio Claudio Martelli propose l'adozione di un provvedimento legislativo che affrontasse i punti salienti della questione, incontrando il favore della maggior parte delle forze politiche. Ne conseguì il decreto-legge n. 416,⁷¹ approvato il 30 dicembre 1989 e convertito subito dopo con legge n. 39 del 28 febbraio 1990. La legge in questione, c.d. «legge Martelli», non poteva considerarsi una disciplina organica in materia d'asilo, anche perché era frutto di circostanze emergenziali. Cionondimeno, essa introduceva comunque alcune importanti innovazioni, tra cui il riconoscimento, per la prima volta in Italia, dell'asilo politico.

Innanzitutto, venne finalmente rimossa la riserva geografica apposta dall'Italia al momento della firma della Convenzione di Ginevra del 1951, estendendo così la possibilità anche a cittadini provenienti da Paesi extraeuropei di potersi vedere riconosciuto lo *status* di rifugiato.⁷² Si disciplinavano, inoltre, alcuni aspetti della procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, tra cui l'accesso dello straniero nel territorio italiano e le modalità di presentazione della domanda d'asilo. In particolare, ai fini dell'ingresso in Italia, il richiedente doveva rivolgere un'istanza motivata e, per quanto possibile, documentata all'ufficio di polizia di frontiera; a quel punto il questore territorialmente competente era tenuto a rilasciare, dietro richiesta, un permesso di soggiorno temporaneo, valido fino alla definizione della procedura

⁷⁰ DI SANZO, *L'assassinio di Jerry Essan Masslo: un momento di svolta per il dibattito pubblico sull'immigrazione e l'antirazzismo*, in COLUCCI, *1989-90: la storia dell'immigrazione straniera in Italia a un punto di svolta*, in *Il Mulino*, n. 2, 2020, p. 296.

⁷¹ Decreto-legge 30 dicembre 1989 n. 416 «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» (*G.U.* 30 dicembre 1989 n. 303).

⁷² Legge n. 39/1990, art. 1, 1° comma.

di riconoscimento.⁷³ Venivano anche elencate le cause ostative all'ingresso dello straniero, più ampie rispetto a quelle stabilite dalla Convenzione di Ginevra.⁷⁴

Invece la domanda d'asilo andava presentata presso la Commissione centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, divenuta operativa nel marzo 1991.⁷⁵ Il richiedente aveva il diritto di essere personalmente ascoltato dalla Commissione nella propria lingua e, all'occorrenza, di essere assistito da un interprete. La Commissione doveva pronunciarsi sulla richiesta entro 15 giorni dalla sua presentazione, motivando la decisione.⁷⁶ In caso di esito positivo, veniva rilasciato al richiedente un apposito certificato, in virtù del quale si poteva ottenere un permesso di soggiorno nel territorio nazionale;⁷⁷ in caso contrario, invece, lo straniero doveva abbandonare il territorio dello Stato,⁷⁸ ferma restando la possibilità di fare ricorso dinanzi a un giudice per opporsi alla decisione.⁷⁹

La legge Martelli prevedeva nuove fattispecie di rilascio dei permessi di soggiorno, come ad esempio per motivi familiari o di culto.⁸⁰ Esso aveva una durata di 2 anni⁸¹ (ad eccezione del permesso per motivi di turismo, valido per 3 mesi⁸²), ed era prorogabile.⁸³ Uno dei punti più critici della legge Martelli fu la predisposizione di un meccanismo di programmazione dei flussi, non

⁷³ *Ivi*, art. 1, 5° comma.

⁷⁴ *Ivi*, art. 1, 4° comma. In particolare, era vietato l'ingresso al richiedente asilo se: gli era già stato riconosciuto lo *status* di rifugiato in un altro Stato; aveva trascorso un periodo di soggiorno in uno Stato parte della Convenzione diverso dal proprio Paese d'origine; rientrava nelle condizioni previste dall'art. 1, par. F della Convenzione; era stato condannato in Italia per aver commesso un reato per cui, ai sensi dell'art. 380, 1° e 2° comma, c.p.p. è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, o risultava pericoloso per la sicurezza dello Stato.

⁷⁵ PETROVIĆ, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, Milano, 2011, p. 34. La Commissione centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato venne istituita ai sensi del d.P.R. n. 136 del 15 maggio 1990. Era presieduta da un prefetto, e composta da un funzionario della Presidenza del Consiglio dei Ministri, uno del Ministero degli affari esteri, e due del Ministero dell'interno. Alle sue riunioni partecipava altresì un rappresentante dell'UNHCR, sebbene con funzioni consultive. Per maggiori informazioni, si consulti: Decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1990 n. 136 «Regolamento per l'attuazione dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, in materia di riconoscimento dello *status* di rifugiato» (*G.U.* 8 giugno 1990 n. 132).

⁷⁶ D.P.R. n. 136/1990, art. 3.

⁷⁷ *Ivi*, art. 4.

⁷⁸ *Ivi*, art. 5.

⁷⁹ Legge n. 39/1990, art. 1, 6° comma.

⁸⁰ *Ivi*, art. 2, 1° comma. In particolare, si afferma che «i cittadini stranieri extracomunitari possono entrare in Italia per motivi di turismo, studio, lavoro subordinato o lavoro autonomo, cura, familiari e di culto», senza però entrare nel dettaglio. Si esplicherà meglio il significato di tali permessi di soggiorno nel Testo unico sull'immigrazione del 1998. Ad esempio: art. 5, 2° comma TUIMM (motivi di culto), art. 28, 1° comma TUIMM (motivi familiari).

⁸¹ Legge n. 39/1990, art. 4, 4° comma.

⁸² *Ivi*, art. 4, 2° comma.

⁸³ *Ivi*, art. 4, 6° comma.

contemplato in precedenza.⁸⁴ A tale scopo, il Governo avrebbe dovuto valutare alcuni parametri, quali:

- le esigenze dell'economia nazionale;
- le disponibilità finanziarie e la capacità delle strutture amministrative, di modo da assicurare adeguata accoglienza ai cittadini stranieri, nel rispetto degli impegni internazionali sottoscritti dall'Italia, e per garantire una reale integrazione dei cittadini stranieri nella società italiana;
- il numero di stranieri iscritti nelle liste di collocamento o interessati a convertire il proprio permesso di soggiorno in un permesso di soggiorno per lavoro;
- lo stato delle relazioni e degli obblighi internazionali, nonché della concertazione in sede comunitaria.⁸⁵

Tale sistema rappresentava dunque il primo passo verso un irrigidimento in chiave restrittiva nei confronti dell'immigrazione «extracomunitaria».⁸⁶ Si disciplinava, inoltre, una procedura di espulsione degli immigrati «irregolari»;⁸⁷ ciononostante, essa era accompagnata da misure sanzionatorie inefficaci, in quanto l'interessato, una volta espulso, doveva lasciare il Paese di propria iniziativa.⁸⁸ Non era neppure previsto il trattenimento degli stranieri in centri di identificazione (come sarebbe avvenuto in seguito). Il sistema di espulsione si rivelava, inoltre, carente anche a causa del fatto che esso si sarebbe dovuto basare sulla collaborazione con i Paesi di origine degli stranieri mediante accordi che iniziarono, tuttavia, ad essere effettivamente conclusi solo a partire dagli anni Duemila.⁸⁹

Infine, la legge Martelli realizzò una procedura di regolarizzazione aperta a tutti gli stranieri, non solo lavoratori;⁹⁰ l'unico requisito era, difatti, la presenza nel territorio nazionale prima del 31

⁸⁴ *Ivi*, art. 2, 3° comma.

⁸⁵ *Ivi*, art. 2, 4° comma.

⁸⁶ CASELLA, *La legislazione nazionale in materia di immigrazione*, 2016, <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/immigrazione/la-legislazione-nazionale-materia-immigrazione/>.

⁸⁷ Legge n. 39/1990, art. 7.

⁸⁸ *Ivi*, art. 7, 7° comma.

⁸⁹ PIRO, *A trent'anni dalla legge Martelli*, in COLUCCI, *1989-90: la storia dell'immigrazione straniera in Italia a un punto di svolta*, in *Il Mulino*, n. 2, 2020, p. 304.

⁹⁰ Legge n. 39/1990, art. 9.

dicembre 1989. Tale «sanatoria» consentì la regolarizzazione di circa 225.000 persone,⁹¹ e, malgrado ciò, risultò molto inferiore alle aspettative.⁹²

2.2.2. LA COLLOCAZIONE DELL'ITALIA SUL PIANO INTERNAZIONALE

Oltre alla centralità che il tema migratorio assunse sul piano interno, gli anni 1989-91 rappresentarono un *turning point* fondamentale per il coinvolgimento dell'Italia nello sviluppo della normativa internazionale. La caduta del muro di Berlino ed i conseguenti sconvolgimenti politici posero difatti la discussione, già in corso, sulla conclusione della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAAS) al centro del dibattito internazionale.⁹³

Malgrado l'Italia fosse stata esclusa dalla stipulazione dell'Accordo di Schengen nel 1985, il Governo italiano venne pervasivamente influenzato dal clima di irrigidimento nei confronti dell'immigrazione straniera che colpì i Paesi dell'Europa centro-settentrionale, nonché dalla drammatica vicenda che vide la morte di Masslo: ciò condusse ad una forte polarizzazione nella discussione politica sulla legge Martelli.⁹⁴ Le forze politiche italiane si divisero tra coloro che sostenevano una politica d'apertura e accoglienza nei confronti dei migranti, con l'obiettivo fondamentale di garantire loro maggiori diritti, e coloro che, invece, invocavano misure di controllo e restringimento degli ingressi, al fine di regolamentare i flussi migratori. Quest'ultima posizione politica faceva anche leva sulla volontà dell'Italia di partecipare attivamente al sistema-Schengen, considerato incompatibile con l'apertura all'immigrazione dagli altri Paesi della Comunità europea.⁹⁵ È stato osservato come ciò pose l'Italia di fronte a quello che, all'epoca, sembrava un vero e proprio bivio: scegliere tra l'Europa e una politica di accoglienza agli stranieri extracomunitari. Difatti, il principio alla base del sistema-Schengen presupponeva l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne della CEE ed il contestuale rafforzamento dei controlli sui confini

⁹¹ Cfr. COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, p. 86; COLOMBO, SCIORTINO, *Italian immigration: the origins, nature and evolution of Italy's migratory systems*, in *Journal of Modern Italian Studies*, vol. 9, 2004, p. 54.

⁹² PIRO, *A trent'anni dalla legge Martelli*, in COLUCCI, *1989-90: la storia dell'immigrazione straniera in Italia a un punto di svolta*, in *Il Mulino*, n. 2, 2020, p. 304. Delle circa 225.000 persone in questione, solo il 4% venne regolarizzata a seguito di un contratto di lavoro in essere. La maggior parte, invece, rappresentata probabilmente da individui che lavoravano in nero, dichiarava di essere in cerca di lavoro (86%) o di essere iscritta alle liste di collocamento «con riserva»: se entro due anni tali individui non fossero risultati occupati, avrebbero perso il permesso di soggiorno, rendendo così vana l'attuazione della sanatoria stessa.

⁹³ PAOLI, *Europa e politica migratoria italiana: il biennio delle «scelte vincolate» (1989-'90)*, in COLUCCI, *1989-90: la storia dell'immigrazione straniera in Italia a un punto di svolta*, in *Il Mulino*, n. 2, 2020, p. 293.

⁹⁴ DE CESARIS, *Dal caso Masslo alla nave Vlora: il turning point degli anni 1989-'91*, in COLUCCI, *1989-90: la storia dell'immigrazione straniera in Italia a un punto di svolta*, in *Il Mulino*, n. 2, 2020, p. 310.

⁹⁵ *Ibidem*.

esterni, al fine di limitare l'immigrazione irregolare dai Paesi terzi; l'Italia, per contro, era giudicata inaffidabile in materia di sorveglianza delle frontiere, motivo che concorse alla sua esclusione dalla conclusione dell'Accordo di Schengen del 1985.⁹⁶ Al dibattito politico si aggiunse, nel 1990, l'amplificazione mediatica della questione migratoria dovuta all'esodo dei dissidenti politici albanesi.⁹⁷ Inizialmente accolti con favore, i continui arrivi dei rifugiati generarono ben presto un moto di ostilità diffusa nell'opinione pubblica, tanto che si iniziò a parlare dell'«invasione degli albanesi».⁹⁸ Quindi, si decise di adottare una «linea dura» verso l'immigrazione, bloccando l'arrivo delle navi dei rifugiati a partire dal giugno 1991.

Le disposizioni adottate nella legge Martelli riflettevano la polarizzazione politica e la repentina metamorfosi dell'atteggiamento generale nei confronti dei migranti e dei rifugiati operata tra il 1989 e il 1991. In particolare, la discussione intorno al sistema-Schengen ed il rischio di un'ennesima esclusione dell'Italia corroborarono questa linea dura, consentendo infine all'Italia di ricandidarsi per la partecipazione al sistema-Schengen, con l'adesione all'Accordo di Schengen ed alla CAAS il 27 novembre 1990.⁹⁹

Il 1990 è, inoltre, l'anno in cui venne sottoscritta la Convenzione di Dublino, al fine di determinare lo Stato competente all'esame della domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità europea. Dunque, anche alla luce della partecipazione al sistema-Schengen, il 1990 è stato considerato come l'anno nel quale l'Italia è entrata a tutti gli effetti a far parte della «programmazione europea della politica migratoria».¹⁰⁰ Accettando di intraprendere il percorso comunitario in materia, l'Italia divenne uno dei Paesi chiave nel processo di controllo e regolamentazione dei flussi migratori, poiché deteneva un importante segmento della frontiera esterna della Comunità. Sarà, tuttavia, solo nei primi anni Duemila, quando il numero dei

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Dopo la morte del dittatore Enver Hoxha nel 1985, il regime comunista albanese si stava disgregando, e così anche il sistema di controllo della popolazione. Furono migliaia gli albanesi che si rifugiarono nelle ambasciate straniere a Tirana, e circa 5.000 quelli accolti tra Roma e Bonn. Tuttavia, l'esodo dei dissidenti albanesi non si arrestò, con massicci sbarchi di richiedenti asilo sulle coste italiane, i quali causarono l'insorgere di sentimenti di paura e allarme tra la popolazione della penisola. Per maggiori informazioni, si consulti: DE CESARIS, *Dal caso Masslo alla nave Vlora: il turning point degli anni 1989-'91*, in COLUCCI, *1989-90: la storia dell'immigrazione straniera in Italia a un punto di svolta*, in *Il Mulino*, n. 2, 2020, pp. 307-309; COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, pp. 93-99.

⁹⁸ DE CESARIS, *Dal caso Masslo alla nave Vlora: il turning point degli anni 1989-'91*, in COLUCCI, *1989-90: la storia dell'immigrazione straniera in Italia a un punto di svolta*, in *Il Mulino*, n. 2, 2020, p. 308.

⁹⁹ PAOLI, *Europa e politica migratoria italiana: il biennio delle «scelte vincolate» (1989-'90)*, in COLUCCI, *1989-90: la storia dell'immigrazione straniera in Italia a un punto di svolta*, in *Il Mulino*, n. 2, 2020, pp. 294-295.

¹⁰⁰ COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, p. 89.

richiedenti asilo inizierà ad aumentare in maniera significativa, che emergerà appieno la delicata posizione dell'Italia quale Paese di transito tra Mediterraneo ed Europa.¹⁰¹

2.3. LA PRIMA EFFETTIVA DISCIPLINA ORGANICA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE: LA C.D. «LEGGE TURCO-NAPOLITANO» E IL D.LGS. N. 286/1998 (TESTO UNICO IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE)

La disciplina introdotta dalla legge Martelli venne messa a dura prova sin dalle sue prime applicazioni. Gli anni Novanta del Novecento vennero, difatti, segnati fin da subito da numerose crisi umanitarie in diverse parti del mondo, le quali provocarono lo spostamento massiccio di centinaia di migliaia di migranti in cerca d'asilo.¹⁰² In Italia, nello specifico, questi anni rappresentarono la fase di consolidamento dell'immigrazione straniera,¹⁰³ che conobbe un'importante crescita rispetto al decennio precedente.¹⁰⁴ Oltre agli ingressi relativi a stranieri alla ricerca di un lavoro, la rimozione della riserva geografica operata dalla legge Martelli generò il moltiplicarsi dei flussi di richiedenti asilo, provenienti soprattutto dall'ex Jugoslavia e dalla Somalia. Tuttavia, la Commissione centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato tendeva a valutare negativamente tali richieste, in quanto non ravvisava la sussistenza di uno dei requisiti indicati dalla Convenzione di Ginevra del 1951, ovvero la persecuzione individuale.¹⁰⁵

Iniziò, dunque, a maturare la necessità di aggiornare le disposizioni della legge Martelli, evidentemente non adeguate a far fronte all'ingente numero di immigrati. Anche in questo caso, la polarizzazione politica di questi anni attorno al tema migratorio fu fortissima, con particolare attenzione alla questione delle frontiere, in vista dell'entrata in vigore della Convenzione di Dublino nel 1997 e del ruolo di primo piano che l'Italia sarebbe stata chiamata a svolgere da quel momento in poi in Europa.¹⁰⁶ L'evento che spinse ancor di più il tema dell'immigrazione al centro del

¹⁰¹ *Ivi*, p. 90.

¹⁰² Si pensi, ad esempio, alla già citata crisi albanese del 1991, alla guerra civile in Somalia del 1992, e all'esodo dai territori dell'ex Jugoslavia tra il 1991 e il 1995.

¹⁰³ MACIOTI, PUGLIESE, *L'esperienza migratoria: immigrati e rifugiati in Italia*, Roma-Bari, 2006, p. 37.

¹⁰⁴ L'immigrazione straniera negli anni Novanta crebbe a un tasso medio annuo del 14,1%, dato estremamente significativo soprattutto se rapportato agli anni Ottanta, che vedevano un tasso medio annuo di crescita del fenomeno migratorio pari al 5,4%. I primi cinque Paesi di provenienza dei migranti erano, in particolare, Marocco, Albania, Romania, Filippine, ed ex Jugoslavia. Per maggiori informazioni, si consulti: COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, pp. 103 e ss.

¹⁰⁵ COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, p. 111.

¹⁰⁶ I partiti di centro-destra inquadrarono il fenomeno migratorio sul piano securitario, proponendo misure restrittive e insistendo sulla necessità di controlli più stringenti. Le forze di centro-sinistra si divisero invece tra coloro che propugnavano una politica migratoria che mettesse al centro il tema della sicurezza e della difesa delle frontiere, senza

dibattito politico italiano fu la c.d. «tragedia di Otranto», ovvero il naufragio della motovedetta albanese *Katër i Radës*, provocato dallo speronamento della corvetta della Marina militare italiana *Sibilla* nel marzo 1997.¹⁰⁷

Le prime discussioni sul nuovo disegno di legge iniziarono nel gennaio 1997. La legge che ne derivò, conosciuta come «legge Turco-Napolitano»,¹⁰⁸ venne approvata il 6 marzo 1998, ed entrò in vigore il 27 marzo successivo.¹⁰⁹ Gli obiettivi principali perseguiti dalla legge in questione non si discostavano, per la verità, da quelli della legge Martelli. Si ribadiva, difatti, la necessità di controllare i flussi di ingresso nel territorio italiano,¹¹⁰ mediante un documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato predisposto ogni tre anni, approvato dal Governo e successivamente trasmesso al Parlamento. Tale programmazione venne integrata alla politica estera nazionale mediante la definizione di quote di ingresso «preferenziali» riservate a Stati non appartenenti all'UE, coi quali il Ministero degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, avesse concluso accordi finalizzati alla regolamentazione dei flussi d'ingresso e delle procedure di riammissione.¹¹¹

La legge Turco-Napolitano operò su un duplice fronte. Da una parte, si occupò dell'integrazione lavorativa e sociale degli immigrati: vennero ampliate le fattispecie di permessi di soggiorno, che ricomprendevano anche il lavoro stagionale¹¹² e l'ingresso per «lavoro in casi particolari»,¹¹³ e vennero messe a punto attività ispirate «a criteri di convivenza in una società

tralasciare però il tema dell'allargamento dei diritti per gli immigrati già presenti nel territorio italiano, e coloro che invece si concentravano maggiormente su una politica di apertura e di dialogo con le associazioni degli immigrati. Per maggiori informazioni, si consulti: COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, pp. 113-117.

¹⁰⁷ Nel 1997, l'Albania stava affrontando una gravissima crisi finanziaria, dovuta al crollo di un immenso sistema di marketing piramidale, che spinse intere fasce della popolazione a fuggire all'estero. Memore dell'imponente afflusso di immigrati albanesi avvenuto tra il 1990 e il 1991, il Governo italiano reagì con durezza, attuando *de facto* un blocco navale nelle acque internazionali del canale di Otranto. Partita dall'Albania carica di profughi albanesi, la *Katër i Radës* ospitava ben 142 passeggeri a bordo (a fronte di una capienza massima di 9). La Marina militare italiana intimò alla motovedetta albanese di invertire la rotta, senza successo. La corvetta *Sibilla* si occupò a questo punto delle manovre di allontanamento, finché non avvenne l'incidente: la nave albanese venne speronata, si ribaltò, per poi affondare definitivamente. I morti accertati furono 57, con ulteriori 24 dispersi, e solo 34 superstiti.

¹⁰⁸ La legge in oggetto prende i nomi di Livia Turco, Ministro per la solidarietà sociale, e di Giorgio Napolitano, Ministro dell'interno.

¹⁰⁹ Legge 6 marzo 1998 n. 40 «Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» (*G.U.* 12 marzo 1998 n. 59).

¹¹⁰ *Ivi*, art. 3.

¹¹¹ *Ivi*, art. 19, 1° comma.

¹¹² *Ivi*, art. 22.

¹¹³ Vennero riconosciute categorie di lavoratori stranieri quali, ad esempio, i docenti e i ricercatori universitari, i collaboratori familiari, gli artisti, gli atleti professionisti, i lavoratori occasionali. Per l'elenco tassativo delle fattispecie riconosciute, si consulti: legge n. 40/1998, art. 25.

multiculturale»,¹¹⁴ quali, ad esempio, corsi di lingua e corsi di formazione per stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.¹¹⁵ Dall'altra parte, vennero potenziate le procedure di controllo delle frontiere, respingimento, ed espulsione:¹¹⁶ aumentarono, difatti, i casi in cui si disponeva l'espulsione dello straniero¹¹⁷ e il suo respingimento alla frontiera,¹¹⁸ velocizzando peraltro la procedura per le espulsioni amministrative. A tale proposito, vennero introdotti i Centri di permanenza temporanea (CPT), per identificare gli stranieri ed, eventualmente, espellerli.¹¹⁹ Malgrado si statuisse che il trattamento riservato agli individui trattenuti dovesse essere conforme al pieno rispetto della dignità umana, si svilupparono, negli anni, numerose critiche in ordine alla discrezionalità ed agli abusi commessi dalle forze dell'ordine all'interno dei CPT, nonché alla violazione dei diritti fondamentali derivante da una prolungata permanenza nei Centri.¹²⁰

Nonostante fosse stata varata con l'obiettivo di regolamentare in maniera organica l'immigrazione e l'asilo, la legge Turco-Napolitano non intervenne affatto sulla necessaria riforma della procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato predisposta dall'articolo 1 della legge Martelli nel 1990, che rimase dunque immutata. Venne tuttavia introdotta, con l'articolo 18, la possibilità riconoscere allo straniero la protezione temporanea «*per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione europea*»,¹²¹ anche in deroga alle altre disposizioni della legge in oggetto.

L'evoluzione legislativa in tema di immigrazione e asilo conobbe un ulteriore sviluppo con l'approvazione del decreto legislativo n. 286 del 1998, ovvero il «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» (conosciuto

¹¹⁴ *Ivi*, art. 40, 1° comma, lett. e)

¹¹⁵ *Ivi*, art. 40.

¹¹⁶ *Ivi*, artt. 8-15.

¹¹⁷ *Ivi*, art. 11, 2° comma. Lo straniero veniva espulso se: a. era entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e non era stato respinto ai sensi dell'art. 8; b. si era trattenuto nel territorio dello Stato senza avere richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo fosse dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno fosse stato revocato o annullato, ovvero fosse scaduto da più di sessanta giorni e non ne fosse stato chiesto il rinnovo; c. apparteneva a taluna delle categorie indicate nell'art. 1 della legge n. 1423/1956, come sostituito dall'art. 2 della legge n. 327/1988, o nell'art. 1 della legge n. 575/1965, come sostituito dall'art. 13 della legge n. 646/1982.

¹¹⁸ *Ivi*, art. 8. Si disponeva il respingimento alla frontiera dello straniero che si presentavano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dalla presente legge per l'ingresso nel territorio dello Stato. Lo straniero veniva accompagnato alla frontiera se: a. entrando nel territorio dello Stato ed essendosi sottratto ai controlli di frontiera, era stato fermato all'ingresso o subito dopo; b. entrando nel territorio dello Stato senza i requisiti richiesti, era stato comunque temporaneamente ammesso nel territorio per necessità di pubblico soccorso.

¹¹⁹ *Ivi*, art. 12, 1° comma.

¹²⁰ CASELLA, *La legislazione nazionale in materia di immigrazione*, 2016, <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/immigrazione/la-legislazione-nazionale-materia-immigrazione/>; COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, p. 119.

¹²¹ Legge n. 40/1998, art. 18, 1° comma.

anche come Testo unico sull'immigrazione, TUIMM).¹²² In esso confluirono la legge Turco-Napolitano, nonché le altre disposizioni normative affini, dando così origine alla prima effettiva disciplina organica in materia di immigrazione.¹²³

L'articolo 2 TUIMM, direttamente ripreso dalla legge Turco-Napolitano, riconosceva, allo straniero presente in Italia, «*i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale*».¹²⁴ Nel 1998 si ebbe, dunque, un punto di svolta decisivo per il legislatore, in quanto, per la prima volta, la disciplina della condizione giuridica dello straniero fu raccordata con i diritti umani fondamentali tutelati sia dalla Carta costituzionale sia dai numerosi strumenti e norme internazionali che l'Italia si è impegnata a rispettare.¹²⁵ Ciononostante, avendo integrato le disposizioni della precedente legge Turco-Napolitano, anche il TUIMM confermò la distinzione tra immigrati regolari e irregolari. Per i primi, si predisponavano strumenti atti alla loro integrazione nella società, quali, ad esempio, una carta di soggiorno che conferiva la residenza a tempo indeterminato se si fosse soggiornato in Italia da almeno cinque anni.¹²⁶ Al contempo, si prevedevano, non dissimilmente da quanto stabilito dalla legge Turco-Napolitano, misure di espulsione coattiva e di restringimento degli ingressi per gli immigrati irregolari. Continuarono, inoltre, a svolgere la propria attività di trattenimento ed espulsione i CPT, rinominati Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA).¹²⁷

2.3.1. ART. 5, 6° COMMA TUIMM: LA PROTEZIONE UMANITARIA

Il testo unico sull'immigrazione mediava tra le due anime del dibattito sulla questione migratoria in Italia. Da una parte, si dimostrava l'impegno da integrare gli stranieri regolari già presenti nel territorio italiano. Dall'altra, al contrario, emergeva la tendenza a criminalizzare l'immigrazione irregolare, mediante la messa a punto di un ampio complesso normativo finalizzato ai respingimenti e alle espulsioni.

¹²² Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» (G.U. 18 agosto 1998 n. 191).

¹²³ Nello specifico, nel TUIMM confluirono, oltre alla legge Turco-Napolitano, le norme ancora vigenti e compatibili del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931, la legge n. 943/1986, e l'art. 3, 13° comma della legge n. 335/1995.

¹²⁴ D.lgs. n. 286/1998, art. 2, 1° comma.

¹²⁵ COSTA, *Costituzione italiana: articolo 10*, Roma, 2018, pp. 103-105.

¹²⁶ D.lgs. n. 286/1998, art. 9, 1° comma.

¹²⁷ *Ivi*, art. 14, 1° comma.

Un'altra distinzione importante operata nel TUIMM era quella tra immigrati in senso generale e tutti quegli stranieri nei confronti dei quali si riteneva necessaria «l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari». ¹²⁸ Questi ultimi, non necessariamente identificabili quali rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, godevano di un trattamento di particolare favore, essendo esplicitamente esclusi dai procedimenti di espulsione e respingimento alle frontiere. Ciò poneva in evidenza l'impegno dello Stato nel tutelarli. ¹²⁹

Già con la legge Martelli, si statuiva il divieto assoluto di espellere o respingere gli stranieri verso Paesi ove essi potessero essere «oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali», oppure potessero rischiare di essere trasferiti verso un altro Stato nel quale rischiassero la persecuzione, ¹³⁰ in ottemperanza al principio di *non-refoulement*. Tuttavia, asserendo l'esigenza di fornire protezione allo straniero per esigenze di carattere umanitario, senza alcun riferimento a motivi di persecuzione individuale (criterio sul quale si impernia il riconoscimento dello *status* di rifugiato), si compì un cruciale passo in avanti nel sistema di tutela dei migranti garantito dall'ordinamento interno.

Sul piano temporale, l'origine del concetto di «protezione umanitaria» è individuabile nella legge n. 388 del 1993 di autorizzazione alla ratifica del protocollo di adesione all'Accordo di Schengen del 1985 e degli altri trattati internazionali connessi, ¹³¹ a seguito dell'approvazione di un emendamento, proposto dal deputato Salvatore Senese. ¹³² Tale concetto è stato poi ripreso

¹²⁸ OSMAN, *L'impianto normativo italiano in materia d'asilo*, 6 luglio 2012, Centro di Ateneo per i diritti umani "Antonio Papisca" – Università degli Studi di Padova, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Limpianto-normativo-italiano-in-materia-di-asilo/242>.

¹²⁹ L'art. 10, 4° comma, TUIMM sottolineava che le disposizioni circa l'ingresso, l'allontanamento, e il respingimento dello straniero dal territorio dello Stato non potessero essere applicate agli individui che godevano dell'asilo politico, dello *status* di rifugiato, o di protezione temporanea per motivi umanitari.

¹³⁰ Legge n. 39/1990, art. 7, 10° comma.

¹³¹ Legge 30 settembre 1993 n. 388 «Ratifica ed esecuzione: a) del protocollo di adesione del Governo della Repubblica italiana all'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, con due dichiarazioni comuni; b) dell'accordo di adesione della Repubblica italiana alla convenzione del 19 giugno 1990 di applicazione del summenzionato accordo di Schengen, con allegate due dichiarazioni unilaterali dell'Italia e della Francia, nonché la convenzione, il relativo atto finale, con annessi l'atto finale, il processo verbale e la dichiarazione comune dei Ministri e Segretari di Stato firmati in occasione della firma della citata convenzione del 1990, e la dichiarazione comune relativa agli articoli 2 e 3 dell'accordo di adesione summenzionato; c) dell'accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese relativo agli articoli 2 e 3 dell'accordo di cui alla lettera b); tutti atti firmati a Parigi il 27 novembre 1990» (*G.U.* 2 ottobre 1993 n. 232).

¹³² Con la legge n. 388/1993, si aggiunse la possibilità di rifiutare o revocare il permesso di soggiorno dello straniero anche qualora egli non soddisfacesse, o non soddisfacesse più, le condizioni di soggiorno di uno degli Stati parti del sistema-Schengen. Venne però proposto da alcuni parlamentari del gruppo Partito democratico, in particolare da Senese, di limitare il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno, qualora «[...] ricorrano seri motivi, in particolare di

dall'articolo 5, 6° comma, della legge Turco-Napolitano, e si è dunque consolidato nell'articolo 5, 6° comma, del Testo unico sull'immigrazione:

Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione.¹³³

La protezione umanitaria rappresenta un istituto di tutela dei migranti che assume un rilievo particolare nell'ordinamento italiano. Secondo la giurisprudenza, difatti, essa «*costituisce una forma di tutela a carattere residuale posta a chiusura del sistema complessivo che disciplina la protezione internazionale degli stranieri in Italia*».¹³⁴ Il carattere residuale della protezione umanitaria si può evincere anche dall'articolo 32, 3° comma, del d.lgs. n. 25 del 2008, col quale l'Italia ha recepito la c.d. «Direttiva Procedure» dell'UE.¹³⁵ Come notato in precedenza, inoltre, la Corte di Cassazione ha ritenuto che l'applicazione combinata dei tre istituti di protezione (ovvero: *status* di rifugiato, protezione sussidiaria, e protezione umanitaria) dia esaustiva esecuzione al diritto costituzionale d'asilo, integrando a tutti gli effetti un diritto soggettivo del richiedente.¹³⁶

La protezione umanitaria si caratterizza anche per la sua atipicità.¹³⁷ L'articolo 5, 6° comma, TUIMM si configura, difatti, come norma aperta: esso indica unicamente i tre presupposti – ovvero i motivi umanitari, gli obblighi costituzionali e quelli internazionali dello Stato italiano – entro i quali l'interprete deve accertare, caso per caso, la sussistenza delle condizioni che legittimano il

carattere umanitario, o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano». Per maggiori informazioni, si consulti: BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019, pp. 3-4.

¹³³ D.lgs. n. 286/1998, art. 5, 6° comma.

¹³⁴ Cassazione (sez. I civ.) 23 febbraio 2018 n. 4455.

¹³⁵ L'art. 32, 3° comma del d.lgs. 25/2008 stabilisce che: «*Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*».

¹³⁶ Annoverando il rispetto degli obblighi costituzionali dell'Italia tra i presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria, tra l'altro, si fa un evidente richiamo agli obblighi costituzionali derivanti dall'articolo 10, 3° e 4° comma, Cost., nonché all'articolo 2, Cost. Peraltro, nell'ordinanza n. 19393/2009, la Cassazione ha sottolineato la natura *self-executing* e, dunque, di diritto soggettivo direttamente applicabile della protezione umanitaria, poiché essa possiede «*natura di diritto umano fondamentale, in quanto attiene alla vita e all'incolumità fisica della persona, e come tale oggetto di protezione alla stregua degli obblighi internazionali (Convenzione di Ginevra del 1951 e CEDU)*».

¹³⁷ CASTRONUOVO, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dopo la sentenza della Corte di Cassazione n. 4455/2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2018, p. 2.

conferimento protezione umanitaria.¹³⁸ Non è difatti possibile prevedere oggettivamente né tantomeno enumerare le ipotesi specifiche rientranti nelle ragioni di carattere umanitario che impongono una deroga alle disposizioni ordinarie in materia di permesso di soggiorno.¹³⁹ Una delle circostanze da prendere in considerazione è senza dubbio quella in cui debba essere applicato il principio di *non-refoulement*, disciplinato peraltro dallo stesso Testo unico sull'immigrazione all'articolo 19. In generale, secondo l'orientamento della giurisprudenza e della dottrina, i motivi umanitari sarebbero da identificare facendo riferimento agli articoli 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea,¹⁴⁰ all'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo,¹⁴¹ nonché a tutte le convenzioni universali che tutelano i diritti umani fondamentali che trovano, a loro volta, garanzia nella Costituzione.¹⁴² Sul piano dell'ordinamento interno, invece, sono certamente da prendere in considerazione i principi enunciati dall'articolo 10, 3° e 4° comma della Costituzione sul diritto costituzionale d'asilo e sul divieto di estradizione dello straniero per reati politici, nonché la tutela dei diritti inviolabili dell'individuo riconosciuta dall'articolo 2 della Costituzione.¹⁴³ Malgrado ciò, la vaghezza della formula utilizzata nell'articolo 5, 6° comma, TUIMM ha, da una parte, da sempre rimesso un'ampia discrezionalità nelle mani dell'amministrazione, che nel raccomandare al questore il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari si è basata, nella prassi, su valutazioni caso per caso del percorso intrapreso dal singolo richiedente o delle particolari condizioni di vulnerabilità in cui esso si trovava.¹⁴⁴ D'altra parte, l'indeterminatezza e la discrezionalità che caratterizzano la protezione umanitaria mettono in difficoltà gli stessi migranti che giungono in Italia, che difficilmente possono prevedere il tipo di

¹³⁸ Il Testo unico sull'immigrazione delinea, difatti, altre tipologie di tutela dello straniero, facendo però riferimento ad una precisa vulnerabilità della persona; troviamo, ad esempio, la protezione sociale ex art. 18. La protezione umanitaria si configura invece come fattispecie più «aperta», in quanto i tre requisiti indicati dall'art. 5, 6° comma non sono astrattamente predeterminabili. Per maggiori informazioni, si consulti: ZORZELLA, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2018, p. 8.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ L'art. 18, che riguarda il diritto di asilo, afferma che esso «[...] è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal Protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del Trattato che istituisce la Comunità europea.» L'art. 19 statuisce invece che «le espulsioni collettive sono vietate. 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». Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, 7 dicembre 2000, Nizza (G.U. 18 dicembre 2000 C 364).

¹⁴¹ L'art. 3 afferma che «no one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment». Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Roma, 4 novembre 1950.

¹⁴² MARENGONI, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 4, 2012, pp. 10-11.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ BENVENUTI, *La protezione internazionale degli stranieri in Italia. Uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure*, Napoli, 2011, p. 565; MARENGONI, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 4, 2012, p. 11.

valutazione che sarà riservata alla loro specifica situazione una volta richiesto questo tipo di protezione.

Diverso è invece il concetto di protezione temporanea per motivi umanitari. Già introdotta dall'articolo 18 della legge Turco-Napolitano, essa fu ripresa e riaffermata dal Testo unico sull'immigrazione all'articolo 20:

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale e con gli altri Ministri eventualmente interessati, sono stabilite, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 45, le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea.¹⁴⁵

Le misure adottate venivano poi riferite annualmente al Parlamento dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un Ministro da lui delegato.¹⁴⁶

Siffatta protezione non è da confondere con la protezione temporanea, di matrice sovranazionale e disciplinata dalla c.d. «Direttiva Protezione Temporanea» dell'UE. Le due forme di protezione condividono il carattere collettivo della tutela, ma differiscono in quanto la responsabilità di applicare la protezione temporanea implica dapprima l'accertamento del Consiglio del «massiccio afflusso» di sfollati nel territorio dell'Unione, e in seguito richiede una gestione condivisa tra Stati membri e UE di tale afflusso straordinario.¹⁴⁷ La protezione temporanea per motivi umanitari è invece propria dell'ordinamento italiano ed è, qualora fosse necessario, applicata dal Governo, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche migratorie.¹⁴⁸

¹⁴⁵ D.lgs. n. 286/1998, art. 20, 1° comma.

¹⁴⁶ *Ivi*, art. 20, 2° comma.

¹⁴⁷ Servizio studi del Senato, *Nota breve: Protezione temporanea, protezione umanitaria, protezione temporanea per motivi umanitari*, no. 80, giugno 2015, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00926327.pdf>.

¹⁴⁸ Istituito con l'articolo 45 del Testo unico sull'immigrazione, il Fondo nazionale per le politiche migratorie fu destinato al finanziamento delle iniziative di accoglienza di stranieri immigrati per cause eccezionali (conflitti, calamità naturali, etc.), dell'istruzione, dei centri di accoglienza, e di misure di integrazione quali la diffusione delle informazioni utili all'inserimento degli stranieri nella società e alla conoscenza della cultura originaria degli stranieri. A seguito della legge n. 136/2018, gli oneri del Fondo nazionale per le politiche migratorie sono stati trasferiti, a partire dal 2019, al Fondo nazionale per le politiche sociali.

2.4. UN IRRIGIDIMENTO DELLA NORMATIVA

Non dissimilmente da quanto era avvenuto nel decennio precedente, l'inizio del nuovo millennio vede la progressiva crescita dell'immigrazione straniera. In Italia, il primo decennio degli anni Duemila si può difatti inquadrare come una fase di particolare sviluppo del fenomeno migratorio, le cui cifre si avvicinano a quelle già esistenti in altri Paesi europei, quali Francia, Germania, o Regno Unito.¹⁴⁹ La fine degli anni Novanta era stata, peraltro, segnata da una significativa evoluzione a livello europeo in materia di immigrazione e di asilo: prima con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, l'incorporazione del sistema-Schengen nel quadro normativo dell'UE e la «comunitarizzazione» delle politiche di immigrazione e di asilo, e poi con la messa a punto del Sistema europeo comune d'asilo (CEAS).

Proprio per l'incidenza sempre maggiore della questione migratoria, sul piano internazionale e su quello interno, il clima politico attorno a tale tema ben presto divenne controverso. I primi giorni del 2000 furono segnati dal dibattito pubblico nato a seguito della morte, il 29 dicembre 1999, di tre immigrati tunisini in un Centro di permanenza temporanea a Trapani.¹⁵⁰ Questa tragedia contribuì a rinvigorire le polemiche che interessavano i CPTA già dalla loro istituzione nel 1998 con la legge Turco-Napolitano, mettendo in discussione l'applicazione dell'intera legge e delle sue disposizioni.¹⁵¹ Nei primi mesi del 2000, inoltre, crebbero le polemiche sul tema della sicurezza pubblica, sulla scia dell'incremento di rapine, spaccio di droga e, più in generale, di episodi di piccola e media delinquenza, che l'opinione pubblica imputava all'immigrazione clandestina.¹⁵² In questo contesto di tensione, in previsione delle elezioni politiche del 2001, la coalizione di centro-destra pose al centro del programma elettorale la questione migratoria: venne così proposta una

¹⁴⁹ Tra il 2001 e il 2011, si registra un tasso medio annuo di crescita dell'immigrazione straniera pari al 11,7%. Secondo i dati ISTAT, la popolazione straniera residente in Italia in questo periodo è triplicata, passando da circa 1,3 milioni di individui nel 2001 a oltre 4,5 milioni nel 2011, subendo una crescita complessiva del 201,8%. Nel complesso, i Paesi da cui proviene la maggior parte degli stranieri sono, in ordine di incidenza, la Romania, l'Albania, il Marocco, la Cina, l'Ucraina, e la Moldavia. Rispetto al 2001, invece, le tre nazionalità che hanno registrato un aumento proporzionalmente maggiore sono quella rumena, ucraina, e moldava. Per maggiori informazioni, si consulti: ISTAT, *15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni – 9 ottobre 2011*, 12 dicembre 2012, https://www.istat.it/it/files/2012/12/volume_popolazione-legale_XV_censimento_popolazione.pdf; COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, pp. 133 e ss.

¹⁵⁰ A seguito di un tentativo di fuga dal Centro di permanenza temporanea Serraino Vulpitta, il 29 dicembre 1999, le forze dell'ordine avevano chiuso 12 persone in una stanza, serrando la porta con una sbarra di ferro. Gli immigrati avevano allora dato fuoco a un materasso presente nella stanza, confidando che la porta sarebbe stata aperta. Così non fu, e tre persone morirono a seguito delle ferite riportate nell'incendio. COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, pp. 138-139.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² *Ivi*, pp. 139-140.

nuova legge sull'immigrazione,¹⁵³ che ottenne un ulteriore impulso a seguito degli eventi dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, quando l'appello per la chiusura delle frontiere non poté più essere trascurato.¹⁵⁴

2.4.1. LA C.D. «LEGGE BOSSI-FINI»

Il disegno di legge in oggetto venne approvato il 14 settembre 2001 dal Consiglio dei Ministri, e il dibattito in Parlamento al riguardo si chiuse definitivamente l'11 luglio 2002. La legge, promulgata il 30 luglio 2002 e comunemente nota come «legge Bossi-Fini»,¹⁵⁵ non stravolgeva l'impianto generale della previgente legge Turco Napolitano, ma vi apportò modifiche in senso restrittivo, intervenendo, peraltro, anche sull'articolo 1 della legge Martelli, che regolava la procedura per il riconoscimento dello *status* rifugiato. L'obiettivo perseguito dalla legge in questione era quello di scoraggiare l'immigrazione dei cittadini extracomunitari: a tal fine, si intervenne sui temi dell'ingresso e dell'espulsione, nonché sul trattenimento dei richiedenti asilo, cercando, tendenzialmente, di rendere «*la presenza straniera più precaria e meno protetta da tutele sociali e giuridiche*».¹⁵⁶

Per quanto concerne l'ingresso degli stranieri in Italia, la legge Bossi-Fini abolì il sistema delle «sponsorizzazioni», introdotto con la legge Turco-Napolitano,¹⁵⁷ rendendo possibile l'ingresso solo a fronte della conclusione di un contratto di lavoro¹⁵⁸ e limitatamente a quanto previsto dalle quote massime di ingresso stabilite annualmente.¹⁵⁹ La permanenza nel territorio dello Stato era

¹⁵³ COLUCCI, *Per una storia del governo dell'immigrazione straniera in Italia: dagli anni Sessanta alla crisi delle politiche*, in *Meridiana*, n. 91, 2018, p. 23.

¹⁵⁴ Le questioni dell'integrazione e del multiculturalismo delle società occidentali divennero, soprattutto in questo periodo, terreno di scontro infuocato, che identificò in particolare gli stranieri di fede musulmana come potenziali assassini e terroristi. Anche alcuni intellettuali italiani, tra cui Giovanni Sartori e Oriana Fallaci, affrontarono il tema con estrema durezza, polarizzando ancora di più il dibattito. Per maggiori informazioni, si consulti: BUCCINI, *Italiani e no. Dagli albanesi ai «taxi del mare», storia di un Paese a galla su trent'anni di paure*, Milano, 2020, pp. 59 e ss.

¹⁵⁵ Legge 30 luglio 2002 n. 189 «Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo» (*G.U.* 26 agosto 2002 n. 199). La legge prende il nome dei suoi primi firmatari, Gianfranco Fini e Umberto Bossi, che ricoprivano rispettivamente le cariche di vicepresidente del Consiglio dei Ministri e di Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione.

¹⁵⁶ COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, p. 141.

¹⁵⁷ Legge n. 189/2002, art. 19. Ai sensi dell'articolo 21 della legge Turco-Napolitano (in seguito articolo 23 del Testo unico sull'immigrazione), vi era la possibilità di «sponsorizzare» un cittadino extracomunitario ai fini del suo ingresso in Italia e del suo conseguente inserimento nel mercato del lavoro. Potevano svolgere il ruolo di garante i cittadini privati italiani o gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, le Regioni, gli enti locali, le associazioni professionali e sindacali, gli enti e le associazioni del volontariato operanti nel settore dell'immigrazione da almeno tre anni.

¹⁵⁸ D.lgs. n. 286/1998, art. 3-bis (introdotto con legge n. 189/2002, art. 5, 1° comma, lett. e)).

¹⁵⁹ Legge n. 189/2002, art. 3, 2° comma.

inoltre vincolata alla validità del «contratto di soggiorno», la cui durata variava a seconda del tipo di impiego ottenuto.¹⁶⁰ Si agiva anche sul controllo di coloro che già risiedevano in Italia, riducendo da 3 a 2 anni la durata dei relativi permessi di soggiorno,¹⁶¹ e disponendo, poi, l'espulsione entro 15 giorni in caso di mancato rinnovo.¹⁶² In materia di allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato, infine, venne potenziato il ruolo dei CPTA, estendendo la durata di permanenza dei richiedenti asilo da 3 a 6 mesi.¹⁶³

In materia di immigrazione, dunque, la legge Bossi-Fini intendeva dare un severo segnale di chiusura. Le disposizioni da essa introdotte ebbero però come effetto una generale precarizzazione delle condizioni di vita e lavorative degli stranieri già presenti in Italia, molti dei quali furono costretti ad «entrare ed uscire» dalla condizione di irregolarità.¹⁶⁴ Paradossalmente, inoltre, questa legge fu accompagnata da un significativo processo di regolarizzazione attraverso sanatoria, il più grande nella storia dell'immigrazione italiana, che, difatti, è stato più volte definito come «la grande regolarizzazione del 2002».¹⁶⁵ Pervennero, in tutto, più di 700.000 domande, la gran parte delle quali venne accolta: alla fine del 2002, furono quasi 650.000 gli stranieri che ottennero il permesso di soggiorno.¹⁶⁶

Le modifiche più significative della legge Bossi-Fini sono, tuttavia, quelle apportate alle procedure relative al riconoscimento dello *status* di rifugiato, regolate fino a quel momento dall'articolo 1 della legge Martelli. La disciplina dell'asilo venne, peraltro, disciplinata ulteriormente nel Regolamento di attuazione delle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.¹⁶⁷ In particolare, l'articolo 32 della legge Bossi-Fini introduceva nuove ipotesi che giustificavano il trattenimento dei richiedenti asilo, distinguendo tra ipotesi facoltative e ipotesi obbligatorie.¹⁶⁸ Tale restrizione della libertà personale attuata nei Centri di identificazione (CID), istituiti dalla legge in oggetto e successivamente disciplinati nel Regolamento di attuazione, perdeva, così, il suo carattere di eccezionalità per divenire una misura «ordinaria».

¹⁶⁰ D.lgs. n. 286/1998, art. 3-*bis* (introdotto con legge n. 189/2002, art. 5, 1° comma, lett. e)).

¹⁶¹ *Ivi*, art. 3-*quater* (introdotto con legge n. 189/2002, art. 5, 1° comma, lett. e)).

¹⁶² *Ivi*, art. 13, 5° comma (sostituito con legge n. 189/2002, art. 12, 1° comma, lett. d)).

¹⁶³ *Ivi*, art. 14, 5° comma (sostituito con legge n. 189/2002, art. 13, 1° comma, lett. a)).

¹⁶⁴ COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, p. 142.

¹⁶⁵ COLUCCI, *Per una storia del governo dell'immigrazione straniera in Italia: dagli anni Sessanta alla crisi delle politiche*, in *Meridiana*, n. 91, 2018, p. 24.

¹⁶⁶ COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, pp. 142-143.

¹⁶⁷ Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004 n. 303 «Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato» (*G.U.* 22 dicembre 2004 n. 299).

¹⁶⁸ Legge n. 39/1990, art. 1-*bis* (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)).

L'articolo 32 introdusse anche un'ulteriore procedura per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ovvero la procedura semplificata, da affiancare a quella ordinaria già esistente.¹⁶⁹ Tutti coloro che non erano soggetti all'obbligo di trattenimento avrebbero potuto azionare la procedura ordinaria. In questo caso, il questore aveva l'obbligo di trasmettere, entro due giorni dal suo ricevimento, la documentazione presentata dal richiedente alle Commissioni territoriali (istituite dalla legge in oggetto); queste ultime dovevano procedere all'audizione del richiedente entro 30 giorni, adottando, al termine, una decisione motivata entro i tre giorni successivi.¹⁷⁰ Il richiedente aveva inoltre diritto ad essere assistito da un interprete nel corso dell'audizione,¹⁷¹ e di poter impugnare la decisione delle Commissioni territoriali dinanzi ad un giudice entro 15 giorni.¹⁷²

La procedura semplificata si applicava, invece, a coloro che si trovavano in condizioni di soggiorno irregolare, per i quali veniva disposto il trattenimento in un CID,¹⁷³ o che, al momento della presentazione della domanda d'asilo, erano già destinatari di un provvedimento di espulsione o di respingimento, per i quali veniva disposto il trattenimento in un CPTA.^{174, 175} Rispetto a quella ordinaria, i tempi di espletamento della procedura semplificata risultavano sostanzialmente dimezzati: dopo aver disposto il trattenimento del richiedente, ed entro due giorni dal ricevimento della sua istanza, il questore provvedeva a trasmettere la documentazione necessaria alla Commissione territoriale competente; quest'ultima procedeva dunque all'audizione del richiedente entro 15 giorni, adottando, infine, una decisione motivata entro i successivi tre giorni.¹⁷⁶ Si stabiliva, inoltre, che l'allontanamento non autorizzato del richiedente dal CID o dal CPTA equivaleva ad un'automatica rinuncia alla domanda d'asilo.¹⁷⁷ Anche in questo caso, il richiedente poteva fare ricorso avverso la decisione della Commissione territoriale entro 15 giorni; il ricorso non sospendeva l'eventuale provvedimento di allontanamento dal territorio dello Stato, ma il richiedente poteva chiedere al prefetto competente di essere autorizzato a rimanere in Italia fino all'esito del ricorso. In caso di rigetto del ricorso, la decisione era immediatamente esecutiva.¹⁷⁸

¹⁶⁹ *Ivi*, art. 1-ter (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)).

¹⁷⁰ *Ivi*, art. 1-quater, 2° comma (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)).

¹⁷¹ *Ivi*, art. 1-quater, 3° comma (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)).

¹⁷² *Ivi*, art. 1-quater, 5° comma (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)).

¹⁷³ *Ivi*, art. 1-ter, 2° comma (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)).

¹⁷⁴ *Ivi*, art. 1-ter, 3° comma (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)). Nel caso in cui fosse già in corso il trattenimento del richiedente in oggetto, il questore ne richiedeva al tribunale la proroga per ulteriori 30 giorni, al fine di consentire l'espletamento della procedura semplificata.

¹⁷⁵ *Ivi*, art. 1-ter, 1° comma (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)).

¹⁷⁶ *Ivi*, art. 1-ter, 2° e 3° comma (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)).

¹⁷⁷ *Ivi*, art. 1-ter, 4° comma (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)).

¹⁷⁸ *Ivi*, art. 1-ter, 6° comma (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)).

Come accennato pocanzi, la legge Bossi-Fini decentrò l'espletamento della procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato mediante l'istituzione delle Commissioni territoriali,¹⁷⁹ che sostituirono la Commissione centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, istituita nel 1990 ai sensi del d.P.R. n. 136/1990. Secondo quanto stabilito dal Regolamento di attuazione, vi sono un totale di sette Commissioni territoriali, presso le Prefetture – Uffici territoriali del Governo di Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone, e Trapani.¹⁸⁰ Le Commissioni territoriali sono presiedute da un funzionario della carriera prefettizia, e composte da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante dell'ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e da un rappresentante dell'UNHCR.¹⁸¹

La Commissione centrale di cui sopra venne trasformata in Commissione nazionale per il diritto di asilo.¹⁸² Essa è presieduta da un prefetto, ed è composta da un dirigente in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, da un funzionario della carriera diplomatica, da un funzionario della carriera prefettizia in servizio presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e da un dirigente del Dipartimento della pubblica sicurezza. Alle riunioni partecipa anche un rappresentante del delegato in Italia dell'UNHCR.¹⁸³ La Commissione nazionale ha il compito di indirizzare e coordinare le Commissioni territoriali, nonché di formarne e aggiornarne i componenti, di raccogliere dati statistici, e di prendere decisioni in tema di revoca e cessazione degli *status* concessi.¹⁸⁴

¹⁷⁹ *Ivi*, art. 1-*quater*, 1° comma (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)).

¹⁸⁰ D.P.R. n. 303/2004, art. 12, 1° comma.

¹⁸¹ Legge n. 39/1990, art. 1-*quater*, 1° comma (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)). Le Commissioni territoriali possono anche essere integrate da un funzionario del Ministero degli affari esteri con la qualifica di componente a tutti gli effetti, ogni volta che sia necessario, in relazione a particolari afflussi di richiedenti asilo, in ordine alle domande dei quali occorra disporre di particolari elementi di valutazione in merito alla situazione dei Paesi di provenienza di competenza del Ministero degli affari esteri.

¹⁸² *Ivi*, art. 1-*quinquies*, 1° comma (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)).

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ *Ivi*, art. 1-*quinquies*, 2° comma (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)). Nell'ambito delle funzioni predette, secondo quanto stabilito dall'art. 19 del d.P.R. n. 303/2004, la Commissione nazionale doveva: realizzare un centro di documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei Paesi di origine dei richiedenti asilo, sulla base delle informazioni raccolte e del suo continuo aggiornamento; individuare linee guida per la valutazione delle domande di asilo, anche in relazione all'applicazione dell'art. 5, 6° comma, TUIMM; collaborare nelle materie di propria competenza con il Ministero degli affari esteri, ed in particolare con le Rappresentanze permanenti d'Italia presso le organizzazioni internazionali di rilievo nel settore dell'asilo e della protezione dei diritti umani; collaborare con gli analoghi organismi dei Paesi membri dell'UE; organizzare corsi di formazione e di aggiornamento per i componenti delle Commissioni territoriali; costituire e aggiornare una banca dati informatica contenente le informazioni utili al monitoraggio delle richieste d'asilo; monitorare i flussi di richiedenti asilo, anche al fine di proporre, ove sia ritenuto necessario, l'istituzione di nuove Commissioni territoriali o di Commissioni territoriali straordinarie; fornire, ove necessario, informazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri per l'eventuale adozione del provvedimento di cui all'art. 20, 1° comma, TUIMM.

Altre due importanti innovazioni della legge Bossi-Fini riguardavano il nuovo sistema di accoglienza, realizzato mediante l'istituzione dei Centri di identificazione (CID)¹⁸⁵ e del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).¹⁸⁶

I CID, aperti per la maggior parte in prossimità delle Commissioni territoriali,¹⁸⁷ venivano disciplinati nel Regolamento di attuazione, ove si regolavano la loro gestione ed il loro funzionamento, predisponendo servizi che assicurassero la dignità e la salute dei richiedenti asilo, tenuto conto delle esigenze di particolari categorie (ad esempio: minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza).¹⁸⁸ Ai trattenuti veniva, inoltre, garantita l'assistenza medica,¹⁸⁹ nonché la possibilità di ricevere visite da parte di rappresentanti dell'UNHCR, dei propri avvocati, di rappresentanti di organismi ed enti di tutela, e di familiari o cittadini italiani.¹⁹⁰

Lo SPRAR rappresentava un ulteriore passo verso la decentralizzazione del modello di accoglienza dei richiedenti asilo e di tutela dei rifugiati. Gli enti locali che prestavano servizi finalizzati a tali attività potevano, difatti, accogliere lo straniero privo di altri mezzi di sussistenza, nel caso in cui egli non dovesse essere sottoposto a trattenimento o alla procedura semplificata di cui sopra.¹⁹¹ L'erogazione dei servizi da parte degli enti locali si concretizzò in progetti finalizzati all'integrazione sociale e lavorativa, quali ad esempio corsi di lingua, inserimento scolastico per i minori, o ricerca di un impiego o di una sistemazione abitativa;¹⁹² essendo integrati con risorse territoriali, i servizi così erogati furono in grado di valorizzare le peculiarità locali e di fissare *standards* di accoglienza sempre più elevati, dimostrando il buon funzionamento di un modello decentrato di accoglienza e tutela degli stranieri.¹⁹³

¹⁸⁵ *Ivi*, art. 1-*bis*, 3° comma (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)).

¹⁸⁶ *Ivi*, art. 1-*sexies* (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)).

¹⁸⁷ PETROVIĆ, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, Milano, 2011, p. 69.

¹⁸⁸ D.P.R. n. 303/2004, art. 8, 1° comma.

¹⁸⁹ D.P.R. n. 303/2004, art. 10.

¹⁹⁰ D.P.R. n. 303/2004, art. 8, 3° comma.

¹⁹¹ Legge n. 39/1990, art. 1-*sexies*, 1 comma (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)). Lo SPRAR entrerà in funzione a pieno regime solo dopo il decreto ministeriale del 28 novembre 2005 (*G.U.* 5 dicembre 2005 n. 283), col quale il Ministero dell'interno stabilì i criteri d'accesso al Fondo nazionale. Per maggiori informazioni, si consulti: PETROVIĆ, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, Milano, 2011, pp. 71-73.

¹⁹² PETROVIĆ, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, Milano, 2011, pp. 70-71.

¹⁹³ *Ibidem*.

2.4.2. I PROVVEDIMENTI IN MATERIA DI ASILO DEL C.D. «PACCHETTO SICUREZZA»

La questione dell'immigrazione tornò al centro della scena politica nel 2006, con la vittoria della coalizione di centro-sinistra alle elezioni politiche.¹⁹⁴ Venne dunque presentato un disegno di legge, il c.d. d.d.l. «Amato-Ferrero»,¹⁹⁵ con l'obiettivo di superare la logica securitaria che aveva caratterizzato l'applicazione della legge Bossi-Fini, per sostituirla con una pianificazione più articolata degli ingressi dei migranti e al fine di «*promuovere l'immigrazione regolare, favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro di cittadini stranieri*».¹⁹⁶ Tra le proposte del d.d.l. Amato-Ferrero, vi erano la reintroduzione del sistema delle «sponsorizzazioni» e l'introduzione della possibilità dell'auto-sponsorizzazione,¹⁹⁷ l'eliminazione del contratto di soggiorno,¹⁹⁸ l'allungamento della durata dei permessi di soggiorno,¹⁹⁹ e il diritto di voto alle elezioni amministrative per i possessori di permesso di soggiorno di lunga durata.²⁰⁰ Nonostante ciò, il d.d.l. non vide mai la luce, anche a causa della caduta del governo nel 2008.

Il biennio 2008-2009 fu caratterizzato da un'ulteriore stretta attorno alle politiche migratorie, secondo un approccio che qualificava sicurezza pubblica e immigrazione come un binomio inscindibile, non solo dal punto di vista culturale o politico, ma come vero e proprio dispositivo normativo.²⁰¹ Questa logica venne, in particolare, esposta nella legge n. 94 del 2009, denominata «Disposizioni in materia di pubblica sicurezza».²⁰² Tra i provvedimenti più rilevanti della legge, vi era senz'altro l'introduzione del reato di immigrazione clandestina:²⁰³ per lo straniero che avesse fatto ingresso o si fosse trattenuto nel territorio dello Stato senza autorizzazione veniva fissata un'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. La permanenza irregolare passava, inoltre, dall'essere una mera infrazione amministrativa a vero e proprio reato, punibile con la reclusione da uno a quattro

¹⁹⁴ COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, p. 152.

¹⁹⁵ Il d.d.l. prendeva i nomi di Giuliano Amato, il Ministro dell'interno, e Paolo Ferrero, Ministro della solidarietà sociale.

¹⁹⁶ Disegno di legge delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero, art. 1, lett. a).

¹⁹⁷ *Ivi*, art. 1, lett. a), punto 11. Tale meccanismo consisteva nell'ingresso nel territorio dello Stato per inserimento nel mercato del lavoro del cittadino straniero, iscritto nelle liste di cui al punto 5 (organizzate in base alle singole nazionalità con criterio cronologico, alle quali potevano iscriversi i lavoratori stranieri che intendevano fare ingresso in Italia per lavoro, anche stagionale) ovvero iscritto nella banca dati di cui al punto 8 (che raccoglieva le richieste di ingresso per lavoro e le offerte di lavoro), che fosse in possesso di risorse finanziarie adeguate al periodo di permanenza sul territorio nazionale e al contributo alle misure di contrasto dello sfruttamento dell'immigrazione clandestina.

¹⁹⁸ *Ivi*, art. 1, lett. c).

¹⁹⁹ *Ivi*, art. 1, lett. c), punto 1.

²⁰⁰ *Ivi* art. 1, lett. d).

²⁰¹ COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, p. 153.

²⁰² Legge 15 luglio 2009 n. 94 «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica» (*G.U.* 24 luglio 2009 n. 170).

²⁰³ D.lgs. n. 286/1998, art. 10-bis (introdotto con legge n. 94/2009, art. 1, 15° comma, lett. a)).

anni,²⁰⁴ la reclusione era prevista anche nell'ipotesi di un permesso di soggiorno scaduto e del quale non era stato chiesto il rinnovo, ovvero di richiesta di permesso di soggiorno rifiutata, sebbene in tal caso la durata fosse dai sei mesi a un anno.²⁰⁵

La legge n. 94/2009 faceva parte dell'insieme di provvedimenti promossi dall'allora Ministro dell'interno in materia di sicurezza, conosciuti proprio come «Pacchetto Sicurezza». Oltre alla legge in oggetto, il Pacchetto Sicurezza comprendeva altri strumenti legislativi che contenevano disposizioni in materia di asilo, ossia:

- il decreto-legge n. 92 del 2008,²⁰⁶ in seguito convertito con legge n. 125 del 2008,²⁰⁷ che avrebbe consentito «*un contrasto più efficace dell'immigrazione clandestina, una maggiore prevenzione della microcriminalità diffusa, attraverso il coinvolgimento dei sindaci nel controllo del territorio, e una più incisiva lotta alla mafia, grazie alla norma che prevede l'aggressione ai patrimoni dei boss*».²⁰⁸ Nella legge in questione si disponeva la reclusione per gli immigrati clandestini e per coloro che ne favoreggiavano la permanenza illegale sul territorio italiano mediante la messa a disposizione di un alloggio.²⁰⁹ Si prevedeva, inoltre, l'espulsione dei cittadini dell'UE o dei cittadini extracomunitari destinatari di provvedimenti di reclusione superiori ai due anni,²¹⁰
- la legge n. 85 del 2009,²¹¹ di adesione dell'Italia al Trattato di Prüm.²¹² Esso aveva lo scopo di rafforzare la cooperazione di polizia degli Stati parte in materia di lotta al terrorismo, alla criminalità transfrontaliera, e all'immigrazione clandestina;²¹³

²⁰⁴ *Ivi*, art. 14, comma 5-ter (sostituito con legge n. 189/2002, art. 1, 22° comma, lett. m)).

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ Decreto-legge 23 maggio 2008 n. 92 «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica» (*G.U.* 26 maggio 2008 n. 122).

²⁰⁷ Legge 24 luglio 2008 n. 125 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica» (*G.U.* 25 luglio 2008 n. 173).

²⁰⁸ Ministero dell'interno – Archivio storico, *Pacchetto Sicurezza*, https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/speciali/Pacchetto_sicurezza/index_2.html.

²⁰⁹ Legge n. 125/2008, art. 5.

²¹⁰ *Ivi*, art. 1.

²¹¹ Legge 30 giugno 2009 n. 85 «Adesione della Repubblica italiana al Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prüm). Istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria. Modifiche al codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale» (*G.U.* 13 luglio 2009 n. 160).

²¹² Il Trattato in questione era stato sottoscritto nel 2005 da sette Stati membri dell'UE, ovvero Austria, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, e Spagna.

- tre decreti legislativi, tra cui il d.lgs. n. 159 del 2008,²¹⁴ in materia di riconoscimento dello *status* di rifugiato. Esso modificava il d.lgs. n. 25 del 2008,²¹⁵ del quale parleremo più approfonditamente a breve, che dava esecuzione in Italia alla c.d. «Direttiva Procedure». Tra i provvedimenti più rilevanti del decreto legislativo in questione, veniva disposta la restrizione alla libera circolazione dei richiedenti asilo,²¹⁶ l'estensione dell'ambito di applicazione del trattenimento dei richiedenti asilo,²¹⁷ e alcune modifiche in materia di tutela giurisdizionale del richiedente contro le decisioni di rigetto della sua domanda d'asilo^{218, 219}.

2.5. IL RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE EUROPEE

Il Sistema europeo comune di asilo (CEAS) era nato con l'obiettivo di definire un approccio integrato di gestione delle migrazioni a livello dell'Unione Europea, attraverso la cooperazione tra Stati membri ed il partenariato con i Paesi d'origine dei cittadini extracomunitari: il tutto nel rispetto delle principali convenzioni internazionali a tutela dei diritti dell'uomo, tra cui la

²¹³ Ministero dell'interno – Archivio storico, *Pacchetto Sicurezza*, https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/Pacchetto_sicurezza/index_2.html.

²¹⁴ Decreto legislativo 3 ottobre 2008 n. 159 «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato» (*G.U.* 21 ottobre 2008 n. 247).

²¹⁵ Decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 «Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato» (*G.U.* 16 febbraio 2008 n. 40).

²¹⁶ D.lgs. n. 25/2008, art. 7, 1° comma (modificato con d.lgs. n. 159/2008, art. 1, 1° comma, lett. *b*). A tal proposito, si disponeva che il prefetto competente stabilisse un luogo di residenza o un'area geografica ove i richiedenti asilo potessero circolare. Tale provvedimento si poneva, peraltro, in contrasto con quanto stabilito dalla Direttiva Accoglienza (a cui era stata data esecuzione in Italia con d.lgs. n. 140 del 2005), in quanto essa prevedeva, all'art. 7, la libera circolazione per i richiedenti asilo, con possibilità di restrizioni sono in alcuni casi specifici, ovvero per motivi di pubblico interesse, ordine pubblico per motivi legali, o per il trattamento rapido e il controllo efficace della domanda).

²¹⁷ *Ivi*, art. 20, 2° comma, e art. 21, 1° comma, lett. *c*) (modificato con d.lgs. n. 159/2008, art. 1, 1° comma, lett. *d*) ed *e*). Si disponeva il trattenimento obbligatorio nei CPTA dei richiedenti asilo destinatari di un provvedimento di respingimento ed espulsione. Il trattenimento era già previsto dal d.lgs. 25/2008, ma solo in alcune ipotesi circoscritte; nel caso in cui un richiedente asilo avesse presentato una domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato essendo già destinatario di un provvedimento di respingimento o di espulsione, invece, il richiedente veniva ospitato in un centro di accoglienza.

²¹⁸ *Ivi*, art. 32, 1° comma, lett. *b-bis*) (introdotto con d.lgs. n. 159/2008, art. 1, 1° comma, lett. *f*). Venne re-inserita possibilità, eliminata dalla Direttiva Procedure, di dare immediatamente esecuzione all'espulsione del richiedente asilo in caso di rigetto della sua domanda.

²¹⁹ CASELLA, *La legislazione nazionale in materia di immigrazione*, 2016, <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/immigrazione/la-legislazione-nazionale-materia-immigrazione/>.

Convenzione di Ginevra del 1951. Tra gli strumenti maggiormente utilizzati troviamo la direttiva, la quale «vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salvo restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi».²²⁰ Nell'ordinamento italiano, le direttive adottate dall'UE nell'ambito del CEAS sono state recepite con decreti legislativi, che hanno modificato il quadro normativo interno in materia di asilo, abrogando parzialmente la normativa preesistente.²²¹

Alla c.d. «Direttiva Protezione Temporanea» è stata data attuazione mediante il decreto legislativo n. 85 del 2003.²²² Vi si stabilisce che:

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato ai sensi dell'articolo 20 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, di seguito denominato: «testo unico», sono stabilite, nei limiti delle risorse di cui all'articolo 12, le misure di protezione temporanea per fronteggiare l'afflusso massiccio di sfollati accertato con decisione del Consiglio, ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE per la durata massima di un anno, prorogabile, con decisione del Consiglio, una sola volta per un pari periodo e nei limiti previsti dalla dichiarazione di disponibilità a ricevere sfollati rilasciata al Consiglio dal Governo italiano.²²³

Nello stabilire le misure di protezione temporanea si fa dunque riferimento all'articolo 20 TUIMM, che disciplinava la protezione temporanea per motivi umanitari. Come specificato in precedenza, i due istituti di protezione non coincidono: si sottolinea, difatti, che è il Consiglio dell'UE a dover accertare l'afflusso massiccio di sfollati quale presupposto per ricorrere alla protezione temporanea, e che l'Italia, in qualità di Stato parte del CEAS, non fa altro che conformarsi a tale rilevazione sovranazionale. Col presente decreto legislativo, inoltre, si evidenzia che l'ammissione alle misure di protezione temporanea non preclude la possibilità, per lo straniero, di presentare una domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato, e che sarà il decreto di cui all'art. 3, 1° comma, a stabilire i tempi di esame della domanda in oggetto.²²⁴ Malgrado tutto,

²²⁰ Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, Lisbona, 13 dicembre 2007, art. 288, par. 3 (*G.U.U.E.* 26 ottobre 2012 *C* 326).

²²¹ PETROVIĆ, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, Milano, 2011, p. 83.

²²² Decreto legislativo 7 aprile 2003 n. 85 «Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e dalla cooperazione in ambito comunitario» (*G.U.* 22 aprile 2003 n. 93).

²²³ *Ivi*, art. 3, 1° comma.

²²⁴ *Ivi*, art. 7, 1° comma.

poiché la Direttiva Protezione Temporanea non ha mai trovato attuazione ad oggi, il d.lgs. n. 85/2003 non ha inciso sulla prassi italiana dell'accoglienza.

Alla c.d. «Direttiva Accoglienza» è stata data attuazione mediante il decreto legislativo n. 140 del 2005,²²⁵ che integrava la disciplina dell'accoglienza dei richiedenti asilo introdotta dalla legge Bossi-Fini. Qualora non fosse stato disposto il trattenimento dello straniero, a quest'ultimo veniva rilasciato un attestato nominativo che ne certificava la qualità di richiedente asilo e, entro i 20 giorni successivi alla presentazione della domanda, egli riceveva il permesso di soggiorno per richiesta di asilo.²²⁶ Nel caso, invece, di trattenimento, veniva comunque rilasciato un attestato nominativo che certificava la qualità di richiedente asilo dell'interessato, nonché la sua presenza nel CID o nel CPTA di riferimento.²²⁷

Il decreto legislativo in oggetto prevedeva anche che i richiedenti asilo privi di mezzi sufficienti di sussistenza venissero alloggiati in strutture che garantissero «una qualità di vita adeguata per la salute e per il sostentamento proprio e dei propri familiari».²²⁸

Nell'ipotesi in cui la domanda d'asilo dell'individuo non fosse stata processata entro sei mesi dalla presentazione della stessa, e qualora tale ritardo non potesse essere attribuito al richiedente asilo, il permesso di soggiorno per richiesta di asilo poteva essere rinnovato per ulteriori sei mesi, con possibilità per l'interessato di svolgere attività lavorativa fino al termine della procedura di riconoscimento;²²⁹ in tal caso, lo straniero poteva continuare ad usufruire delle condizioni di accoglienza nel centro assegnato, contribuendo però alle relative spese.²³⁰ L'accoglienza andava, peraltro, revocata per:

- mancata presentazione presso la struttura individuata ovvero abbandono del centro di accoglienza da parte del richiedente asilo, senza preventiva motivata comunicazione alla Prefettura – Ufficio territoriale del Governo competente;
- mancata presentazione del richiedente asilo all'audizione davanti l'organo di esame della domanda, nonostante la convocazione sia stata comunicata presso il centro di accoglienza;
- presentazione in Italia di precedente domanda di asilo;

²²⁵ Decreto legislativo 30 maggio 2005 n. 140 «Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri» (G.U. 21 luglio 2005 n. 168).

²²⁶ *Ivi*, art. 4, 1° comma.

²²⁷ *Ivi*, art. 4, 2° comma.

²²⁸ *Ivi*, art. 5.

²²⁹ *Ivi*, art. 11, 1° comma.

²³⁰ *Ivi*, art. 11, 4° comma. Tale provvedimento agisce peraltro in accordo con quanto disposto all'art. 4 della Direttiva Accoglienza, che consente agli Stati di stabilire condizioni di accoglienza più favorevoli ai richiedenti, purché siano compatibili con la direttiva stessa.

- accertamento della disponibilità del richiedente asilo di mezzi economici sufficienti per garantirsi l'assistenza;
- violazione grave o ripetuta delle regole del centro di accoglienza da parte del richiedente asilo, ivi ospitato, ovvero comportamenti gravemente violenti.

Alla c.d. «Direttiva Qualifiche» è stata data attuazione mediante il decreto legislativo n. 251 del 2007.²³¹ Esso consentì l'introduzione in Italia dell'istituto della protezione sussidiaria, di matrice sovranazionale europea, accanto alle già presenti forme di protezione temporanea e protezione umanitaria.²³² Veniva, peraltro, chiarito che era possibile presentare una domanda di protezione internazionale motivata da avvenimenti verificatisi dopo la partenza del richiedente dal suo Paese di origine ovvero da attività svolte dal richiedente dopo la sua partenza dal Paese di origine, in particolare «quando sia accertato che le attività addotte costituiscono l'espressione e la continuazione di convinzioni od orientamenti già manifestati nel Paese d'origine».²³³

Inoltre, in aderenza alla Direttiva venivano individuati alcuni «atti di persecuzione» aggiuntivi, legittimanti il riconoscimento dello *status* di rifugiato rispetto a quanto stabilito dalla Convenzione di Ginevra del 1951, come la violenza sessuale e le sanzioni giudiziarie sproporzionate o discriminatorie.²³⁴

Alla c.d. «Direttiva Procedure» è stata data attuazione mediante il decreto legislativo n. 25 del 2008.²³⁵ Come stabilito da tale direttiva, venne introdotta la possibilità per il richiedente di fare ricorso avverso la decisione della Commissione territoriale dinanzi al tribunale che ha sede nel capoluogo di distretto di Corte d'appello in cui ha sede la Commissione territoriale che ha pronunciato il provvedimento. Il ricorso era ammesso anche nel caso in cui l'interessato avesse richiesto il riconoscimento dello *status* di rifugiato e la Commissione territoriale lo avesse ammesso esclusivamente alla protezione sussidiaria.²³⁶ Si istituivano, poi, i Centri di accoglienza richiedenti asilo (CARA), che sostituivano i CID, e ospitavano il richiedente nel caso in cui:

²³¹ Decreto legislativo 19 novembre 2007 n. 251 «Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta» (*G.U.* 4 gennaio 2008 n. 3).

²³² OSMAN, *Il recepimento in Italia delle direttive europee e delle disposizioni in materia d'asilo*, 23 agosto 2016, Centro di Ateneo per i diritti umani "Antonio Papisca" – Università degli Studi di Padova, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Il-recepimento-in-Italia-delle-direttive-europee-e-delle-disposizioni-in-materia-dasilo/243>.

²³³ D.lgs. n. 251/2007, art. 4.

²³⁴ *Ivi*, art. 7, 2° comma.

²³⁵ Decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 «Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato» (*G.U.* 16 febbraio 2008 n. 40).

²³⁶ *Ivi*, art. 35, 1° comma.

- fosse necessario verificare o determinare la sua nazionalità o identità, ove lo stesso non sia in possesso dei documenti di viaggio o di identità, ovvero al suo arrivo nel territorio dello Stato abbia presentato documenti risultati falsi o contraffatti;
- avesse presentato la domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo;
- avesse presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare;
- avesse presentato la domanda essendo già destinatario di un provvedimento di espulsione adottato ai sensi dall'art. 13, 2° comma, lett. a) e b), TUIMM, ovvero di un provvedimento di respingimento ai sensi dell'art. 10 TUIMM, anche se già trattenuto in uno dei centri di cui all'art. 14 del medesimo decreto legislativo.²³⁷

I richiedenti asilo ospitati nei CARA avevano la facoltà di uscire nelle ore diurne o, eventualmente, per un periodo di tempo superiore, previa autorizzazione del prefetto, e solo per rilevanti motivi personali o motivi attinenti all'esame della domanda.²³⁸ In base al decreto legislativo in questione, peraltro, decade la possibilità di ricorrere alla procedura semplificata per l'esame delle domande di protezione internazionale, che era stata introdotta dalla legge Bossi-Fini; si vietava, difatti, il trattenimento del richiedente asilo al solo fine di esaminare la sua domanda,²³⁹ e rimaneva valida invece la procedura ordinaria.²⁴⁰

Nel 2014, è stato emanato il decreto legislativo n. 18/2014,²⁴¹ in attuazione della nuova Direttiva Qualifiche. Esso apporta alcune modifiche al d.lgs. n. 251/2007, nonché al Testo unico sull'immigrazione. La principale novità introdotta è la definizione della protezione internazionale, *status* giuridico che comprende sia coloro che godono dello *status* di rifugiato vero e proprio, sia i destinatari della protezione sussidiaria.²⁴²

²³⁷ *Ivi*, art. 20, 2° comma.

²³⁸ *Ivi*, art. 20, 4° comma.

²³⁹ *Ivi*, art. 20, 1° comma.

²⁴⁰ *Ivi*, art. 27.

²⁴¹ Decreto legislativo 21 febbraio 2014 n. 18 «Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta» (*G.U.* 7 marzo 2014 n. 55).

²⁴² D.lgs. n. 251/2007, art. 1 (modificato con d.lgs. n. 18/2014, art. 1, 1° comma, lett. a)). Si opera, a tal proposito un ravvicinamento tra alcune disposizioni riguardanti i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria, ad esempio in materia di durata del permesso di soggiorno,

Nel 2015, infine, venne emanato il decreto legislativo n. 142/2015,²⁴³ in attuazione della nuova Direttiva Accoglienza e della nuova Direttiva Procedure. Nel capo I, che recepisce la Direttiva Accoglienza, viene innanzitutto aggiornata la definizione di «richiedente protezione internazionale», che è non solo colui che abbia presentato la domanda ed è in attesa dell'esame della stessa, ma anche colui che abbia manifestato la mera volontà di fare domanda di protezione internazionale.²⁴⁴ Si sottolinea nuovamente che il trattenimento del richiedente deve essere considerato un'eccezione,²⁴⁵ applicabile qualora egli costituisca, ad esempio, un pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico, o se sussista concretamente il rischio che egli fugga.²⁴⁶

Una disposizione cruciale è quella contenuta nell'articolo 8 del decreto legislativo, ove viene disciplinato il sistema di accoglienza per i richiedenti protezione internazionale; si distingue, a tal proposito, tra tre fasi: la fase di soccorso e prima assistenza, la fase di prima accoglienza, e la fase di accoglienza nello SPRAR.²⁴⁷ Viene posto, inoltre, l'accento sulla necessità di prestare particolare attenzione alle particolari esigenze dei richiedenti, fisiche e mentali, in fase di accoglienza nei CARA, mediante l'adozione di misure idonee a prevenire «ogni forma di violenza, anche di genere, e a garantire la sicurezza e la protezione dei richiedenti e del personale che opera presso i centri».²⁴⁸

Il capo II del decreto legislativo recepisce, invece, la nuova Direttiva Procedure, focalizzandosi principalmente sull'ampliamento delle garanzie e dei diritti riconosciuti a tutti i richiedenti protezione internazionale particolarmente vulnerabili; si prevede, a tal fine, la possibilità, per la Commissione territoriale competente, di consultare esperti in campo sanitario, culturale, religioso, di genere o inerente ai minori,²⁴⁹ nonché la predisposizione di agevolazioni che

²⁴³ Decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 «Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale» (G.U. 15 settembre 2015 n. 214).

²⁴⁴ *Ivi*, art. 2, 1° comma, lett. a).

²⁴⁵ *Ivi*, art. 6, 1° comma.

²⁴⁶ *Ivi*, art. 6, 2° comma.

²⁴⁷ La fase di soccorso e prima assistenza si svolge nei Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA), istituiti con il d.lgs. n. 451/2005, convertito con legge n. 563/2005. Al loro interno, si svolgono attività di soccorso e prima assistenza, cure mediche, nonché l'identificazione, la fotosegnalazione, e la rilevazione delle impronte digitali dei richiedenti. La fase di prima accoglienza è disciplinata dagli articoli 9 e 10 del d.lgs. n. 142/2015, e prevede l'accoglienza degli stranieri nei CDA (Centri di accoglienza) o nei CARA (Centri di accoglienza richiedenti asilo), nel caso di richiedenti in condizioni di irregolarità, durante lo svolgimento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica dello straniero che presenti richiesta di protezione internazionale; si assicura, nel frattempo, la tutela della salute psico-fisica dell'individuo, il rispetto della sfera privata, le esigenze connesse all'età, al genere, o all'appartenenza a categorie vulnerabili, nonché l'unità del nucleo familiare. L'ultima fase, quella di accoglienza nello SPRAR, è invece rivolta agli individui richiedenti o già titolari di protezione internazionale, che però non posseggono mezzi di sussistenza sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata.

²⁴⁸ D.lgs. n. 142/2015, art. 10, 1° comma.

²⁴⁹ D.lgs. n. 25/2008, art. 8, 3° comma *bis* (introdotto con d.lgs. n. 142/2015, art. 25, 1° comma, lett. g), par. 3).

assicurino al richiedente la possibilità di esporre in maniera esaustiva gli elementi addotti a fondamento della sua domanda.²⁵⁰

2.6. LA PROCEDURA DI RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Nel tempo, complice anche l'atteggiamento ambivalente tenuto nei confronti del fenomeno migratorio, il sistema italiano di protezione e accoglienza degli stranieri si è dimostrato frammentario, essendo, peraltro, regolamentato in vari strumenti normativi. Con il recepimento delle direttive europee e con l'entrata in vigore del Regolamento Dublino III nel 2014, esso ha acquisito invece una sua organicità.

In particolare, il d.lgs. n. 25/2008 di attuazione della Direttiva Procedure disciplina la procedura di esame della domanda di protezione internazionale. Essa deve essere presentata all'ufficio di polizia di frontiera, che rimanderà il richiedente presso la questura competente per territorio, o direttamente alla questura competente per il luogo di dimora.²⁵¹ La questura redige a questo punto il verbale delle dichiarazioni del richiedente su appositi modelli predisposti dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, a cui è allegata la documentazione necessaria a motivare la domanda. Difatti, ai sensi del d.lgs. n. 251/2007 di attuazione della Direttiva Qualifiche, il richiedente è tenuto a presentare tutta la documentazione in suo possesso «*in merito alla sua età, condizione sociale, anche dei congiunti, se rilevante ai fini del riconoscimento, identità, cittadinanza, Paesi e luoghi in cui ha soggiornato in precedenza, domande d'asilo pregresse, itinerari di viaggio, documenti di identità e di viaggio, nonché i motivi della sua domanda di protezione internazionale*».²⁵² La presentazione della domanda è, peraltro, propedeutica all'individuazione dello Stato membro dell'UE competente al suo esame, come stabilito dal sistema di Dublino: nel caso in cui lo Stato membro competente non sia l'Italia, la c.d. «Unità di Dublino»²⁵³ dispone il trasferimento del richiedente protezione internazionale, rilasciandogli nel frattempo un permesso di soggiorno speciale che ha la durata di un mese, rinnovabile.²⁵⁴

²⁵⁰ *Ivi*, art. 13, 1° comma *bis* (introdotto con d.lgs. n. 142/2015, art. 25, 1° comma, lett. *m*), par. 1). A tal proposito, il personale addetto a svolgere il colloquio doveva essere competente a valutare in maniera approfondita il contesto personale del richiedente, inclusa la sua origine culturale, il genere, l'orientamento o l'identità sessuale. Era possibile, su richiesta del richiedente, la conduzione del colloquio da parte di una persona del medesimo sesso, nonché la presenza di mediatori culturali e interpreti.

²⁵¹ *Ivi*, art. 26, 1° comma.

²⁵² D.lgs. n. 251/2007, art. 3, 2° comma.

²⁵³ L'Unità di Dublino è una struttura preposta a determinare lo Stato membro dell'UE competente dell'esame della domanda d'asilo presentata in uno degli altri Stati membri da un cittadino di un Paese terzo (o apolide) ai sensi del

Qualora ricorrano le ipotesi per le quali il richiedente necessita di accoglienza nei CARA,²⁵⁵ ovvero che se ne disponga il trattenimento nei CPTA,²⁵⁶ la questura rilascia un attestato nominativo che ne certifica la qualità di richiedente protezione internazionale. Negli altri casi, rilascia un permesso di soggiorno valido per tre mesi, rinnovabile fino al perfezionamento della procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria da parte della Commissione territoriale.²⁵⁷ A questo punto, si avvia la procedura ordinaria di riconoscimento della protezione internazionale: la Commissione territoriale competente provvede al colloquio con il richiedente entro 30 giorni dal ricevimento della domanda e decide, poi, entro i tre giorni feriali successivi.²⁵⁸ Sono anche previsti dei casi particolari nei quali si effettua un esame prioritario, qualora:

- la domanda sia palesemente fondata;
- la domanda sia presentata da un richiedente appartenente alle categorie di persone vulnerabili indicate dall'art. 8 del d.lgs. n. 140/2005²⁵⁹;
- la domanda sia presentata da un richiedente per il quale sono stati disposti l'accoglienza o il trattenimento ai sensi degli articoli 20 e 21, fatto salvo il caso in cui l'accoglienza sia disposta per verificare o accertare l'identità del richiedente.²⁶⁰

Nel caso, invece, di un richiedente per il quale si stato disposto il trattenimento ai sensi dell'articolo 21, la domanda viene esaminata in via accelerata dalla Commissione territoriale entro 7 giorni dal suo ricevimento, e la decisione viene emessa entro i due giorni successivi.

La decisione della Commissione territoriale può avere i seguenti esiti:

- a. il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria, secondo quanto previsto dagli articoli 11 e 17 del d.lgs. n. 251/2007, per la durata di cinque anni;
- b. il rigetto della domanda qualora non sussistano i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale fissati dal d.lgs. n. 251/2007, o ricorra una delle cause di

Regolamento Dublino III, in combinato disposto con il regolamento Eurodac, nonché a svolgere tutte le relative attività strumentali di supporto (interrogazioni parlamentari, modifiche normative, partecipazioni a riunioni, anche in sede UE) e quelle relative al contenzioso. Per maggiori informazioni, si consulti: Ministero dell'interno, *Unità di Dublino*, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/unita-dublino>; Ministero dell'interno, *Guida pratica per richiedenti protezione internazionale in Italia*, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/la_guida_in_italiano.pdf.

²⁵⁴ UNHCR, *International protection procedure in Italy*, aprile 2016, <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/RSD-procedure-scheme.pdf>.

²⁵⁵ D.lgs. n. 25/2008, art. 20.

²⁵⁶ *Ivi*, art. 21.

²⁵⁷ *Ivi*, art. 26, 4° comma.

²⁵⁸ *Ivi*, art. 27.

²⁵⁹ Si tratta di persone vulnerabili quali minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale.

²⁶⁰ D.lgs. n. 25/2008, art. 28.

cessazione o esclusione dalla protezione internazionale previste dal medesimo decreto legislativo, ovvero il richiedente provenga da un Paese di origine sicuro e non abbia addotto i gravi motivi per non ritenere sicuro quel Paese nelle circostanze specifiche in cui egli si trova²⁶¹;

- c. nei casi in cui la domanda di protezione internazionale non venga accolta, ma ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, 6° comma, TUIMM. Tuttavia, a seguito delle riforme introdotte con il d.l. n. 113/2018 e il successivo d.l. n. 130/2020, l'istituto della protezione umanitaria è stato sostituito con alcuni permessi di soggiorno per «casi speciali» e con una «protezione speciale».²⁶²

Avverso la decisione della Commissione territoriale, come osservato in precedenza, il richiedente può fare ricorso dinanzi al tribunale che ha sede nel capoluogo di distretto di Corte d'appello in cui ha sede la Commissione territoriale che ha pronunciato il provvedimento.

L'istituto della protezione umanitaria si poneva in posizione alternativa rispetto allo *status* di rifugiato ed alla protezione sussidiaria.²⁶³ Tale orientamento era stato confermato dalla giurisprudenza, la quale sottolineava anche che la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno per motivi umanitari costituiva, qualora ricorressero determinati presupposti, un vero e proprio diritto soggettivo dell'individuo che ne avesse fatto richiesta.²⁶⁴

Il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari è stato nel tempo oggetto di un ampio e complesso dibattito da parte dei giudici di merito e della Corte di Cassazione, tanto che non si può individuare un orientamento giurisprudenziale unitario e consolidato in materia.²⁶⁵ In linea di massima, tuttavia, esso era rilasciabile in sette ipotesi molto ampie:

- a. allo straniero al quale fosse stata rigettata la domanda di protezione internazionale, ma nei cui confronti si ritenesse che potessero sussistere egualmente «gravi motivi di carattere umanitario», ai sensi dell'articolo 32, 3° comma del d.lgs. n. 25 del 2008;
- b. allo straniero nei cui confronti non potesse essere disposto un provvedimento di espulsione o di respingimento alla frontiera verso uno Stato ove «*possa essere oggetto*

²⁶¹ Nei gravi motivi possono essere comprese gravi discriminazioni e repressioni di comportamenti non costituenti reato per l'ordinamento italiano, riferiti al richiedente e che risultano oggettivamente perseguibili nel Paese di origine sicuro.

²⁶² D.lgs. n. 25/2008, art. 32.

²⁶³ ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018, p. 102.

²⁶⁴ Servizio studi del Senato, *Nota breve: Protezione temporanea, protezione umanitaria, protezione temporanea per motivi umanitari*, no. 80, giugno 2015, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00926327.pdf>.

²⁶⁵ FLAMINI, ZORZELLA, *Asilo e protezione internazionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2018, p. 5.

di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali», ai sensi dell'articolo 19, 1° comma, TUIMM e nel rispetto del principio di non-refoulement;

- c. allo straniero che, pur non possedendo i requisiti necessari al riconoscimento della protezione internazionale, non potesse comunque tornare nel proprio Paese d'origine a causa di obblighi costituzionali e internazionali dello Stato italiano;
- d. allo straniero destinatario di misure di protezione temporanea, ai sensi dell'articolo 20 TUIMM;
- e. allo straniero nei cui confronti la Corte d'appello avesse rigettato l'extradizione per reati politici, o per violazione di diritti di difesa o per rischi di torture, o avesse negato l'esecuzione di un mandato di arresto europeo per motivi analoghi, o che non potesse essere oggetto di un provvedimento di espulsione o di respingimento alla frontiera verso uno Stato nel quale era in corso un conflitto, interno o internazionale, o dove potesse essere sottoposto a tortura o condanna a morte;
- f. allo straniero, vittima di violenza o di grave sfruttamento, che risultasse destinatario di misure di protezione sociale (ai sensi dell'articolo 27 del d.P.R. n. 394 del 1999), nelle ipotesi previste dall'art. 18 TUIMM;
- g. allo straniero, vittima di particolare sfruttamento lavorativo nelle ipotesi previste dall'articolo 22, 12° comma *bis*, TUIMM e dall'articolo 22, 12° comma *quater*, TUIMM, che avesse sporto denuncia e cooperasse nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro.²⁶⁶

La durata del permesso di soggiorno per motivi umanitari era variabile, ma in ogni caso non poteva essere «*superiore alle necessità specificamente documentate*».²⁶⁷ Si trattava di una forma di protezione priva di una tipizzazione precisa, ma che, come rilevato in precedenza, teneva tendenzialmente conto di elementi derivanti dalla situazione sociale, politica, o ambientale del Paese di origine dell'individuo, che fossero riconducibili alle sue condizioni personali, anche in assenza di un pericolo persecutorio o di danno grave.²⁶⁸

A tal proposito, nel 2015, la Commissione nazionale per il diritto di asilo aveva diramato una circolazione recante «*ipotesi in cui ricorrono i requisiti per il rilascio del permesso di*

²⁶⁶ MARENGONI, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 4, 2012, pp. 1-2.

²⁶⁷ D.lgs. n. 286/1998, art. 5, 3° comma, lett. e).

²⁶⁸ ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018, p. 104.

soggiorno per motivi umanitari».²⁶⁹ Pur sottolineando che non fossero da considerarsi fattispecie esaustive, si trattava di un primo tentativo di «riordinare» l'istituto della protezione umanitaria, inquadrandolo più chiaramente e rendendo meno discrezionali le decisioni in merito. In particolare, erano stati individuati cinque casi a cui applicare il riconoscimento della protezione umanitaria:

- a. esposizione alla tortura o a trattamenti inumani e degradanti in caso di rimpatrio del richiedente, ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e della relativa interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo;
- b. la rilevazione di «*gravi condizioni psico-fisiche o gravi patologie che non possono essere adeguatamente trattate nel Paese di origine*»;
- c. una temporanea impossibilità di rimpatrio a causa dell'insicurezza del Paese o della zona di origine, nei casi in cui non possa essere riconosciuta la protezione sussidiaria;
- d. la presenza di gravi calamità naturali o «*altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza*»;
- e. la necessità di valutare la situazione familiare del richiedente asilo che deve essere valutata ai sensi di quanto previsto dall'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, tenendo in considerazione i legami personali e familiari particolarmente significativi in base alla loro durata nel tempo e stabilità.²⁷⁰

2.6.1. VULNERABILI TRA I VULNERABILI: I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI (MSNA)

Tra le categorie di migranti che cercano asilo, ve n'è una particolarmente esposta a vulnerabilità. Si tratta dei minori stranieri non accompagnati (MSNA), la cui tutela è tenuta in grande considerazione sia negli ordinamenti internazionale ed europeo sia in quello italiano. Difatti, secondo quanto rilevato dall'Europol nel 2015, nel bel mezzo della crisi, erano più di 10.000 i MSNA di cui si era persa traccia una volta giunti in Europa,²⁷¹ sottolineando gli innumerevoli rischi cui questi minori vanno incontro, tra cui abusi sessuali, traffico di esseri umani, violenze, e molto altro.

²⁶⁹ Commissione nazionale per il diritto di asilo, circolare n. 3716/2015, «Ottimizzazione delle procedure relative all'esame delle domande di protezione internazionale. Ipotesi in cui ricorrono i requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari», <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2016/febbraio/circ-comm-naz-asilo-30-7-2015.pdf>.

²⁷⁰ *Ivi*, p. 2.

²⁷¹ TOWNSEND, *10,000 refugee children are missing, says Europol*, 30 gennaio 2016, The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/30/fears-for-missing-child-refugees>.

Sul piano internazionale, rileva la Convenzione sui diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York il 20 novembre 1989²⁷² e ratificata dall'Italia con legge n. 176 del 1991.²⁷³ Tale Convenzione riconosce espressamente che i minori sono titolari di diritti civili, sociali, politici, culturali, ed economici, che le parti contraenti devono impegnarsi a promuovere; i principi sanciti riguardano, ad esempio, il diritto alla non discriminazione (art. 2), il superiore interesse del minore (art. 3), il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo (art. 6), il diritto al nome e all'identità (art. 8), il diritto all'unità familiare (artt. 9-10), il diritto all'ascolto e ad essere informati (artt. 12-13).²⁷⁴

Anche l'UE riconosce i MSNA quali individui particolarmente vulnerabili.²⁷⁵ Le direttive dell'UE per mezzo delle quali si articola il Sistema europeo comune di asilo (CEAS) definiscono il minore straniero non accompagnato come «*il minore che giunga nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla normativa o alla prassi dello Stato membro interessato, e fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto; il termine include il minore che venga abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri*».²⁷⁶

Nell'ambito del sistema di Dublino, si stabilisce che l'interesse superiore del minore debba sempre costituire un criterio fondamentale nell'attuazione di tutte le procedure previste dal Regolamento Dublino III.²⁷⁷ Si afferma anche che, qualora il richiedente asilo sia un MSNA, sarà competente lo Stato membro in cui si trova legalmente un familiare o un fratello di tale minore, purché ciò sia nel suo interesse superiore. Se il richiedente è un minore coniugato il cui coniuge non è legalmente presente nel territorio dell'UE, sarà competente lo Stato membro in cui si trovano legalmente il padre, la madre, o un altro adulto responsabile per tale minore, per legge o per prassi di detto Stato membro, o un fratello se legalmente presente.²⁷⁸

Il sistema italiano di protezione internazionale presta particolare attenzione ai minori stranieri e, in particolare, ai MSNA: l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha sottolineato

²⁷² Convenzione sui diritti del fanciullo, New York, 20 novembre 1989.

²⁷³ Legge 27 maggio 1991 n. 176 «Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989» (G.U. 11 giugno 1991 n. 135).

²⁷⁴ UNICEF, UNHCR, INTERSOS, Save the Children, WeWorld (a cura di), *Il sistema normativo a tutela dei minori stranieri non accompagnati*, novembre 2019, <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2019/12/Il-sistema-normativo-a-tutela-del-MSNA.pdf>.

²⁷⁵ Secondo quanto stabilito dal considerando n. 13 del Regolamento Dublino III, «è opportuno inoltre che siano fissate specifiche garanzie procedurali per i minori non accompagnati, in considerazione della loro particolare vulnerabilità».

²⁷⁶ Direttiva 2011/95/UE, art. 2; direttiva 2013/32/UE, art. 2; direttiva 2013/33/UE, art. 2.

²⁷⁷ Regolamento (UE) 604/2013, art. 6, par. 1.

²⁷⁸ *Ivi*, art. 8, par. 1.

che i MSNA debbano essere considerati come «*vulnerabili tra i vulnerabili*»,²⁷⁹ in quanto tre volte fragili poiché minori, soli, e stranieri.²⁸⁰ Essi, cioè, possono beneficiare delle tipologie di protezione di cui abbiamo trattato finora, ma deve essere loro garantito un livello di tutela particolarmente alto, proprio in virtù della loro situazione estremamente complessa, sia in considerazione del loro vissuto, sia delle loro condizioni psico-fisiche non sempre ottimali.²⁸¹

Ad occuparsi in maniera organica della tutela dei MSNA, includendo in tal senso anche le disposizioni dell'ordinamento internazionale ed europeo, è la legge n. 47 del 2017,²⁸² la c.d. «legge Zampa».²⁸³ Si sottolinea subito che, in ragione della particolare vulnerabilità di questi soggetti, essi sono «*titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione Europea*».²⁸⁴ Si fornisce anche la definizione di minore straniero non accompagnato, il quale corrisponde con il minorenne, non avente cittadinanza italiana o dell'UE, che per qualsiasi causa nel territorio italiano o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.²⁸⁵

La legge Zampa stabilisce il principio di inespellibilità del minore straniero non accompagnato.²⁸⁶ Quest'ultimo può essere respinto alla frontiera «*per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato*»,²⁸⁷ solo qualora ciò non comporti un rischio di danni gravi per il minore.²⁸⁸

Vengono, poi, disciplinate le procedure atte a garantire:

- un sistema organico di accoglienza specificamente destinato ai minori (art. 4). Secondo quanto stabilito dal d.lgs. n. 142/2015, modificato dalla legge in oggetto, i MSNA vengono accolti in strutture governative di prima accoglienza, per un massimo di 30 giorni, ai fini dell'identificazione e di ricevere tutte le informazioni necessarie relative ai loro diritti, compreso quello di fare richiesta di protezione internazionale. Dopo tale fase di prima accoglienza, i minori verranno trasferiti in una delle strutture di

²⁷⁹ Senato della Repubblica, *Relazione sull'attività svolta dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (anno 2016)*, 2 maggio 2017, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/330598.pdf>.

²⁸⁰ *Ibidem*.

²⁸¹ CORNICE, RIZZO, *La tutela dei minori stranieri non accompagnati. Un confronto tra fonti internazionali, europee e recenti dispositivi dell'ordinamento italiano*, in *INAPP papers*, n. 22, novembre 2019, p. 5.

²⁸² Legge 7 aprile 2017 n. 47 «Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati» (*G.U.* 21 aprile 2017 n. 94).

²⁸³ La legge in oggetto prende il nome di Sandra Zampa, sua promotrice e, all'epoca, vicepresidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza.

²⁸⁴ Legge n. 47/2017, art. 1, 1° comma.

²⁸⁵ *Ivi*, art. 2.

²⁸⁶ D.lgs. n. 286/1998, art. 19, comma 1-*bis* (introdotto con legge n. 47/2017, art. 3, 1° comma, lett. a)).

²⁸⁷ *Ivi*, art. 13, 1° comma.

²⁸⁸ *Ivi*, art. 31, 4° comma (modificato con legge n. 47/2017, art. 3, 1° comma, lett. b)).

accoglienza ordinaria previste dalla normativa vigente (che consistono, attualmente, nel Sistema di accoglienza e integrazione);²⁸⁹

- *standards* omogenei per l'accertamento dell'età e l'identificazione del minore (art. 5). All'interno delle strutture di prima accoglienza, i minori verranno sottoposti a un colloquio volto ad approfondire la loro storia personale e familiare e a far emergere ogni altro elemento utile alla loro protezione, con la presenza di un mediatore culturale.²⁹⁰ Nel caso di dubbi circa l'età anagrafica dichiarata dal minore, si procede ad un accertamento sociosanitario²⁹¹ e, qualora a seguito di esso permangano delle incertezze, si presume che l'individuo sia di minore età²⁹²;
- la protezione dell'interesse del minore (artt. 6-11). A tal fine, vengono istituite regole più chiare per la nomina dei tutori del MSNA, dando precedenza all'affidamento familiare rispetto all'accoglienza nelle strutture governative, e prestando particolare attenzione al ricongiungimento familiare. Si stabilisce, inoltre, che al minore possono essere rilasciati due permessi di soggiorno, ossia quello per minore età e quello per motivi familiari.²⁹³
- il diritto alla salute e all'istruzione (art. 14);
- il diritto all'ascolto nei procedimenti amministrativi e giudiziari che riguardano il minore e il diritto all'assistenza legale (artt. 15-16).²⁹⁴

²⁸⁹ D.lgs. n. 142/2015, art. 19, 1° comma (modificato con legge n. 47/2017, art. 4).

²⁹⁰ *Ivi*, art. 19-*bis*, 1° comma (introdotto con legge n. 47/2017, art. 5, 1° comma).

²⁹¹ *Ivi*, art. 19-*bis*, 4° comma (introdotto con legge n. 47/2017, art. 5, 1° comma).

²⁹² *Ivi*, art. 19-*bis*, 8° comma (introdotto con legge n. 47/2017, art. 5, 1° comma).

²⁹³ Legge n. 47/2017, art. 10.

²⁹⁴ Open Migration, *La legge Zampa sui minori stranieri non accompagnati in 5 punti*, 7 aprile 2017, <https://openmigration.org/analisi/la-legge-zampa-sui-minori-stranieri-non-accompagnati-in-5-punti/>.

CAPITOLO TERZO

LA CRISI EUROPEA DEI MIGRANTI E LE PRECONDIZIONI PER LA RIFORMA DELLA PROTEZIONE UMANITARIA

3.1. LA CRESCITA DEI FLUSSI MIGRATORI VERSO IL TERRITORIO DELL'UE E L'AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE DEL 2015

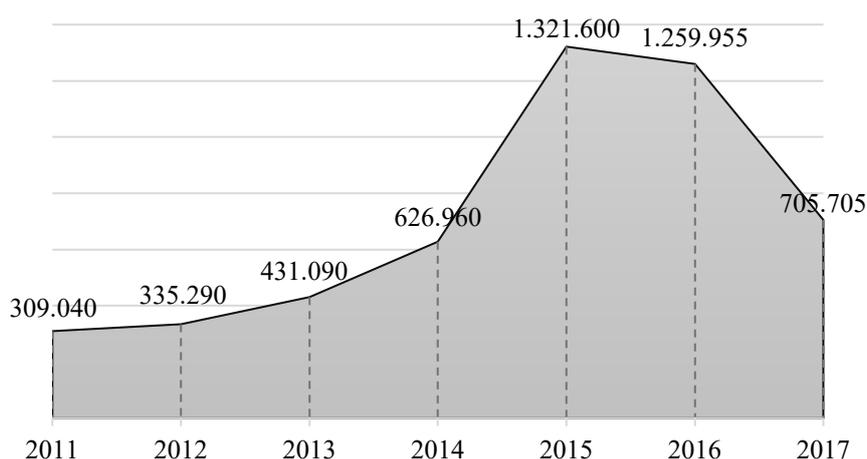


Figura 1. – Evoluzione delle richieste di asilo nell'Unione Europea

A partire dal 2011, sull'onda delle c.d. «primavere arabe»,¹ l'Europa è stata investita da un vertiginoso aumento dell'immigrazione irregolare, fino a dover fare i conti, nel biennio 2014-2015, con una vera e propria crisi migratoria. Come evidenziato dai dati forniti da Eurostat e dall'UNHCR

¹ Con «primavere arabe» si indicano le proteste e i disordini sociali iniziati fra la fine del 2010 e l'inizio del 2011 nelle zone del Medio Oriente, del vicino Oriente, e del nord Africa, che hanno scardinato i governi autoritari che avevano imperato nei Paesi di quelle aree fino a quel momento. L'evento scatenante fu il suicidio di Mohamed Bouazizi, un venditore di strada tunisino che si diede fuoco a seguito dei maltrattamenti subiti dalla polizia. Il suo gesto estremo diede il via ad un moto di rivolta che sfociò nella c.d. «Rivoluzione dei Gelsomini» in Tunisia, e che si propagò poi al Medio Oriente ed al nord Africa. Le proteste, susseguitesi in Paesi quali Bahrain, Egitto, Libia, Marocco, Siria, Tunisia, e Yemen, erano conseguenza di dinamiche di lungo periodo e di profondi cambiamenti sociali, politici ed economici, nonché della rottura del patto sociale tra i regimi al potere e il popolo. Per maggiori informazioni, si consulti: FAHIM, *Slap to a man's pride set off tumult in Tunisia*, 21 gennaio 2011, <https://www.nytimes.com/2011/01/22/world/africa/22sidi.html?pagewanted=1&r=1&src=twrhp>; COLOMBO, *Siria e Libia nel contesto delle crisi del Mediterraneo*, in RONZITTI, SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Torino, 2018, pp. 11 e ss; BONTEMPELLI, *Da «clandestini» a «falsi profughi». Migrazioni forzate e politiche migratorie italiane dopo le Primavere arabe*, in *Meridiana*, n. 86, 2016, pp. 172 e ss; BROM, *The regional ramifications of the Arab Spring*, in GUZANSKY, HELLER, *One Year of the Arab Spring: Global and Regional Implications*, [s.l.], 2012, pp. 39-42; GHANEM, *The Arab Spring Five Years Later: Toward Greater Inclusiveness*, [s.l.], 2016.

(figura 1),² difatti, le richieste di asilo pervenute nel territorio dell'Unione Europea in quel periodo sono più che quadruplicate. Solo a partire dal 2016 esse hanno preso a diminuire.

Come osservato nel primo capitolo, il fenomeno dell'immigrazione irregolare non costituisce di certo una novità per l'UE, che ha sempre rappresentato un punto di arrivo privilegiato dai cittadini di Paesi terzi. L'approccio dell'Unione verso i flussi migratori è divenuto centrale nel dibattito politico e istituzionale già negli anni Settanta. In proposito, è stato rilevato come, fin da allora, la politica europea di immigrazione si sia improntata principalmente all'«esternalizzazione» del fenomeno attraverso accordi con i Paesi di origine, ad una politica di rimpatrio degli immigrati clandestini, ed alla «securizzazione» dei confini esterni,³ con la predisposizione di misure preventive per scoraggiare gli ingressi.⁴ Gli sforzi messi in atto a tale scopo nel primo decennio degli anni Duemila sembrarono produrre i frutti sperati, limitando significativamente i movimenti attraverso la rotta mediterranea.⁵ L'unica vulnerabilità della c.d. «Fortezza Europa» era rappresentata dalla frontiera greco-turca, divenuta una sorta di «porta d'ingresso» per l'Europa quando, nel 2011, il conflitto in Siria generò milioni di richiedenti asilo.⁶ Peralto, a seguito della

² Parlamento europeo, *Un'Europa accogliente?*, https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_it.html#filter=2015.

³ Cfr. BALDWIN-EDWARDS, BLITZ, CRAWLEY, *The politics of evidence-based policy in Europe's "migration crisis"*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, n. 12, 2019, p. 2143; PALM, *Did 2016 mark a new start for EU external migration policy, or was it business as usual?*, in *IAI working papers*, n. 33, 2016.

⁴ Si pensi all'istituzione, nel 2004, dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri, oggi rinominata Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e nota come Frontex, per assistere gli Stati membri dell'UE ed i Paesi parte dell'area Schengen nella protezione delle frontiere esterne dello spazio di libera circolazione dell'Unione. Frontex si occupa di coordinare l'azione degli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne e di assisterli in materia di formazione delle guardie di confini; di effettuare analisi dei rischi e seguire gli sviluppi della ricerca pertinenti al controllo e alla sorveglianza delle frontiere esterne; di offrire agli Stati membri il supporto necessario per l'organizzazione di operazioni di rimpatrio congiunte. L'Agenzia è stata istituita con il Regolamento (CE) 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea (*G.U.* 25 novembre 2004 *L* 349).

⁵ Al sostanziale blocco dell'immigrazione clandestina attraverso la rotta mediterranea hanno contribuito la Spagna, mediante la messa a punto del SIVE (Sistema integrato di vigilanza esterna), coadiuvato dalla collaborazione delle guardie costiere tunisina e marocchina, nonché il Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra Italia e Libia concluso nel 2008.

⁶ La guerra in Siria, l'ultima espressione delle c.d. «primavere arabe», è stata determinata dal «risveglio» dei ceti medi che rivendicarono un maggiore spazio politico ed una maggiore libertà economica. In particolare, la crisi ha avuto inizio nella primavera del 2011, quando si generarono manifestazioni e proteste popolari contro il regime di Bashar Al-Assad. Le forze governative repressero duramente le proteste, portando a scontri violenti che si trasformarono presto in una vera e propria guerra civile, nella quale si contrapponevano e si contrappongono due fazioni: quella governativa, guidata da Al-Assad, e quella dei ribelli, organizzati nella Coalizione Nazionale Siriana. Le Nazioni Unite hanno definito la crisi siriana come «*la più grande catastrofe umanitaria dal dopoguerra*», che ha provocato oltre 400.000 vittime ed oltre 10 milioni di sfollati e rifugiati. Nel 2012, alla luce delle violenze perpetrate dal regime di Al-Assad nei confronti delle forze di opposizione, la comunità internazionale si è sentita in dovere di agire; così, Francia, Regno Unito, Stati Uniti e Turchia, oltre alle monarchie del Golfo, hanno riconosciuto la Coalizione come unico e legittimo rappresentante del popolo siriano. Per maggiori informazioni, si consulti: SCISO, *I crimini in Siria, la Responsibility to*

sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*⁷ emessa della Corte europea dei diritti dell'uomo proprio in quell'anno, nonché delle sentenze della Corte di giustizia nelle cause riunite C-411/10 e C-493/10,⁸ la Grecia fu sostanzialmente esclusa dal sistema di accoglienza disciplinato dal Regolamento Dublino II, consentendo di fatto ai richiedenti asilo di transitare liberamente verso gli altri Stati membri dell'Unione.

Sempre nel 2011, inoltre, la situazione precipitò anche in Libia. A partire dal 2007-2008, difatti, i rapporti intrapresi tra Italia e Libia, nonché la contestuale politica dei respingimenti in mare, avevano determinato un calo notevole degli sbarchi. Tale regime era stato impostato a seguito della conclusione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione del 2008⁹ tra Italia e Libia, che prevedeva, di fatto, il controllo da parte libica dei flussi migratori diretti verso le coste italiane in cambio di finanziamenti;¹⁰ per mezzo di questo accordo, l'Italia, in quanto Paese di frontiera

Protect e l'esercizio del veto nel Consiglio di sicurezza, in RONZITTI, SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Torino, 2018, pp. 21 e ss; COLOMBO, *Siria e Libia nel contesto delle crisi del Mediterraneo*, in RONZITTI, SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Torino, 2018, pp. 11 e ss; MIRAKIAN, *Siria: genesi e incognite di una crisi*, in RONZITTI, SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Torino, 2018, pp. 129 e ss; Nazioni Unite, *Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/S-17/2/Add.1, 23 novembre 2011; MAGNOTTA, *La crisi siriana e gli equilibri geopolitici del mondo arabo*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, 2012; CONDE, *Framed between change and stability. Syria between people's revolution and regime survival*, in *Regions and Cohesion*, vol. 2, n. 3, 2012, pp. 118-138; BUCKLEY, *Learning from Libya, acting in Syria*, in *Journal of Strategic Security*, vol. 5, n. 2, 2012, pp. 81-104.

⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo (grande camera), sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso n. 30696/09. M.S.S. era un richiedente asilo afgano che, dopo essere entrato nell'UE attraverso la Grecia, aveva presentato una domanda di riconoscimento dello status di rifugiato in Belgio. Quest'ultimo ne aveva disposto il trasferimento verso la Grecia, in quanto Stato competente all'esame della domanda in oggetto. La Corte ha tuttavia stabilito che la Grecia non possiede un sistema di asilo funzionante, avendo detenuto M.S.S. in condizioni degradanti. Operando tale trasferimento, dunque, il Belgio aveva violato il principio di *non-refoulement*, esponendo lo straniero a potenziali violazioni dei suoi diritti fondamentali.

⁸ Corte di giustizia (grande sezione), sentenza 21 dicembre 2011, *N.S. e a.*, nelle cause riunite C-411/10 e C-493/10. La questione riguardava N.S., un cittadino afgano transitato in Grecia e giunto nel Regno Unito per chiedere protezione internazionale. Con riguardo al principio di *non-refoulement* e all'espletamento della procedura di esame delle domande d'asilo presentate presso uno Stato membro, la Corte di giustizia ha asserito che «*gli Stati membri, compresi gli organi giurisdizionali nazionali, sono tenuti a non trasferire un richiedente asilo verso lo "Stato membro competente" ai sensi del regolamento n. 343/2003 quando non possono ignorare che le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi di tale disposizione*». Dunque, è stato sostanzialmente confermato l'orientamento giurisprudenziale della Corte europea dei diritti dell'uomo, giudicando a tutti gli effetti la Grecia come Paese non in grado di applicare il sistema di asilo previsto dal CEAS. A fronte di ciò, paradossalmente, uno Stato membro potrebbe deliberatamente disattendere ai suoi compiti al fine di venire giudicato quale Paese non-sicuro ed evitare, così, di farsi carico degli obblighi di accoglienza e di esame delle domande di asilo dei migranti, e delegare questa responsabilità agli altri Stati membri.

⁹ Per maggiori informazioni sul Trattato in oggetto, si consulti: RONZITTI, *Il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione*, gennaio 2009, Istituto Affari Internazionali, http://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_108.pdf.

¹⁰ COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, p. 154.

dell'Unione Europea, aveva esternalizzato definitivamente il confine meridionale dell'UE.¹¹ Il *modus operandi* italo-libico prevedeva, in particolare, la politica dei respingimenti in mare,¹² con l'intercettazione in alto mare delle imbarcazioni che trasportavano migranti, la messa in sicurezza di suddetti individui sulle navi italiane, e il loro successivo trasposto verso i porti di partenza.¹³ Tale politica bilaterale si arrestò bruscamente nel 2011, quando la caduta del dittatore Gheddafi e il conseguente collasso del Governo libico costrinsero l'Italia a sospendere il Trattato di amicizia con la Libia; da quel momento in poi, la Libia tornò ad essere il principale punto di partenza degli immigrati irregolari che attraversavano il Mediterraneo centrale.¹⁴

Col tempo, il numero di persone che tentavano di raggiungere l'Europa, sia per via terrestre sia marittima, divenne allarmante; solo nel 2014, l'UNHCR ha registrato più di 170.000 stranieri entrati in Italia, e più di 43.000 in Grecia.¹⁵ Preoccupavano soprattutto i movimenti secondari dei migranti, che approdavano in Grecia o in Italia per poi dirigersi verso i Paesi dell'Europa centro-settentrionale. Essendo la criticità di tale fenomeno una delle ragioni principali che avevano stimolato la nascita del CEAS, l'Unione rispose alla crisi incipiente mediante un'operazione

¹¹ Cfr. BONTEMPELLI, *Da «clandestini» a «falsi profughi». Migrazioni forzate e politiche migratorie italiane dopo le Primavere arabe*, in *Meridiana*, n. 86, 2016, pp. 171 e ss; BATTISTA, *La collaborazione italo-libica nel contrasto all'immigrazione irregolare e la politica italiana dei respingimenti in mare*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, 2011.

¹² Tale politica è stata oggetto di dure censure da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. La sentenza più celebre sul punto è *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, che provvederemo ad esaminare nel dettaglio in seguito.

¹³ CAFFIO, *Corsi e ricorsi della politica italiana di contrasto all'immigrazione irregolare via mare*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 84, n. 4, 2017, pp. 524 e ss.

¹⁴ Nel 2011, i moti rivoltosi in corso in Tunisia e in Egitto innescarono un «effetto domino» che raggiunse anche la Libia, dando il via a una guerra civile. Le proteste ebbero inizio il 16 febbraio 2011 a Bengasi, diffondendosi presto in tutto il Paese, ma il Governo libico, presieduto da Mu'ammar Gheddafi, e le forze di sicurezza nazionali usarono la forza per reprimere il dissenso. La prima guerra civile libica terminò il 23 ottobre 2011, con la cattura e la morte di Gheddafi. A prendere le redini del Paese a partire da quel momento fu il Consiglio di transizione nazionale libico, che non riuscì però a realizzare una vera transizione democratica. Sicché fra il 2012 e il 2014 la Libia è di nuovo caduta nella guerra civile. Le fazioni protagoniste di questo nuovo scontro hanno dato vita a due governi rivali, uno stanziato a Tobruch e l'altro a Tripoli. Successivamente, nel dicembre 2015, è stato istituito il Governo di Accordo Nazionale (GNA), capeggiato da Fayez al-Sarraj e riconosciuto dalla comunità internazionale, per tentare di porre fine alla condizione di instabilità del Paese ed unificare la Libia. Malgrado ciò, il governo di Tobruch, presieduto dal generale Haftar, non ha riconosciuto l'autorità del GNA, provocando scontri che perdurano ancora oggi per l'imposizione di un'unica autorità in Libia. Per maggiori informazioni, si consulti: BALDWIN-EDWARDS, BLITZ, CRAWLEY, *The politics of evidence-based policy in Europe's "migration crisis"*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, n. 12, 2019, p. 2144; SOSSAI, *Libia Stato fallito: quale effettività per un Governo legittimato dalle Nazioni Unite?*, in RONZITTI, SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Torino, 2018, pp. 173 e ss; IADICICCO, *Le istituzioni italiane e la crisi libica*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, 2011; CECININI, *Emergenza immigrazione: la Libia, l'Unione Europea e l'Italia*, 8 luglio 2017, Sicurezza Internazionale, <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2017/07/08/libia-e-italia-al-centro-dellemergenza-immigrazione/>; TOALDO, ALIBONI, RONZITTI, *La crisi libica. Situazione attuale e prospettive di soluzione*, Roma, 2016.

¹⁵ UNHCR, *Refugee/Migrants Emergency Response – Mediterranean situation: Greece and Italy (2014)*, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>.

congiunta di controllo delle frontiere esterne e di presidio dei flussi migratori, ovvero l'Operazione *Triton*, inaugurata il 1° novembre 2014. Essa, sotto la guida di Frontex, prima affiancò e poi sostituì l'Operazione *Mare Nostrum*,¹⁶ istituita dall'Italia nel 2013 per fronteggiare «*lo stato di emergenza umanitaria in corso nello Stretto di Sicilia, dovuto all'eccezionale flusso di migranti*»,¹⁷ ma giudicata troppo costosa per essere sostenuta da un singolo Stato membro.¹⁸

Triton prevedeva invece i contributi volontari di ben 15 Stati,¹⁹ la partecipazione di 26 Stati,²⁰ ed aveva sede in Italia. Non sostituiva i singoli Stati membri nelle attività di controllo delle frontiere esterne, bensì forniva loro equipaggiamento tecnico ulteriore e coordinava le operazioni nazionali; per tale ragione, non era provvista di risorse proprie in termini di mezzi aeronavali, ma faceva affidamento e finanziava quelli degli Stati membri.²¹ L'Operazione *Triton* non si occupava solo del controllo delle frontiere esterne, ma si focalizzava anche su attività di «*search and rescue*», per assistere migranti in difficoltà ed, eventualmente, trarli in salvo verso il territorio italiano. Non si spingeva, in ogni caso, oltre le 30 miglia marittime dalle coste italiane, lì dove *Mare Nostrum* aveva operato; oltre quella linea, venivano considerate applicabili esclusivamente le norme di diritto internazionale in materia di soccorso in caso di incidenti o affondamenti. Come dichiarato dall'allora Ministro dell'interno, difatti, «*la nostra strategia rimane quella europea: accogliamo i profughi e rimpatriamo gli immigrati irregolari. Se c'è quindi una richiesta di asilo procederemo di*

¹⁶ Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 18 giugno 2014 n. 34 «Cofinanziamento nazionale a carico del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987 dell'azione «Operation Mare Nostrum» – HOME/2012/EBFX/CA/EA/3004, nell'ambito delle azioni comunitarie di cui all'art. 7 della decisione n. 574/2007/CE, istitutiva del Fondo per le frontiere esterne» (*G.U.* 16 luglio 2014 n. 163). L'Operazione *Mare Nostrum* era atta a garantire la salvaguardia della vita in mare, nonché ad assicurare alla giustizia tutti coloro i quali lucravano sul traffico illegale di migranti. Operava congiuntamente alle attività previste da Frontex e da Eurosur. La nascita di *Mare Nostrum* fece seguito al naufragio consumatosi a Lampedusa il 3 ottobre 2013, che provocò 368 morti, 20 dispersi, e solo 155 superstiti.

¹⁷ Ministero della difesa – Marina Militare, *Mare Nostrum*, <https://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/per-la-difesa-sicurezza/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx>.

¹⁸ Secondo quanto dichiarato dall'allora Capo di Stato Maggiore della Marina Militare, l'ammiraglio De Giorgi, il costo di *Mare Nostrum* si aggirava attorno ai 9 milioni di euro al mese. Asilo in Europa, *Cos'è Mare Nostrum? Quanto costa? Come funziona?*, 22 maggio 2014, <https://www.asiloineuropa.it/2014/05/22/cose-mare-nostrum-quanto-costa-come-funziona/>.

¹⁹ Hanno contribuito: Austria, Finlandia, Francia, Germania, Islanda, Italia, Lituania, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Svezia, Svizzera.

²⁰ Hanno partecipato all'Operazione *Triton*: Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, e Ungheria.

²¹ Commissione europea, *How does Frontex Joint Operation Triton support search and rescue operations?*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/frontex_triton_factsheet_en.pdf.

conseguenza».²² Contestualmente alla creazione di *Triton*, l'Unione rafforzò, inoltre, le attività dell'Operazione *Poseidon*: portata avanti da Frontex fin dal 2006, essa supporta la Grecia in materia di controllo delle frontiere esterne, di salvataggio in mare, di registrazione e di capacità identificative dei richiedenti asilo, focalizzandosi sul confine turco-greco e sulle isole greche più esposte al fenomeno migratorio.²³

Nonostante gli sforzi, il progressivo aumento dei flussi verso i confini dell'Unione portò inevitabilmente al moltiplicarsi di naufragi e incidenti, fino a che, il 18 aprile 2015, più di 800 persone provenienti dal nord Africa persero la vita al largo delle coste di Lampedusa. A quel punto, gli arrivi via mare erano oltre quota 900.000,²⁴ ed il numero di richieste di asilo si apprestava a raggiungere 1.5 milioni, evidenziando l'inadeguatezza del Sistema europeo comune di asilo (CEAS) e la conseguente necessità di sviluppare politiche europee più efficienti. Il 13 maggio 2015, la Commissione europea presentò così l'«*Agenda europea sulla migrazione*»,²⁵ con l'obiettivo di coinvolgere Stati membri, istituzioni dell'Unione, organizzazioni internazionali, società civile, enti locali, e Paesi terzi.²⁶ Le misure proposte nell'Agenda agivano sia sul piano interno, sostenendo in particolar modo gli Stati membri geograficamente più esposti alla crisi (come l'Italia e la Grecia), sia sul piano esterno, intensificando la cooperazione con Paesi terzi considerati «*strategici da un punto di vista della gestione e del contenimento dei flussi migratori*»²⁷ (come la Turchia). Nella prima parte dell'Agenda, la Commissione europea si proponeva di far fronte all'emergenza in termini di vite umane che si consumava ogni giorno nel Mediterraneo, con azioni immediate quali:

- un potenziamento delle capacità e dei mezzi delle operazioni congiunte di Frontex, *Triton* e *Poseidon*, che dovevano essere triplicate;
- il supporto a operazioni di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), al fine di combattere le reti criminali di trafficanti di migranti;

²² Ministero dell'interno, *Si conclude "Mare Nostrum", al via "Triton"*, 31 ottobre 2014, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/conclude-mare-nostrum-triton>.

²³ Frontex, *Joint Operation Poseidon (Greece)*, <https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/joint-operation-poseidon-greece--3ImFxd>; Commissione europea, *EU operations in the Mediterranean Sea*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/20161006/eu_operations_in_the_mediterranean_sea_en.pdf.

²⁴ SPINDLER, *2015: the year of Europe's refugee crisis*, 8 dicembre 2015, UNHCR, <https://www.unhcr.org/news/stories/2015/12/56ec1ebde/2015-year-europes-refugee-crisis.html>; LANNI, *Rifugiati 2015, 5 giorni (e 4 grafici) che ricorderemo a lungo*, Open Migration, 27 dicembre 2015, <https://openmigration.org/analisi/fatto-5-giorni-e-4-grafici-che-ci-ricorderemo-del-2015-dei-rifugiati/>.

²⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – *Agenda europea sulla migrazione*, 13 maggio 2015, COM(2015) 240 definitivo.

²⁶ *Ivi*, pp. 2-3.

²⁷ GATTA (a cura di), *La politica migratoria dell'Unione europea nel periodo 2014-2019: analisi e bilancio della gestione della "crisi dei rifugiati"*, in *Ius in Itinere*, n. 1, 2019, p. 4.

- una proposta legislativa che attivasse il sistema di emergenza previsto all'art. 78, par. 3 TFUE, al fine di distribuire meglio i richiedenti asilo nel territorio dell'Unione;
- la predisposizione di un sistema permanente di ricollocazione automatica dei migranti che, in caso di afflusso massiccio, consentisse una redistribuzione equilibrata dei richiedenti asilo tra gli Stati membri;
- la predisposizione di un programma di reinsediamento da 50 milioni di euro per trasferire in Europa 20.000 richiedenti asilo provenienti da Paesi terzi;
- la creazione e/o il rafforzamento di programmi di sviluppo e protezione regionale, collaborando con i Paesi di origine per risolvere a monte la questione migratoria;
- l'istituzione di un nuovo metodo basato sui «punti di crisi», ovvero gli Stati membri in prima linea, che sarebbero stati attivamente sostenuti dall'EASO,²⁸ Frontex, ed Europol²⁹ per condurre rapidamente le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo.³⁰

La Commissione europea riconobbe, inoltre, che il CEAS e gli strumenti da esso predisposti si erano dimostrati carenti nel far fronte alla crisi europea dei migranti. Per tale ragione, nella seconda parte dell'Agenda, propose un nuovo approccio strategico di medio e lungo termine per gestire il fenomeno migratorio. L'approccio in questione si basava su quattro capisaldi fondamentali, ovvero:

- a. ridurre gli incentivi all'immigrazione irregolare. Per fare ciò, l'UE intendeva affrontare le cause che sono alla base delle migrazioni irregolari e forzate, mediante l'istituzione o il rafforzamento di partenariati con i Paesi terzi e la fornitura di assistenza umanitaria. Si sottolineava, inoltre, l'impegno verso la lotta al traffico di migranti, per il quale una

²⁸ Regolamento (UE) 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (*G.U.U.E.* 29 maggio 2010 *L* 132). L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, o EASO, è un'agenzia dell'UE nata con l'obiettivo di sviluppare una cooperazione fattiva tra gli Stati membri dell'UE sull'asilo, supportando gli Stati sottoposti a particolare pressione, e contribuendo all'attuazione del CEAS mediante un approccio *bottom-up*, che coinvolga ogni singolo Stato membro nella sua realizzazione. Ad esempio, l'EASO fornisce supporto, permanente e straordinario, agli Stati membri mediante la messa a disposizione di materiale informativo sulle procedure d'asilo, mediante un'assistenza *tailor-made* per ogni Stato, e mediante la fornitura di supporto e assistenza per migliorare i sistemi di asilo e di accoglienza. Per maggiori informazioni, si consulti: EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, *What we do*, <https://www.easo.europa.eu/about-us/what-we-do>.

²⁹ Atto del Consiglio, del 26 luglio 1995, che stabilisce la convenzione basata sull'articolo K.3 del Trattato sull'Unione Europea che istituisce un Ufficio europeo di polizia (Convenzione Europol) (*G.U.* 27 novembre 1995 *C* 316). L'Ufficio europeo di polizia, o Europol, è un'agenzia dell'UE che aiuta le autorità nazionali a contrastare le forme gravi di criminalità internazionale e il terrorismo. Divenuto operativo il 1° luglio 1999, i suoi servizi riguardano: il sostegno alle operazioni sul campo delle forze di contrasto; un centro di scambio di informazioni sulle attività criminali; un centro di competenze in materia di contrasto. Per maggiori informazioni, si consulti: Unione Europea, *Ufficio europeo di polizia (Europol)*, https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_it.

³⁰ COM(2015) 240 definitivo, pp. 4-7.

stretta cooperazione con i Paesi risultava essenziale. Infine, l'UE si proponeva di coadiuvare le attività dei Paesi terzi in materia di riammissione dei propri cittadini, attraverso lo sviluppo di capacità di gestione dei rimpatri, campagne di informazione e sensibilizzazione, e il sostegno alle misure di reintegrazione, nonché il potenziamento delle funzioni di Frontex;³¹

- b. salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne. A tal fine, l'UE si riproponeva di rafforzare il ruolo e le capacità di Frontex, nonché la cooperazione a livello sovranazionale tra le funzioni delle guardie costiere. Si intendeva, inoltre, introdurre una normativa dell'Unione Europea in materia di gestione delle frontiere esterne e, contestualmente, un'iniziativa «*Frontiere intelligenti*»,³² la quale avrebbe sfruttato i sistemi di informazione già esistenti (l'Eurodac, il sistema di informazione visti, e il sistema di informazione Schengen) per rendere più rapido ed efficace il controllo dei confini esterni. Infine, si prospettava di assistere materialmente i Paesi terzi nello sviluppo di soluzioni pratiche per un'adeguata gestione delle loro frontiere;³³
- c. una politica di asilo forte. La frammentazione del sistema di asilo europeo aveva generato una mancanza di fiducia tra gli Stati membri³⁴ e, per far fronte a questo problema, l'UE intendeva istituire un nuovo sistema di monitoraggio, che esaminasse l'applicazione delle norme del CEAS e promuovesse la fiducia reciproca tra Stati. Sarebbero stati inoltre forniti orientamenti per migliorare le norme sulle condizioni di accoglienza e sulle procedure di asilo, di modo da migliorarne l'attuazione e rafforzare così la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, con particolare attenzione alle esigenze dei gruppi più vulnerabili. Gli Stati membri avrebbero dovuto impegnarsi ad attuare pienamente le norme sul rilevamento delle impronte digitali dei migranti alle frontiere. L'EASO si sarebbe occupato di intensificare la cooperazione pratica con gli Stati membri, per affermarsi come referente per le informazioni nazionali sui Paesi di origine, collaborando peraltro nella lotta agli abusi di cui sopra. Infine, a fronte dell'inadeguatezza del corrente sistema Dublino nell'equa ripartizione degli obblighi, l'EASO avrebbe aiutato gli Stati membri a creare una rete nazionale di unità «Dublino»,

³¹ *Ivi*, pp. 8-12.

³² L'iniziativa «*Frontiere intelligenti*» è stata presentata dalla Commissione europea il 28 febbraio 2013. Essa era composta da una «*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e uscita dei cittadini di Paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea*» (COM(2013) 95), e da una «*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma per viaggiatori registrati*» (COM(2013) 97).

³³ COM(2015) 240 definitivo, pp. 12-13.

³⁴ *Ivi*, p. 13.

mentre la Commissione avrebbe valutato un eventuale riesame del Regolamento Dublino III;³⁵

- d. una nuova politica di migrazione legale. Per diventare più competitiva a livello globale e attrarre talenti, l'UE intendeva riesaminare la direttiva sulla Carta blu³⁶ (istituita nel 2009 per disciplinare l'ingresso e il soggiorno di lavoratori altamente qualificati), nonché sviluppare un «sistema manifestazione di interesse»,³⁷ per individuare i potenziali lavoratori stranieri migliori, sfruttandone così al meglio le competenze e sopperendo alle difficoltà di reperimento di personale nell'UE. Si propose la creazione di un visto di circolazione, per consentire gli spostamenti di lavoratori stranieri in alcuni Paesi strategici. Si intendevano realizzare misure che favorissero l'integrazione dei cittadini stranieri all'interno dei Paesi ospitanti, massimizzando al contempo l'impatto positivo della migrazione per lo sviluppo dei Paesi di origine (ad esempio, mediante un sistema di assunzioni etiche, e rendendo meno costosi, più rapidi e sicuri i trasferimenti delle rimesse).³⁸

Nonostante la Commissione europea avesse dichiarato che l'obiettivo fondamentale alla base dell'Agenda fosse la protezione degli individui in stato di bisogno, e che fosse necessario *«ridare fiducia nella nostra capacità di convogliare assieme gli sforzi europei e nazionali al fine di affrontare la questione migratoria, di assolvere i nostri obblighi internazionali e i nostri doveri etici e di lavorare insieme in modo efficiente e nel rispetto dei principi di solidarietà e di responsabilità condivisa»*,³⁹ è interessante sottolineare che, in verità, le uniche proposte afferenti alla difesa dei diritti fondamentali dei migranti riguardassero la loro ricollocazione ed il loro reinsediamento. Per il resto, gli sforzi introdotti dall'Unione rientravano nella logica prevenzione e contenimento dell'immigrazione, nonché di securitizzazione dei confini esterni.⁴⁰

Il 27 maggio 2015, appena due settimane dopo la presentazione dell'Agenda europea sulla migrazione, la Commissione europea adottò il primo pacchetto di misure attuative, al fine di

³⁵ *Ivi*, pp. 13-15.

³⁶ Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati (*G.U.U.E.* 18 giugno 2009 L 155).

³⁷ Commissione europea, *Agenda europea sulla migrazione 2015 – quattro pilastri per gestire meglio la migrazione*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_it.pdf.

³⁸ COM(2015) 240 definitivo, pp. 16-19.

³⁹ *Ivi*, p. 2.

⁴⁰ BALDWIN-EDWARDS, BLITZ, CRAWLEY, *The politics of evidence-based policy in Europe's "migration crisis"*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, n. 12, 2019, pp. 2144-2145.

migliorare la gestione dei flussi migratori. In particolare, si stabiliva la ricollocazione⁴¹ di 24.000 profughi arrivati dopo il 15 aprile in Italia, e di 16.000 giunti in Grecia, prevalentemente di origine siriana ed eritrea. Entro due anni, tali richiedenti dovevano essere trasferiti in altri Stati membri, sulla base della loro popolazione (che avrebbe inciso per il 40%), del PIL (40%), della disoccupazione (10%), e del numero di richiedenti già accolti (10%).⁴² Secondo questi criteri, i rifugiati sarebbero stati accolti da Germania (21,91%), Francia (16,88%), Spagna (10,72%), Cipro (0,43%), Malta (0,73%), e Lussemburgo (0,92%); il Regno Unito non avrebbe invece accolto nessuno.⁴³ Le altre misure previste dal pacchetto applicativo riguardavano il reinsediamento di profughi provenienti da Paesi terzi, la predisposizione di un piano d'azione contro il traffico di migranti, da implementare entro il 2020, l'obbligo di rilevare le impronte digitali dei migranti attraverso il sistema Eurodac, l'apertura di una consultazione per migliorare la c.d. «Carta blu UE» per i lavoratori stranieri altamente qualificati, ed un nuovo piano operativo dell'Operazione *Triton*.⁴⁴

Mentre l'UE aveva appena lanciato le suddette misure attuative in materia di politica migratoria, più di 850.000 richiedenti asilo (prevalentemente siriani, ma anche afgani e iracheni) entravano nel territorio dell'Unione, transitando per la Grecia, per poi intraprendere la c.d. «rotta balcanica» e giungere in Ungheria.⁴⁵ Quando, nell'agosto 2015, divenne chiaro che il sistema di asilo ungherese non era in grado di garantire i diritti fondamentali dei richiedenti asilo, i quali venivano anzi sistematicamente detenuti e sottoposti a trattamenti inumani e degradanti,⁴⁶ il Governo tedesco decise di sospendere unilateralmente il sistema di Dublino, dichiarando pubblicamente che i rifugiati siriani sarebbero stati i benvenuti in Germania.⁴⁷ La speranza era che

⁴¹ La proposta in questione è basata sull'art. 78, par. 3 TFUE, il quale stabilisce che «qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo».

⁴² Commissione europea, *Le prime misure dell'agenda europea sulla migrazione: domande e risposte*, 27 maggio 2015, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_15_5038.

⁴³ PILLITTERI, *L'Europa approva il piano di redistribuzione dei migranti*, 27 maggio 2015, <http://www.vita.it/it/article/2015/05/27/leuropa-approva-il-piano-redistribuzione-dei-migranti/135246/>.

⁴⁴ Commissione europea, *Le prime misure dell'agenda europea sulla migrazione: domande e risposte*, 27 maggio 2015, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_15_5038.

⁴⁵ BALDWIN-EDWARDS, BLITZ, CRAWLEY, *The politics of evidence-based policy in Europe's "migration crisis"*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, n. 12, 2019, p. 2145.

⁴⁶ È stato rilevato che, nel 2015, all'83,3% dei richiedenti asilo era stata rigettata la domanda di protezione internazionale. Più di 2.300 persone risultavano in stato di detenzione, e anche coloro ai quali era stato riconosciuto lo status di rifugiato si trovavano spesso sprovvisti della possibilità di godere dei loro diritti fondamentali, del ricongiungimento familiare, o delle condizioni materiali di accoglienza. Per maggiori informazioni, si consulti: Asylum Information Database, *Country report: Hungary*, novembre 2015, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>.

⁴⁷ DERNBACH, *Germany suspends Dublin agreement for Syrian refugees*, 26 agosto 2015, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/germany-suspends-dublin-agreement-for-syrian-refugees/>.

altri Stati membri avrebbero seguito l'esempio tedesco, consentendo di alleviare la pressione che alcuni di essi stavano subendo per via della crisi. Ciò però non avvenne, e appena due settimane dopo, il 13 settembre 2015, a seguito di un massiccio afflusso di richiedenti asilo in Baviera e del conseguente scontento dell'opinione pubblica, la Germania dovette tornare sui propri passi e ristabilire temporaneamente i controlli alle frontiere con l'Austria.⁴⁸ Questo generò una reazione a catena, inducendo diversi altri Stati membri a sospendere il sistema-Schengen per evitare di diventare il «vicolo cieco» dove i richiedenti asilo avrebbero finito per riversarsi.⁴⁹

Per far fronte alla situazione ed al fine di supportare i Paesi più colpiti dalla crisi migratoria, un secondo pacchetto applicativo dell'Agenda europea sulla migrazione fu adottato il 9 settembre 2015. Venne introdotta una nuova proposta di ricollocazione, di modo da allentare la pressione sul sistema di asilo di Grecia, Italia, e Ungheria; quest'ultima in particolare, era stata messa sotto pressione a causa dello spostamento della rotta migratoria dai Balcani occidentali verso di essa, che aveva causato un notevole incremento delle domande d'asilo.⁵⁰ La proposta prevedeva, stavolta, la ricollocazione di ben 120.000 individui entro settembre 2017, di cui 50.400 provenienti dalla Grecia, 15.600 dall'Italia, e i restanti 54.000 dall'Ungheria.⁵¹

Come vedremo a breve, tuttavia, l'Ungheria rigettò il meccanismo di ricollocazione, e i 54.000 richiedenti suddetti vennero equamente ripartiti tra Grecia e Italia. Contestualmente, la Commissione aveva anche avanzato una proposta di regolamento che istituisse un meccanismo di ricollocazione duratura, modificando dunque il Regolamento Dublino III:⁵² in luogo dei criteri individuati da quest'ultimo, si proponeva, in circostanze di crisi ben precise, il ricorso obbligatorio ad un sistema di redistribuzione per determinare lo Stato competente all'esame delle domande,⁵³ agevolando dunque il funzionamento del sistema Dublino. In più, per alleviare la pressione migratoria sugli Stati membri più colpiti, la Commissione propose un regolamento che stabilisse un

⁴⁸ NIEMANN, ZAUN, *EU refugee policies and politics in times of crisis: theoretical and empirical perspectives*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 1, 2018, p. 2.

⁴⁹ PASTORE, HENRY, *Explaining the crisis of the European migration and asylum regime*, in *The International Spectator – Italian Journal of International Affairs*, vol. 51, n. 1, 2016, p. 54.

⁵⁰ Secondo i dati forniti da Eurostat, le richieste d'asilo presentate in Ungheria nel 2015 sono state 177.135, a fronte delle 42.775 presentate nel 2014. Parlamento europeo, *Un'Europa accogliente?*, https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_it.html#filter=2015.

⁵¹ Proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria, 9 settembre 2015, COM(2015) 451 definitivo, p. 8.

⁵² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi e modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide, 9 settembre 2015, COM(2015) 450 definitivo.

⁵³ *Ivi*, p. 4.

elenco di «Paesi di origine sicuri»,⁵⁴ il quale avrebbe modificato la Direttiva Procedure, consentendo un più rapido esame delle domande di asilo e nel caso, un tempestivo rimpatrio. A tal fine, i Paesi individuati erano Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, e Turchia.

Le altre misure previste dal pacchetto applicativo in questione riguardavano la creazione di un piano d'azione dell'UE sul rimpatrio⁵⁵ (a fronte del fatto che, nel 2014, meno del 40% degli immigrati a cui era stato ingiunto di lasciare il territorio dell'Unione erano effettivamente partiti⁵⁶), una Comunicazione sulle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici in relazione all'attuale crisi nel settore dell'asilo,⁵⁷ una Comunicazione sul ruolo dell'azione esterna dell'UE,⁵⁸ e la proposta di creazione di un Fondo Fiduciario europeo d'emergenza per l'Africa.⁵⁹

Successivamente, il 23 settembre 2015, la Commissione europea presentò un elenco di azioni prioritarie da intraprendere entro sei mesi.⁶⁰ Tra queste, l'impegno a fornire sostegno pratico per la gestione dei punti di crisi, i c.d. «*hotspots*»,⁶¹ nonché per il funzionamento delle operazioni

⁵⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE, 9 settembre 2015, COM(2015) 452 definitivo.

⁵⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio, 9 settembre 2015, COM(2015) 453 definitivo.

⁵⁶ *Ivi*, p. 2.

⁵⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici in relazione all'attuale crisi nel settore dell'asilo, 9 settembre 2015, COM(2015) 454 definitivo.

⁵⁸ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio – Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'UE, 9 settembre 2015, JOIN(2015) 40 definitivo.

⁵⁹ Il «Fondo Fiduciario di emergenza per la stabilità e per affrontare le cause profonde della migrazione illegale in Africa» è stato istituito il 20 ottobre 2015 (C(2015) 7293 definitivo). Per la sua costituzione, la Commissione europea ha stanziato 1.8 miliardi di euro di risorse finanziarie dell'UE. Per maggiori informazioni, si consulti: Commissione europea, *Un Fondo Fiduciario europeo d'emergenza per l'Africa*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_it.pdf; Commissione europea, *The European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa. Strategic orientation document*, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/strategic_orientation_document-en_0.pdf.

⁶⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio Europeo e al Consiglio – Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione, 23 settembre 2015, COM(2015) 490 definitivo.

⁶¹ L'«*approccio hotspot*» è stato introdotto dalla Commissione europea nell'Agenda europea sulla migrazione, al fine di prestare assistenza a quegli Stati in prima linea – in particolare, Grecia e Italia – messi maggiormente sotto pressione dalla crisi migratoria. Gli *hotspots* sono stati istituiti nei punti di crisi dei due Paesi suddetti. Per la Grecia: Chio, Kos, Lesbo, Leros, e Samo; per l'Italia: Lampedusa, Messina, Pozzallo, Taranto, e Trapani. Qui si svolgono attività di accoglienza iniziale, identificazione, registrazione, e rilevamento delle impronte digitali dei migranti e dei richiedenti asilo che entrano nel territorio dell'UE per via marittima o per via terrestre. In più, negli *hotspots* vengono esperite anche le procedure di riconoscimento della protezione internazionale o di rimpatrio dei migranti. Per maggiori informazioni, si consulti: Parlamento europeo, *Hotspots at EU external borders*,

congiunte *Triton* e *Poseidon*. Agli Stati membri veniva inoltre garantita la possibilità di attivare il meccanismo di protezione civile dell'UE⁶² in caso di crisi, nonché di chiedere l'invio di squadre di intervento rapido (RABIT), che fornissero sostegno immediato alle guardie di frontiera in caso di afflusso massiccio di migranti. La Commissione propose, inoltre, di intensificare l'offensiva diplomatica e la cooperazione con i Paesi terzi, e soprattutto di normalizzare la circolazione nello spazio Schengen, temporaneamente limitata dagli Stati membri per far fronte alla crisi. Infine, si prospettò di incrementare i fondi di emergenza per gli Stati più colpiti, di aumentare i fondi destinati all'aiuto umanitario, e di assegnare dei fondi dell'UE per azioni relative ai rifugiati a favore della Turchia, della Serbia, e dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia.

Gli sforzi dell'Unione per arginare gli effetti della crisi sul piano interno non sembrarono sortire l'effetto desiderato, anche a causa della mancata collaborazione da parte di alcuni Stati membri. Insoddisfatta delle misure adottate dall'UE, nell'ottobre 2015, l'Ungheria decise di erigere una barriera al confine con la Serbia, per bloccare i richiedenti asilo e «dirottarli» verso i Paesi limitrofi, in particolare la Slovenia;⁶³ il risultato, tuttavia, fu l'ennesimo sovraccarico del sistema di accoglienza della Grecia, poiché era qui che i migranti iniziarono a stabilirsi una volta che la rotta balcanica venne chiusa. L'Unione tentò allora di trovare soluzioni in una logica di esternalizzazione della crisi e di securitizzazione delle frontiere: il 18 marzo 2016 fu a tal proposito concluso un accordo tra UE e Turchia, per porre un freno all'immigrazione clandestina e colpire il modello di *business* del traffico di esseri umani.⁶⁴ Esso prevedeva che, a partire dal 20 marzo, tutti i migranti giunti in Grecia dopo aver transitato per la Turchia sarebbero stati respinti verso quest'ultima. La Turchia avrebbe, al contempo, preso misure per impedire *a priori* che i migranti raggiungessero l'UE attraverso i suoi territori. Inoltre, secondo il c.d. «schema 1:1»,⁶⁵ per ogni rifugiato siriano respinto in Turchia, un altro ne sarebbe stato ricollocato nell'Unione Europea (per un ammontare

https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI%282018%29623563_EN.pdf;

NIEMANN, ZAUN, *EU refugee policies and politics in times of crisis: theoretical and empirical perspectives*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 1, 2018, pp. 4-5.

⁶² Gli Stati partecipanti al meccanismo in questione mettono insieme le risorse (attrezzature, rifugi, forniture mediche, etc.) che possono essere rese disponibili tra di loro e a Paesi di tutto il mondo. Il meccanismo è gestito dalla Commissione europea, e qualsiasi Paese del mondo può richiederne l'assistenza.

⁶³ NIEMANN, ZAUN, *EU refugee policies and politics in times of crisis: theoretical and empirical perspectives*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 1, 2018, p. 2.

⁶⁴ Questa decisione faceva seguito al «Piano d'azione comune UE-Turchia» lanciato nel novembre 2015, col quale si era deciso di rilanciare il processo di adesione della Turchia all'Unione, e nel quale si era sottolineata l'importanza di rafforzare la cooperazione turco-europea per far fronte alla crisi dei migranti in corso. Per maggiori informazioni, si consulti: Commissione europea, *EU-Turkey joint action plan*, 15 ottobre 2015, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860.

⁶⁵ TAGLIAPIETRA, *The European migration crisis: a pendulum between the internal and the external dimensions*, in *IAI working papers*, n. 12, 2019, p. 7.

massimo stimato a 18.000 persone, che poteva essere, eventualmente, aumentato di altre 54.000 unità). Come parte dell'accordo, infine, l'Unione si impegnava a versare 6 miliardi di euro alla Turchia per la gestione dei rifugiati.⁶⁶

L'accordo con la Turchia rappresentò un punto chiave di svolta nella risposta alla crisi. Difatti, come indicato dalla figura 2 qui di seguito,⁶⁷ gli ingressi in Grecia subirono un notevole calo, ma quest'ultimo non può dirsi conseguenza esclusiva dell'accordo in questione. È stato difatti anche sottolineato che gli ingressi fossero in diminuzione già dall'inizio dell'anno, probabilmente per una serie di fattori concorrenti, tra cui la chiusura della rotta balcanica e le pessime condizioni atmosferiche riscontrate durante i mesi invernali.⁶⁸

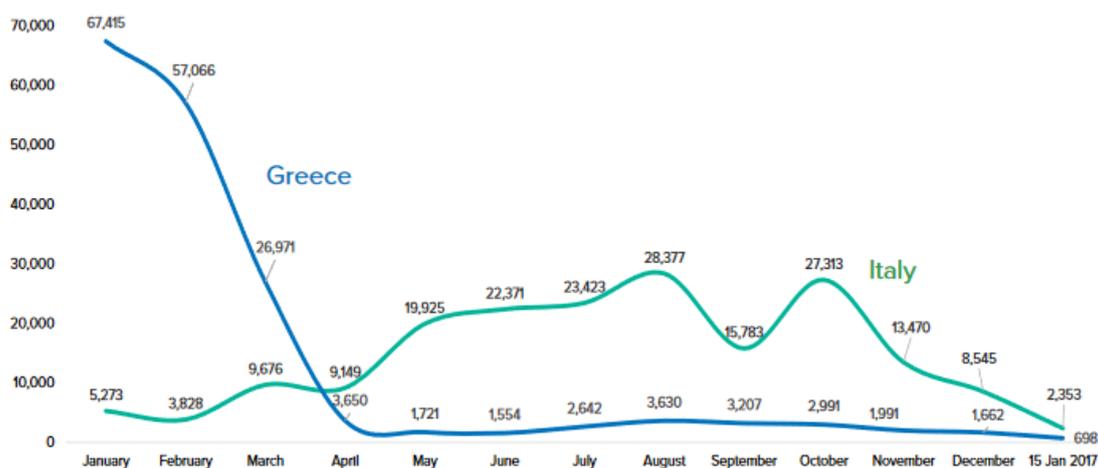


Figura 2. – Ingressi mensili in Grecia e in Italia nel 2016

In più, si sollevò la questione relativa al trattamento che i migranti respinti subivano non solo in Turchia,⁶⁹ ma anche nei centri di detenzione greci a Moria e a Lesbo.⁷⁰ Relativamente alla Turchia, il Parlamento europeo arrivò persino a chiedere alla Commissione europea se fosse opportuno considerarla quale Paese terzo sicuro, poiché si temeva che, in caso contrario, respingervi i migranti fosse una esplicita violazione del principio di *non-refoulement*.⁷¹ È stato rilevato come la risposta della Commissione fu, peraltro, piuttosto vaga, in quanto dichiarò che, in base alla Direttiva

⁶⁶ Consiglio europeo, *EU-Turkey statement*, 18 March 2016, 18 marzo 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

⁶⁷ UNHCR, Bureau for Europe, *Weekly Report Key Figures Mediterranean*, 20 gennaio 2017, p. 1, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/53108>.

⁶⁸ NIEMANN, ZAUN, *EU refugee policies and politics in times of crisis: theoretical and empirical perspectives*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 1, 2018, p. 7.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ BALDWIN-EDWARDS, BLITZ, CRAWLEY, *The politics of evidence-based policy in Europe's "migration crisis"*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, n. 12, 2019, p. 2146.

⁷¹ TAGLIAPIETRA, *The European migration crisis: a pendulum between the internal and the external dimensions*, in *IAI working papers*, n. 12, 2019, pp. 8-9.

Procedure, l'applicazione del concetto di «Paese terzo sicuro» è soggetta alle norme interne del singolo Stato membro.⁷² Nonostante ciò, è stata più volte evidenziata la violazione sistematica dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo in Turchia,⁷³ nonché la totale mancanza di tutela riservata ai rifugiati non-siriani, non compresi nell'accordo.⁷⁴ Anche la situazione in Grecia, infine, è stata aspramente criticata: secondo le stime greche, difatti, più di 46.000 rifugiati sono stati esclusi dall'applicazione dell'accordo con la Turchia,⁷⁵ essendo arrivati in Grecia prima del 20 marzo 2016, ed è stato stimato che appena un anno dopo erano più di 13.000 gli individui bloccati nelle isole greche senza la garanzia di vedersi riconosciuto alcuna forma di protezione.⁷⁶

3.2. IL SISTEMA DI DUBLINO: UNA GESTIONE «SOLIDALE» DELLA CRISI?

Il principio di solidarietà rappresenta uno degli elementi fondamentali nel processo di integrazione europea fin dal suo principio,⁷⁷ e la sua importanza nell'*acquis* dell'Unione viene sottolineata in più occasioni e, trasversalmente, in più ambiti.⁷⁸ Con riferimento all'asilo, è il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea a stabilire la centralità di tale principio. L'articolo 67, par. 2 TFUE sottolinea che l'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo alle frontiere esterne fondata sulla solidarietà tra Stati membri.⁷⁹ L'articolo 80 TFUE entra maggiormente nel dettaglio, asserendo che le politiche di cui sopra devono essere governate e ispirate dai principi di solidarietà e di equa ripartizione della

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Cfr. SIMPSON, *Turkey: border guards kill and injure asylum seekers*, 10 maggio 2016, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/news/2016/05/10/turkey-border-guards-kill-and-injure-asylum-seekers>; Amnesty International, *No safe refuge. Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey*, 3 giugno 2016, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR4438252016ENGLISH.pdf>.

⁷⁴ La Turchia applica ai richiedenti asilo le norme della Convenzione di Ginevra del 1951, ma, non essendo parte del Protocollo di New York del 1967, in essa vige ancora la riserva geografica. Ciò significa che le norme della Convenzione non si applicano per i richiedenti asilo non-europei.

⁷⁵ NIEMANN, ZAUN, *EU refugee policies and politics in times of crisis: theoretical and empirical perspectives*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 1, 2018, p. 8.

⁷⁶ Amnesty International, *Greece: a blue print for despair. Human rights impact of the EU-Turkey deal*, 14 febbraio 2017, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2556642017ENGLISH.PDF>, pp. 22-26.

⁷⁷ Fin dalla dichiarazione Schuman del 1950, si affermava difatti che l'Europa «non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto».

⁷⁸ Ad esso si fa riferimento, ad esempio, all'art. 3 TUE (affermando che l'Unione lo promuove tra generazioni, tra popoli, e tra gli Stati membri), all'art. 21, par. 1 TUE (principi sui quali si fonda l'azione esterna dell'Unione), e al Capo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, intitolato proprio alla solidarietà. Per maggiori informazioni, si consulti: MORGESSE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, pp. 370-372.

⁷⁹ Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, Lisbona, 13 dicembre 2007, art. 67, par. 2 (*G.U.U.E.* 26 ottobre 2012 C 326).

responsabilità tra Stati membri.⁸⁰ Nel Regolamento Dublino III, la Commissione europea aveva peraltro affermato che:

La solidarietà, che è un elemento cardine del CEAS, va di pari passo con la fiducia reciproca. Attraverso il rafforzamento della fiducia, il meccanismo di allerta rapido, preparazione e gestione di crisi nel settore dell'asilo potrebbe migliorare l'indirizzo delle misure concrete di solidarietà reale e pratica verso gli Stati membri, allo scopo di assistere gli Stati membri colpiti in generale e i richiedenti in particolare. Ai sensi dell'articolo 80 TFUE, ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione dovrebbero contenere misure appropriate ai fini dell'applicazione del principio di solidarietà e il meccanismo dovrebbe essere accompagnato da questo tipo di misure.⁸¹

Il 15 luglio 2014, nel discorso di apertura della sessione plenaria del Parlamento europeo, il futuro Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker sottolineò la necessità di intervenire in via prioritaria su dieci settori, tra cui quello della politica migratoria,⁸² e che ciò sarebbe dovuto avvenire «*in uno spirito di solidarietà*», al fine di eliminare le divergenze nell'attuazione a livello nazionale e gestire più efficacemente la questione migratoria.⁸³ Il tema della solidarietà è rimasto costante per tutto il periodo d'azione della c.d. «Commissione Juncker», la quale, mediante l'Agenda europea sulla migrazione, ha proposto misure per tentare di riequilibrare la ripartizione degli oneri in materia di accoglienza dei richiedenti asilo e sgravare così i Paesi di frontiera più sotto pressione.

D'altra parte, come osservato nel primo capitolo del presente elaborato, il sistema di Dublino stabilisce i criteri gerarchici per l'attribuzione della competenza all'esame di una domanda d'asilo presentata nell'Unione. L'approccio seguito a tal proposito è, sin dall'adozione della Convenzione di Dublino nel 1990, quello del «principio di autorizzazione», secondo il quale è

⁸⁰ Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, Lisbona, 13 dicembre 2007, art. 80 (*G.U.U.E.* 26 ottobre 2012 C 326).

⁸¹ Regolamento (UE) 604/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione), considerando no. 22 (*G.U.U.E.* 29 giugno 2013 L 180). Proprio in virtù della crescita dei flussi migratori irregolari e della necessità di farvi fronte, l'8 marzo 2012 il Consiglio aveva adottato le «*Conclusioni su un quadro comune per una reale e concreta solidarietà nei confronti degli Stati membri i cui sistemi di asilo subiscono particolari pressioni, anche a causa di flussi migratori misti*». Per maggiori informazioni, si consulti: Asilo in Europa, *Consiglio dell'Unione europea dell'8 marzo – Le Conclusioni sulla solidarietà*, 15 marzo 2012, <https://www.asiloineuropa.it/2012/03/15/consiglio-dellunione-europea-dell8-marzo-le-conclusioni-sulla-solidarieta/>.

⁸² JUNCKER, *Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea*, 15 luglio 2014, Commissione europea, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_it.pdf.

⁸³ *Ivi*, p. 10.

responsabile lo Stato membro che, in qualche modo, ha autorizzato l'ingresso dello straniero sul proprio territorio.⁸⁴ La correlazione tra autorizzazione e competenza a esaminare una domanda di asilo si evince proprio dai criteri suddetti. Difatti, ad eccezione di situazioni che riguardino minori stranieri non accompagnati e ricongiungimenti familiari, è responsabile lo Stato che abbia esplicitamente autorizzato il soggiorno dello straniero mediante il rilascio di un permesso di soggiorno o di un visto,⁸⁵ ovvero lo Stato che abbia fornito una sorta di «autorizzazione implicita», in caso di ingresso irregolare dello straniero nel proprio territorio⁸⁶ (dovuto, secondo tale logica, agli inadeguati controlli alle proprie frontiere esterne),⁸⁷ o in caso di ingresso regolare (dovuto all'esenzione dal visto di ingresso in detto Stato membro).⁸⁸ Secondo la configurazione di tale sistema, paradossalmente, qualora uno Stato non autorizzi l'ingresso di nessuno straniero, non sarà mai tenuto a farsi carico dei richiedenti asilo che giungono nell'UE, a meno che non si tratti di minori stranieri non accompagnati o di ricongiungimenti familiari. Così, gli Stati membri non posti alle frontiere esterne dell'UE risulterebbero responsabili solo nel caso autorizzassero l'ingresso regolare dello straniero o per i richiedenti asilo entrati irregolarmente nel loro territorio per via aerea.⁸⁹ Ciò pone, chiaramente, un eccessivo onere sui c.d. «Paesi di primo ingresso», ossia gli Stati membri di frontiera, costretti a farsi sistematicamente carico delle domande dei richiedenti asilo, che, secondo le stime, in più del 90% dei casi entrano nel territorio dell'Unione in maniera irregolare.⁹⁰

Il quadro fin qui delineato evidenzia l'incompatibilità e il rapporto antitetico che intercorre tra i rigidi criteri di attribuzione di competenza e il principio di solidarietà che deve ispirare il CEAS. E, se è vero che il sistema Dublino prevede la clausola umanitaria e quella di sovranità, le quali consentono anche ad uno Stato non competente in base ai criteri di attribuzione di farsi carico della procedura d'esame di un richiedente asilo, è pur vero che l'applicazione delle clausole in questione è lasciata alla discrezione degli Stati membri. A tal proposito, nella prassi, è stata rilevata la tendenziale e perdurante assenza di volontà da parte degli Stati membri a cooperare per ripartire

⁸⁴ HEIN, *The reform of the Dublin System between intra-EU solidarity and national interests*, in SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Unione europea*, Torino, 2020, p. 146.

⁸⁵ Regolamento (UE) 604/2013, art. 12.

⁸⁶ *Ivi*, art. 13.

⁸⁷ HEIN, *The reform of the Dublin System between intra-EU solidarity and national interests*, in SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Unione europea*, Torino, 2020, p. 146.

⁸⁸ Regolamento (UE) 604/2013, art. 14.

⁸⁹ HEIN, *The reform of the Dublin System between intra-EU solidarity and national interests*, in SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Unione europea*, Torino, 2020, p. 147.

⁹⁰ *Ibidem*.

equamente gli oneri in materia di asilo,⁹¹ e neppure le svariate tragedie succedutesi nel Mar Mediterraneo, come ad esempio quelle di Lampedusa del 2013 e del 2015, sono state in grado di cambiare la situazione.

È bene peraltro ricordare che, secondo l'articolo 4, paragrafo 2 TFUE, le politiche di immigrazione e di asilo rientrano tra le competenze concorrenti tra Unione Europea e Stati membri, il che significa che la politica comune in materia di asilo può essere definita dall'Unione in base alle competenze attribuitele dagli Stati. Malgrado la notevole produzione normativa dell'Unione, volta ad armonizzare e disciplinare molteplici questioni afferenti all'asilo,⁹² è nella fase di attuazione che si sono spesso riscontrati problemi. È stata, difatti, rilevata l'esistenza di una sorta di paradosso, per il quale gli Stati membri sono sì gelosi delle proprie prerogative sovrane in questo settore, ma sono anche consci della necessità di una *governance* sovranazionale, in virtù della rapida e costante evoluzione dei flussi migratori internazionali. Tuttavia, al contempo, le competenze concorrenti attribuite all'Unione in materia migratoria sono condizionate dalla volontà politica dei singoli Stati membri, restii a cedere la propria sovranità, cosa che rende molto complessa l'impostazione di politiche comuni veramente condivise, efficaci ed ottimali per tutti.⁹³

Tra le iniziative proposte dalla Commissione europea per mitigare gli effetti della crisi del 2014-2015, come abbiamo osservato, vi fu il sistema di ricollocazione dei richiedenti asilo presenti in Grecia e in Italia, conformemente all'articolo 78, paragrafo 3 TFUE, il quale prevede la possibilità adottare misure temporanee a beneficio di uno o più Stati membri che si trovino ad «*affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi*». Il sistema in questione, istituito con una decisione del Consiglio del 14 settembre 2015,⁹⁴ si caratterizzava per la sua natura temporanea⁹⁵ ed emergenziale,⁹⁶ e prevedeva la ricollocazione di un totale di 40.000 persone (16.000 dalla Grecia e 24.000 dall'Italia). Successivamente, la Commissione propose un sistema di ricollocazione a favore di Grecia, Italia, e

⁹¹ MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 387.

⁹² Si pensi alle già note direttive sui sistemi di accoglienza, sulle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione umanitaria, o sulle norme minime di attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale.

⁹³ GATTA (a cura di), *La politica migratoria dell'Unione europea nel periodo 2014-2019: analisi e bilancio della gestione della "crisi dei rifugiati"*, in *Ius in Itinere*, n. 1, 2019, p. 7.

⁹⁴ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (*G.U.U.E.* 15 settembre 2015 L 239).

⁹⁵ Il Consiglio dichiarò difatti che «*un periodo di 24 mesi è ragionevole per garantire che le misure previste dalla presente decisione abbiano un impatto reale ai fini del sostegno fornito all'Italia e alla Grecia per gestire i forti flussi migratori nei loro territori*». Decisione (UE) 2015/1523, considerando no. 17.

⁹⁶ *Ivi*, art. 1.

Ungheria, che avrebbe riguardato stavolta 120.000 richiedenti asilo, da trasferire entro due anni,⁹⁷ per un totale di 160.000 persone. Erano soggetti a ricollocazione i richiedenti appartenenti «a una nazionalità per la quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale, in base agli ultimi dati medi trimestrali Eurostat aggiornati disponibili per tutta l'Unione, è pari o superiore al 75% delle decisioni sulle domande di protezione internazionale adottate in primo grado secondo le procedure di cui al capo III della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio».⁹⁸

Fin dalla sua origine, il meccanismo di ricollocazione si scontrò con le resistenze di alcuni Stati membri, il c.d. «gruppo di Visegrad» (Romania, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria), che non accettavano l'obbligatorietà delle quote loro assegnate e furono gli unici a votare contro al meccanismo di sostegno istituito a favore di Italia e Grecia.⁹⁹ In più, in occasione della decisione del Consiglio del 22 settembre 2015 che disponeva la ricollocazione di 120.000 richiedenti asilo, come proposto dalla Commissione europea, Slovacchia e Ungheria fecero ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE chiedendone l'annullamento:¹⁰⁰ secondo i Paesi in questione, le misure predisposte dal Consiglio violavano alcuni principi giuridici dell'UE, tra cui quello di proporzionalità, di democrazia rappresentativa, di certezza del diritto, di equilibrio istituzionale, di buona amministrazione, e di buon governo.¹⁰¹ Esse, inoltre, erano ritenute non necessarie e non rispettose dei presupposti di applicazione dell'art. 78, par. 3 TFUE.¹⁰² Il gruppo di Visegrad non riconosceva, peraltro, l'esistenza di una situazione di crisi, giudicando anzi «colpevoli» l'Italia e la Grecia, i cui sistemi di asilo mostravano da tempo notevoli carenze, di non aver previsto l'afflusso di cittadini di Paesi terzi nei loro territori;¹⁰³ la loro argomentazione si basava sul fatto che i flussi migratori erano in costante crescita anche negli anni precedenti, e dunque non era opportuno riferirsi ad essi come si trattasse di un fenomeno emergenziale. La Corte di giustizia, tuttavia, ha

⁹⁷ La misura in oggetto venne messa in atto con la decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (G.U.U.E. 24 settembre 2015 L 248). Malgrado la proposta della Commissione lo prevedesse, rimase in sospeso la ricollocazione di 54.000 richiedenti dall'Ungheria, dopo che quest'ultima aveva rifiutato il suo inserimento tra i beneficiari della ricollocazione ai sensi della decisione (UE) 2015/1523. Nella decisione (UE) 2015/1601 si decise pertanto che «54.000 richiedenti sono ricollocati nel territorio di Stati membri proporzionalmente alle cifre di cui agli allegati I e II, conformemente al paragrafo 2 del presente articolo o mediante una modifica della presente decisione, come previsto all'articolo 1, paragrafo 2, e al paragrafo 3 del presente articolo».

⁹⁸ Decisione (UE) 2015/1601, art. 3, par. 2.

⁹⁹ GATTA (a cura di), *La politica migratoria dell'Unione europea nel periodo 2014-2019: analisi e bilancio della gestione della "crisi dei rifugiati"*, in *Ius in Itinere*, n. 1, 2019, p. 20.

¹⁰⁰ Corte di giustizia (grande sezione), sentenza 6 settembre 2017, *Repubblica slovacca e Ungheria contro Consiglio dell'Unione europea*, nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15.

¹⁰¹ *Ivi*, par. 38-45.

¹⁰² *Ivi*, par. 104-112.

¹⁰³ *Ivi*, par. 105-107.

rigettato tutti i motivi di impugnazione sollevati, ponendo l'accento sui principi di solidarietà e di equa ripartizione degli oneri, a cui gli Stati membri devono sempre sottostare.¹⁰⁴

Sempre relativamente al sistema di ricollocazione, è interessante notare che, nella proposta originaria della Commissione europea, esso si sarebbe dovuto attivare anche in favore dell'Ungheria, con il trasferimento di 54.000 individui verso altri Stati membri; essa rifiutò tuttavia la qualifica di Paese di transito dei flussi migratori e l'applicazione del meccanismo in questione in suo favore, preferendo invece operare attraverso misure unilaterali: si pensi, ad esempio, all'innalzamento della barriera al confine con la Serbia, all'attuazione di misure di respingimento, ed allo schieramento delle forze armate alle frontiere, tutte azioni che esulano dalle norme europee, nonché internazionali e di tutela dei diritti umani.¹⁰⁵

Sostanzialmente, dunque, benché il principio di solidarietà sia uno dei cardini della politica comune di asilo dell'Unione, in occasione della crisi del 2014-15 esso è stato disatteso da alcuni Stati membri, in nome della sovranità nazionale e della presunta illegittimità dei provvedimenti delle Istituzioni europee in merito, financo al disconoscimento della sussistenza della crisi stessa. Inoltre, l'assenza di solidarietà in questo settore potrebbe essere anche spiegata secondo la teoria per la quale gli Stati membri considerano la nozione di protezione internazionale come un gioco a somma zero, non avendo dunque incentivi a cooperare gli uni con gli altri:¹⁰⁶ ciò provocherebbe situazioni per le quali alcuni Stati, come la Germania, più grandi e con una maggiore capacità di accoglienza, si fanno volontariamente carico della maggior parte dei richiedenti asilo, mentre altri Stati si comportano da *free riders*, senza mai contribuire attivamente al sistema.¹⁰⁷ Come osservato, infine, è lo stesso sistema di Dublino, con la regola dello «Stato di primo ingresso» a rappresentare «l'antitesi della solidarietà e il risultato di una iniqua ripartizione degli oneri tra gli Stati dell'Unione».¹⁰⁸

L'incapacità di trovare un punto di incontro sul piano interno ha spinto l'Unione a volgere nuovamente gli occhi verso la cooperazione con i Paesi di origine dei richiedenti asilo (come quello

¹⁰⁴ *Ivi*, par. 291 e 329.

¹⁰⁵ GATTA (a cura di), *La politica migratoria dell'Unione europea nel periodo 2014-2019: analisi e bilancio della gestione della "crisi dei rifugiati"*, in *Ius in Itinere*, n. 1, 2019, p. 21.

¹⁰⁶ NIEMANN, ZAUN, *EU refugee policies and politics in times of crisis: theoretical and empirical perspectives*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 1, 2018, p. 13.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 370.

con la Turchia citato in precedenza), in una logica di contenimento dei flussi e, dunque, alleviamento della pressione sugli Stati membri.¹⁰⁹

3.3. LA PROPOSTA DI RIFORMA DEL SISTEMA EUROPEO COMUNE DI ASILO DEL 2016

Come osservato, nel 2015, l'enorme afflusso di richiedenti asilo in Europa ha raggiunto livelli critici, tanto da configurarsi come la peggiore crisi umanitaria dai tempi della Seconda guerra mondiale.¹¹⁰ L'Eurostat ha stimato che, nel corso dell'anno in questione, erano più di 2,2 milioni le persone presenti illegalmente nel territorio dell'UE, di cui quasi la metà stanziati in Grecia.¹¹¹ Quando, nella seconda metà del 2015, si è assistito ad una reintroduzione dei controlli alle frontiere interne dell'UE, la Commissione europea ha affermato:

Nel corso delle ultime settimane, alcuni Stati membri hanno invocato il ripristino temporaneo dei controlli di frontiera in base al codice frontiere Schengen. Ciò può essere giustificato in situazioni eccezionali di crisi. Ma non può in alcun caso trattarsi di altro che una misura non temporanea adottata per stabilizzare una situazione. Siffatta richiesta deve essere intesa come un segnale dell'urgenza che tutti agiscano per ristabilire il normale processo di gestione della migrazione il più rapidamente possibile.¹¹²

Nonostante ciò, era ormai evidente che il «normale processo di gestione della migrazione» non fosse adeguato a far fronte alla crisi. La stessa Commissione europea aveva dichiarato che il meccanismo di ripartizione delle responsabilità per l'esame delle domande di asilo disposto dal sistema di Dublino non funzionava come avrebbe dovuto:¹¹³ nel 2014, difatti, cinque Stati membri (Francia, Germania, Italia, Regno Unito, e Spagna) si erano trovati ad esaminare il 72% di tutte le domande di asilo presentate nell'UE, a riprova del fatto che, in queste condizioni, non si poteva

¹⁰⁹ FAVILLI, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018.

¹¹⁰ Parlamento europeo, *La crisi dei migranti in Europa*, 12 luglio 2017, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/priorities/immigrazione/20170629STO78631/crisi-dei-migranti-in-europa>.

¹¹¹ Eurostat, *Third country nationals found to be illegally present - annual data (rounded)*, 5 giugno 2020, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eipre&lang=en.

¹¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio Europeo e al Consiglio – Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione, 23 settembre 2015, COM(2015) 490 definitivo, p. 6.

¹¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Agenda europea sulla migrazione, 13 maggio 2015, COM(2015) 240 definitivo, p. 73.

parlare di un reale Sistema europeo comune di asilo (CEAS).¹¹⁴ È stato osservato che, alla luce di questi fatti, non si dovrebbe parlare di crisi dei rifugiati, quanto piuttosto di crisi del CEAS, e che il repentino aumento degli ingressi nell'Unione non ne sarebbe stata la causa, bensì ne avrebbe meramente portato alla luce le carenze e le inadeguatezze.¹¹⁵

Tra gli obiettivi principali del CEAS, enunciati nell'ambito della Conferenza di Tampere del 1999, non si prevedeva l'equa distribuzione degli oneri in materia di asilo tra gli Stati membri. Essi avevano sì la possibilità di farsi carico dei richiedenti asilo anche qualora ciò non competesse loro secondo la normativa,¹¹⁶ ma nella prassi si sono rivelati ben poco cooperativi, sebbene tale obiettivo sia esplicitamente richiamato anche nel TFUE. È stato rilevato che il malfunzionamento del sistema dipenderebbe sia dall'incompatibilità intrinseca tra il sistema di Dublino ed i principi di solidarietà e di equa ripartizione degli oneri che dovrebbero ispirare il CEAS, sia dalla «storica» tendenza dell'UE ad esternalizzare il fenomeno migratorio, in nome di un approccio che privilegia non la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, bensì il controllo delle frontiere.¹¹⁷ A tal proposito, è stato affermato che la politica migratoria dell'Unione si potrebbe riassumere con il motto «*out of sight, out of mind*»,¹¹⁸ per la chiara contraddizione tra le dichiarazioni circa la necessità di proteggere e salvaguardare le vite dei migranti e le misure messe concretamente in atto.

È bene ricordare che il Sistema europeo comune di asilo costituisce un sistema in costante evoluzione,¹¹⁹ e ne sono la riprova le due decisioni del Consiglio che hanno predisposto il meccanismo di ricollocazione, per far fronte ad una situazione emergenziale e senza precedenti. Alla luce delle carenze strutturali del sistema, tuttavia, era necessario fare qualcosa in più, questione

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ NIEMANN, ZAUN, *EU refugee policies and politics in times of crisis: theoretical and empirical perspectives*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 1, 2018, p. 1.

¹¹⁶ Si pensi alla clausola di sovranità, la quale consentiva ad uno Stato membro di prendersi carico di un richiedente, anche se l'esame della domanda d'asilo di tale individuo non era di sua competenza, o alla clausola umanitaria, mediante la quale uno Stato poteva chiedere ad un altro Stato membro di farsi carico dell'esame della domanda di un richiedente per ragioni umanitarie.

¹¹⁷ Cfr. BALDWIN-EDWARDS, BLITZ, CRAWLEY, *The politics of evidence-based policy in Europe's "migration crisis"*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, n. 12, 2019, p. 2143; PALM, *Did 2016 mark a new start for EU external migration policy, or was it business as usual?*, in *IAI working papers*, n. 33, 2016.

¹¹⁸ A tal proposito, è anche stato affermato che vi sia il sospetto che «*the European Union tries to meet human rights standards and strengthen institutions working to protect these standards only as long as its own interests are not compromised. Instead of generously accepting asylum seekers, building on and strengthening the great solidarity existing within civil society, improving marine rescue operations and making family reunification and legal (onward) travel into and within Europe possible, the order of the day is expulsion and isolation*». Per maggiori informazioni, si consulti: Pro Asyl, *Out of sight, out of mind: Externalisation of migration and refugee policies*, 5 agosto 2016, <https://www.proasyl.de/en/news/out-of-sight-out-of-mind-externalisation-and-regionalisation-of-migration-and-refugee-policy/>.

¹¹⁹ European Asylum Support Office, IARLJ – International Association of Refugee Law Judges, *An introduction to the Common European Asylum System for courts and tribunals*, [s.l.], agosto 2016, p. 19.

già riconosciuta nell'Agenda europea della migrazione del 2015. Di conseguenza, il 6 aprile 2016, la Commissione europea comunicò al Parlamento europeo e al Consiglio una proposta di riforma del CEAS.¹²⁰ Il 4 maggio 2016, poco dopo la conclusione dell'accordo tra UE e Turchia, venne presentato il primo pacchetto applicativo della riforma, che prevedeva la rifusione del Regolamento Dublino III,¹²¹ la trasformazione dell'EASO in un'agenzia dell'UE per l'asilo a pieno titolo,¹²² ed il rafforzamento del regolamento Eurodac.¹²³ Successivamente, il 13 luglio 2016, la Commissione presentò un secondo pacchetto di proposte, volte ad armonizzare ulteriormente le condizioni di accoglienza negli Stati membri, le procedure di riconoscimento e gli *standards* di protezione internazionale, con il dichiarato obiettivo di scoraggiare i movimenti secondari dei migranti. Per realizzare ciò, si proponeva la sostituzione della Direttiva Accoglienza, della Direttiva Qualifiche, e della Direttiva Procedure con altrettanti regolamenti.¹²⁴

La Commissione rese noto che, nel 2014, il numero totale di richieste registrate nel sistema di Dublino, sia di presa sia di ripresa in carico, era stato pari a 84.586, ossia il 13% del totale delle domande di asilo presentate nell'UE. Di queste, il 33% era stato respinto dallo Stato competente, e solo il 25% delle richieste era terminato con un effettivo trasferimento del richiedente nel Paese responsabile.¹²⁵ Inoltre, la Commissione ha stimato che il 42% degli individui non trasferiti vivrebbe in condizione di irregolarità nell'Unione, a fronte di un costo complessivo del sistema di 1 miliardo di euro.¹²⁶ Si trattava dunque di un sistema evidentemente inefficace, costoso, e non in grado di impedire situazioni di irregolarità.¹²⁷ In particolare, si riconoscevano sì le carenze del sistema di Dublino e l'iniqua ripartizione delle responsabilità tra Stati membri e la necessità di

¹²⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Riformare il Sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, 6 aprile 2016, COM(2016) 197 definitivo.

¹²¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di Paese terzo o da un apolide (rifusione), 4 maggio 2016, COM(2016) 270 definitivo.

¹²² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, 4 maggio 2016, COM(2016) 271 definitivo.

¹²³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'“Eurodac” per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di Paese terzo o da un apolide, per l'identificazione di cittadini di Paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto (rifusione), 4 maggio 2016, COM(2016) 272 definitivo.

¹²⁴ Troviamo dunque, in ordine: COM(2016) 465 definitivo; COM(2016) 466 definitivo; COM(2016) 467 definitivo.

¹²⁵ COM(2016) 270 definitivo, p 10.

¹²⁶ *Ivi*, p. 12.

¹²⁷ Asilo in Europa, *La proposta di (non) riforma del Regolamento Dublino 3 – L'analisi di Asilo in Europa*, 13 giugno 2016, <https://www.asiloineuropa.it/2016/06/13/la-proposta-di-non-riforma-del-regolamento-dublino-3-lanalisi-di-asilo-in-europa/>.

ridisegnare il sistema affinché gli oneri non ricadessero più su un gruppo limitato di Stati; eppure, nonostante tali affermazioni facessero presagire una riforma radicale, in realtà, per molti versi, le misure proposte si muovevano nello stesso solco di quelle già in vigore. Difatti, per scongiurare abusi del sistema, limitare i movimenti secondari e «razionalizzare il sistema di Dublino e aumentarne l'efficienza»,¹²⁸ veniva introdotto un nuovo obbligo, secondo cui:

[...] il richiedente deve presentare la domanda nello Stato membro in cui è entrato per la prima volta irregolarmente oppure, se soggiorna già legalmente in uno Stato membro, in quest'ultimo. Gli obiettivi sono garantire una gestione ordinata dei flussi, facilitare la determinazione dello Stato membro competente e prevenire i movimenti secondari. Questa modifica mette in evidenza il fatto che il richiedente non ha il diritto di scegliere lo Stato membro in cui presentare la domanda, né lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda. In caso di mancato rispetto di questo nuovo obbligo, lo Stato membro deve esaminare la domanda con procedura accelerata. Inoltre il richiedente potrà godere dei diritti alle condizioni materiali di accoglienza solo nel luogo in cui è tenuto a soggiornare.¹²⁹

Dunque, la gerarchia dei c.d. «criteri di Dublino» rimaneva formalmente immutata, e non veniva intaccata neppure la regola dello «Stato di primo ingresso», di cui all'articolo 3, par. 2 del Regolamento Dublino III, senz'altro una delle caratteristiche più controverse del sistema di Dublino. Essa veniva, anzi, ampliata, poiché venivano rimossi i limiti temporali e materiali precedentemente esistenti.¹³⁰

Al fine di integrare questo criterio, venne proposta l'introduzione di un «meccanismo correttivo di assegnazione»,¹³¹ al fine di «attenuare sproporzioni significative nella distribuzione delle domande di asilo tra gli Stati membri, derivanti dall'applicazione dei criteri di competenza». ¹³² A ogni Stato sarebbe corrisposta una «chiave di riferimento»,¹³³ una sorta di quota massima di richieste che il suo sistema d'asilo poteva sopportare; tale quota si calcolava secondo i dati forniti da Eurostat relativi alla popolazione complessiva (50%) e al PIL totale del Paese in

¹²⁸ COM(2016) 270 definitivo, p. 15.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ *Ivi*, art. 15. L'art. 13 del Regolamento Dublino III prevedeva invece che la responsabilità dello Stato in cui era avvenuto l'ingresso irregolare cessasse dopo 12 mesi dall'attraversamento delle frontiere da parte del richiedente. Il par. 2 del medesimo articolo faceva invece riferimento ai pregressi soggiorni del richiedente, prevedendo, ad esempio, che, quando il richiedente entrato irregolarmente avesse soggiornato per un periodo continuato di almeno 5 mesi in un altro Stato membro prima di presentare domanda di protezione internazionale, quest'ultimo (e non quello di ingresso irregolare) era competente all'esame della sua domanda.

¹³¹ *Ivi*, art. 34.

¹³² *Ivi*, p. 18.

¹³³ *Ivi*, art. 35.

questione (50%).¹³⁴ Il meccanismo correttivo di assegnazione si sarebbe applicato quando la somma del numero di domande di protezione internazionale per le quali uno Stato membro era competente e del numero di persone effettivamente reinsediate avesse superato il 150% del valore della chiave di riferimento di tale Stato.¹³⁵ Oltre quella soglia, tutti i nuovi richiedenti avrebbero dovuto essere ricollocati proporzionalmente negli altri Stati membri, qualora anch'essi non avessero superato la loro capacità massima; la ripartizione sarebbe avvenuta mediante un «Sistema automatizzato per la registrazione, il monitoraggio e il meccanismo di assegnazione»,¹³⁶ il quale avrebbe aggiornato in tempo reale i dati sulle richieste di asilo in ogni Stato membro. Uno Stato avrebbe potuto, peraltro, comunicare di non prendere temporaneamente parte al meccanismo correttivo in oggetto per 12 mesi,¹³⁷ ma al termine di tale periodo avrebbe dovuto corrispondere agli Stati membri che lo avessero sostituito un contributo di solidarietà di 250.000 euro per ogni richiedente.¹³⁸ Le ricollocazioni sarebbero sempre state effettuate nel rispetto del principio di unità familiare: difatti, se lo Stato di ricollocazione avesse accertato che, alla luce dei c.d. «criteri di Dublino» (fatta eccezione per quelli afferenti all'ingresso irregolare e al rilascio di un titolo di soggiorno o di un visto), vi era un altro Stato competente, avrebbe avuto luogo un secondo trasferimento del richiedente verso lo Stato in questione, che avrebbe potuto anche essere lo Stato membro originariamente beneficiario.¹³⁹

In relazione alla presentazione della domanda, la proposta di riforma introduceva anche nuovi obblighi in capo al richiedente, ovvero: presentare il prima possibile ogni elemento e informazione pertinente per la determinazione dello Stato membro competente; collaborare con le autorità competenti degli Stati membri; conformarsi alla decisione di trasferimento comunicatagli.¹⁴⁰ Al mancato rispetto di tali obblighi avrebbero fatto seguito conseguenze severe. Innanzitutto, per chi non avesse presentato la domanda nello Stato di primo ingresso era previsto l'esame con procedura accelerata.¹⁴¹ Chi, invece, si fosse allontanato senza autorizzazione dallo Stato di primo ingresso non avrebbe potuto accedere alle misure di accoglienza in qualunque altro

¹³⁴ Per maggiori informazioni circa il calcolo della chiave di riferimento, si consulti: Commissione europea, *Questions and answers: reforming the Common European Asylum System*, 4 maggio 2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_1621.

¹³⁵ COM(2016) 270 definitivo, art. 34, par. 2.

¹³⁶ *Ivi*, art. 44.

¹³⁷ *Ivi*, art. 37.

¹³⁸ *Ivi*, art. 37, par. 3.

¹³⁹ *Ivi*, art. 39.

¹⁴⁰ *Ivi*, art. 4.

¹⁴¹ *Ivi*, art. 5, par. 1.

Stato, tranne dell'assistenza sanitaria d'urgenza.¹⁴² Infine, informazioni pertinenti alla determinazione dello Stato competente presentate in ritardo non sarebbero state considerate valide.¹⁴³

Tra le novità proposte, vi era anche l'introduzione di una fase preliminare, o pre-Dublino,¹⁴⁴ di competenza esclusiva del primo Stato membro in cui il richiedente avesse presentato la domanda, da svolgere prima dell'applicazione dei criteri di individuazione dello Stato membro competente. Essa era necessaria a verificare l'ammissibilità della domanda stessa in relazione al primo Paese di asilo e al Paese terzo sicuro, al fine di evitare il trasferimento da uno Stato membro all'altro di richiedenti che non necessitassero realmente di protezione internazionale; ma era anche necessaria ad esaminare con procedure accelerate le domande presentate da richiedenti provenienti da Paesi di origine sicuri ovvero da richiedenti che rappresentavano problemi di sicurezza.¹⁴⁵ Qualora lo Stato membro in cui era stata presentata per la prima volta la domanda avesse giudicato quest'ultima inammissibile o avesse deciso circa l'opportunità di avviare una procedura accelerata, esso sarebbe stato considerato quale Stato membro competente per il richiedente in oggetto.¹⁴⁶ Solo in caso di ammissibilità della domanda d'asilo e di assenza di condizioni per il suo esame con procedura accelerata si poteva procedere alla regolare determinazione dello Stato membro competente ai sensi dei criteri di attribuzione.

È, infine, interessante notare le modifiche apportate alle clausole discrezionali, ossia la clausola di sovranità e quella umanitaria, che, secondo quanto rilevato dalla Commissione, erano state utilizzate raramente.¹⁴⁷ Veniva dunque proposto di renderne più stringenti le condizioni di applicazione, prevedendo che potessero essere invocate solo in base a «*motivi familiari relativi a membri della famiglia allargata*» non rientranti nella definizione del Regolamento, ma non più per ragioni umanitarie fondate su legami familiari o culturali, criterio valido in precedenza e molto più ampio.¹⁴⁸

È stato osservato che lo scopo perseguito dalla Commissione nella proposta di riforma del Regolamento Dublino III fosse di dubbia natura, in quanto praticamente concomitante con la conclusione dell'accordo con la Turchia, che nulla aveva a che fare con il miglioramento del CEAS

¹⁴² *Ivi*, art. 5, par. 3. Tale proposta risulta in contrasto con l'attuale Direttiva Accoglienza, ai sensi della quale le misure di accoglienza possono essere rifiutate, ridotte, o revocate da uno Stato solo in circostanze specifiche, tra cui non quella in oggetto.

¹⁴³ *Ivi*, art. 5, par. 4.

¹⁴⁴ MORI, *La proposta di riforma del Sistema europeo comune d'asilo: verso Dublino IV?*, in *Eurojus.it*, vol. 3, n. 3, 2016, p. 5.

¹⁴⁵ COM(2016) 270 definitivo, art. 3, par. 3.

¹⁴⁶ *Ivi*, art. 3, par. 4.

¹⁴⁷ *Ivi*, p. 10.

¹⁴⁸ *Ivi*, art. 19.

(che, fondamentalmente, si impernia sul sistema di Dublino), ma che esprimeva viceversa la volontà di prevenire o, per lo meno, di rendere molto più difficoltoso l'ingresso dei migranti nell'Unione.¹⁴⁹ Ma sono proprio le misure che dovrebbero comporre il nuovo «Regolamento Dublino IV» ad aver sollevato le maggiori perplessità, in quanto non sembravano volte alla risoluzione dei problemi esistenti ed alla creazione di un sistema di cooperazione e condivisione degli oneri tra Stati membri, bensì a criminalizzare e scoraggiare l'ingresso dei richiedenti asilo.¹⁵⁰ Con la nuova proposta si assisteva, difatti, a un generale irrigidimento del sistema e ad un atteggiamento sempre più difensivo dell'Unione. Rimaneva in vigore e veniva, anzi, rafforzato il criterio dello Stato di primo ingresso, tra le questioni più controverse e problematiche del sistema di Dublino, e l'introduzione della nuova fase pre-Dublino rischiava di aggravare ulteriormente i compiti degli Stati di frontiera.¹⁵¹ Era guardato con occhio critico anche il meccanismo correttivo di assegnazione, il quale comportava una procedura lunga e complessa, basata per di più su un sistema, quello della ricollocazione, che già precedentemente era stato duramente contestato da alcuni Stati membri e del quale era dunque difficile immaginare il successo.¹⁵²

Il quadro che si delineava era, in sostanza, quello di una proposta molto meno «rivoluzionaria» di quanto ci si sarebbe aspettato, che si muoveva al contrario sugli stessi «binari» del sistema che si intendeva riformare profondamente. Il 19 ottobre 2017, la Commissione per le Libertà civili, la giustizia e gli affari interni (Libe) del Parlamento europeo approvò la proposta per

¹⁴⁹ GLIATTA, *La (nuova) riforma del Sistema Dublino: esiste un'alternativa costituzionale?*, in *federalismi.it*, Focus Human Rights, n. 1, 2018, p. 3. Gli accordi con i Paesi terzi sono anche considerati alla stregua di uno «spostamento in avanti delle frontiere», e al contempo come una retrocessione rispetto agli sforzi di armonizzazione perpetrati nel settore dell'asilo. Difatti, una cooperazione di questo tipo si configura più in chiave intergovernativa che veramente comune e condivisa, col concreto rischio di esporre i migranti a maggiori violazioni dei loro diritti fondamentali, nonché al rischio di *refoulement* verso Paesi non-sicuri.

¹⁵⁰ MORI, *La proposta di riforma del Sistema europeo comune d'asilo: verso Dublino IV?*, in *Eurojus.it*, vol. 3, n. 3, 2016, pp. 7-8.

¹⁵¹ A tal proposito, non si è compiuta, ancora una volta, alcuna azione concreta per trovare una soluzione al problema delle vie d'accesso legali al territorio dell'Unione Europea. Sono, difatti, ampiamente regolamentate le misure di contrasto agli ingressi irregolari, ma al contempo si tralascia l'altra faccia della medaglia, ossia che il 90% degli ingressi sono avvenuti clandestinamente, e sarebbe dunque necessario istituire un sistema organico di accesso legale alla protezione internazionale. La percezione è che il diritto dell'Unione sia interessato a definire cosa uno Stato membro è tenuto a fare dopo l'ingresso dei richiedenti sul proprio territorio, senza tuttavia disciplinare come gli stessi possano accedere all'UE in modo legale, dignitoso e sicuro. Per maggiori informazioni, si consulti: GATTA, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2018; FAVILLI, *La difficile costruzione di un sistema europeo comune di asilo*, in *Minori giustizia*, n. 1, 2019.

¹⁵² Cfr. Asilo in Europa, *La proposta di (non) riforma del Regolamento Dublino 3 – L'analisi di Asilo in Europa*, 13 giugno 2016, <https://www.asiloineuropa.it/2016/06/13/la-proposta-di-non-riforma-del-regolamento-dublino-3-lanalisi-di-asilo-in-europa/>; MORI, *La proposta di riforma del Sistema europeo comune d'asilo: verso Dublino IV?*, in *Eurojus.it*, vol. 3, n. 3, 2016, pp. 7-8.

un nuovo «Regolamento Dublino IV»:¹⁵³ la principale novità del testo emendato riguardava il fatto che lo Stato di primo ingresso non sarebbe stato automaticamente responsabile per l'esame delle domande dei richiedenti, in quanto l'attribuzione della responsabilità si sarebbe basata sui «legami significativi» con uno Stato membro (ad esempio: la famiglia,¹⁵⁴ un periodo di soggiorno precedente in tale Stato, per motivi di studi¹⁵⁵), per privilegiare l'integrazione sociale dell'individuo e per alleggerire effettivamente la pressione che grava sui Paesi di frontiera.¹⁵⁶ In assenza dei suddetti legami, e qualora non fosse stato dunque possibile individuare uno Stato competente, si sarebbe proceduto ad una ripartizione obbligatoria tra tutti gli Stati membri, dopo che i richiedenti fossero stati registrati al loro arrivo, che fosse stata valutata l'ammissibilità della domanda, e dopo un controllo di sicurezza.¹⁵⁷ Così facendo, la Commissione Libe reinventava di fatto il meccanismo correttivo di assegnazione:¹⁵⁸ la ricollocazione dei richiedenti non sarebbe più stata legata ad un sovraccarico del sistema di uno degli Stati di ingresso, ma sarebbe stata permanente e automatica, avviata sulla base della presenza di legami significativi degli individui in oggetto con uno Stato in particolare, rafforzando dunque le garanzie per il ricongiungimento. Peraltro, gli Stati membri non avrebbero potuto sottrarsi a tale ripartizione obbligatoria mediante il pagamento di una sanzione, possibilità ritenuta dal Parlamento incompatibile con il principio di solidarietà, e, anzi, i Paesi che si fossero rifiutati di ricollocare i richiedenti asilo avrebbero rischiato una limitazione all'accesso ai fondi europei.¹⁵⁹

Malgrado la permanenza di taluni aspetti critici,¹⁶⁰ dunque, la proposta approvata dalla Commissione Libe si muoveva senz'altro in una direzione ben diversa rispetto a quella propugnata in origine dalla Commissione europea. La riforma è stata approvata dal Parlamento europeo il 16

¹⁵³ Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, *Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione)*, 6 novembre 2017, COM(2016)0270 –C8-0173/2016 – 2016/0133(COD).

¹⁵⁴ *Ivi*, emendamento no. 112.

¹⁵⁵ *Ivi*, emendamento no. 117.

¹⁵⁶ Parlamento europeo, *Dublino: Stati membri devono accogliere la loro quota di richiedenti asilo*, 19 ottobre 2017, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20171016IPR86161/dublino-stati-membri-devono-accogliere-la-propria-quota-di-richiedenti-asilo>.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ COM(2016)0270 –C8-0173/2016 –2016/0133(COD), emendamento no. 166.

¹⁵⁹ COM(2016)0270 –C8-0173/2016 –2016/0133(COD), emendamento no. 202.

¹⁶⁰ Per maggiori informazioni, si consulti: Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Con la riforma del Regolamento Dublino approvato dalla Commissione LIBE del Parlamento UE profondo cambio di paradigma*, 24 ottobre 2017, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-regolamento-dublino-riforma/>.

novembre 2017,¹⁶¹ dopo che alcuni europarlamentari, principalmente rappresentanti di Stati membri dell'Europa dell'est, vi si erano opposti.¹⁶² A tal proposito, nei primi mesi del 2018, tuttavia, la Bulgaria (che deteneva la presidenza del Consiglio) ha contestato l'introduzione di una quota obbligatoria di ricollocazione dei migranti, proponendo un compromesso che poneva sempre al centro il principio dello Stato di primo ingresso, nonché l'introduzione di un «salvacondotto», che permettesse ai Paesi contrari alla ricollocazione obbligatoria di non accogliere migranti, versando, invece, una somma di denaro allo Stato membro che se ne fosse occupato.¹⁶³ Gli Stati di frontiera dell'UE, tuttavia, si sono opposti alla c.d. «soluzione bulgara» e hanno a loro volta presentato un documento di compromesso.¹⁶⁴

Le discussioni relative alla necessità di riformare il CEAS sono proseguite nei due anni successivi, durante i quali sia le istituzioni europee sia i leaders dell'UE hanno continuato a spingere affinché fossero fatti nuovi progressi.¹⁶⁵ Finalmente, nel settembre 2020, la Commissione europea ha presentato il «*Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*», della quale tratteremo nel dettaglio in seguito.

3.4. GLI EFFETTI DELLA CRISI MIGRATORIA IN ITALIA E LE SUE RESPONSABILITÀ NEL QUADRO DEL SISTEMA DI DUBLINO

Come accennato, nel primo decennio degli anni Duemila il fenomeno dell'immigrazione clandestina attraverso la rotta del Mediterraneo centrale era tenuto in qualche modo a freno. A ciò aveva contribuito il Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione del 2008¹⁶⁶ concluso tra Italia e Libia, che prevedeva, di fatto, il controllo da parte libica dei flussi migratori diretti verso le coste italiane in cambio di finanziamenti;¹⁶⁷ per mezzo di questo accordo, l'Italia, in quanto Paese di

¹⁶¹ ANSA, *Pe, ok a negoziati su riforma Dublino*, 17 novembre 2017, https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2017/11/16/pe-ok-a-negoziati-su-riforma-dublino_8e6f4829-a9ac-4517-bd7d-c2ccbfd8c08e.html.

¹⁶² CAMILLI, *Il parlamento europeo dà il via alla riforma di Dublino sull'asilo*, 16 novembre 2017, Internazionale, <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2017/11/16/regolamento-dublino-parlamento>.

¹⁶³ TUMMINELLO, *Il limite del "Sistema Dublino" nella gestione dei migranti*, 27 settembre 2019, Ius in Itinere, <https://www.iusinitinere.it/il-limite-del-sistema-dublino-nella-gestione-dei-migranti-23061>.

¹⁶⁴ Dublin Regulation – Position paper of Cyprus, Greece, Italy, Malta and Spain on the Proposal recasting the Dublin Regulation, aprile 2018, <https://images.politico.eu/wp-content/uploads/2018/04/Position-paper-Dublin.pdf>.

¹⁶⁵ Consiglio europeo, *Cronistoria – la risposta alle pressioni migratorie*, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>.

¹⁶⁶ Per maggiori informazioni sul Trattato in oggetto, si consulti: RONZITTI, *Il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione*, gennaio 2009, Istituto Affari Internazionali, http://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_108.pdf.

¹⁶⁷ COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, p. 154.

frontiera dell'Unione Europea, aveva esternalizzato definitivamente il confine meridionale dell'UE. Veniva, inoltre, praticata la politica dei respingimenti in mare,¹⁶⁸ per la quale decine di imbarcazioni dirette verso le coste italiane venivano intercettate dalle forze dell'ordine italiane e libiche, per essere rinviate in Libia.¹⁶⁹ Tale pratica fu duramente avversata, tra gli altri, dall'UNHCR, che espresse la propria preoccupazione circa il destino dei migranti respinti e condannò le azioni italiane in quanto in netto contrasto con il principio di *non-refoulement*, enunciato nella Convenzione di Ginevra del 1951, di cui l'Italia è parte.¹⁷⁰ Rilevavano, inoltre, la mancata adesione della Libia alla Convenzione suddetta e le diffuse testimonianze delle violenze ai danni dei migranti, delle precarie condizioni di vita nei campi di detenzione libici, e la generale inosservanza delle convenzioni internazionali nel Paese nordafricano.¹⁷¹

La politica dei respingimenti fu poi condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nella celebre sentenza *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*.¹⁷² Essa riguardava i fatti avvenuti il 6 maggio 2009, quando tre barche provenienti dalla Libia, con a bordo circa 200 migranti, vennero intercettate nelle acque internazionali a sud di Lampedusa mentre tentavano di raggiungere le coste italiane. Le autorità italiane trasferirono i migranti sulle navi italiane, e li respinsero verso la Libia, consegnandoli alle forze dell'ordine libiche. A questo punto, 24 tra gli stranieri soggetti a tale trasferimento, undici eritrei e tredici somali, presentarono ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo: sostennero di non essere stati informati dalle autorità italiane della loro vera destinazione e di non essere stati sottoposti ad alcuna procedura di identificazione, per essere poi consegnati forzatamente alle autorità libiche una volta giunto nel porto di Tripoli.¹⁷³ Il 23 febbraio

¹⁶⁸ *Ivi*, p. 155. Il Ministro dell'interno dichiarò che «tutte le imbarcazioni di migranti intercettate in mare saranno d'ora in poi rimandate indietro in Libia».

¹⁶⁹ Cfr. BONTEMPELLI, *Da «clandestini» a «falsi profughi». Migrazioni forzate e politiche migratorie italiane dopo le Primavere arabe*, in *Meridiana*, n. 86, 2016, pp. 171 e ss; BATTISTA, *La collaborazione italo-libica nel contrasto all'immigrazione irregolare e la politica italiana dei respingimenti in mare*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, 2011.

¹⁷⁰ Cfr. UNHCR, *UNHCR: «Preoccupati per il rinvio forzato dei migranti dall'Italia verso Libia*, 8 maggio 2009, <https://stranieriinitalia.it/attualita/unhcr-qpreoccupati-per-il-rinvio-forzato-dei-migranti-verso-la-libiaq/>; BONTEMPELLI, *Da «clandestini» a «falsi profughi». Migrazioni forzate e politiche migratorie italiane dopo le Primavere arabe*, in *Meridiana*, n. 86, 2016, p. 171.

¹⁷¹ LIVI BACCI, *Il Trattato Italia-Libia e il controllo dell'immigrazione*, 6 maggio 2009, <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2009/maggio/neodemos-livi-libia.pdf>.

¹⁷² Corte europea dei diritti dell'uomo (grande camera), sentenza 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09.

¹⁷³ *Ibidem*. Per maggiori informazioni, si consulti: ZIRULIA, *I respingimenti nel Mediterraneo tra diritto del mare e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2, 2012; Camera dei Deputati, *Causa Hirsi Jamaa e altri c. Italia – Grande Chambre – sentenza 23 febbraio 2012 (ricorso n. 27765/09)*, https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/sentenza/sintesi_sentenzas/000/000/482/Hirsi.pdf; DE STEFANI, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia: illegali i respingimenti verso la Libia del 2009*, 26 febbraio 2012, Centro

2012, con la sentenza sopracitata, dopo aver appurato che il respingimento si era svolto sotto la giurisdizione italiana, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per le violazioni dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti),¹⁷⁴ dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla suddetta Convenzione (divieto di espulsione collettiva),¹⁷⁵ e, in relazione ad entrambi, dell'articolo 13 della Convenzione (diritto a un rimedio effettivo dinanzi alle autorità nazionali avverso comportamenti pregiudizievoli per i diritti fondamentali sanciti dagli articoli suddetti).¹⁷⁶

Malgrado la condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo, il Governo italiano continuò a perpetrare la politica dei respingimenti fino almeno al 2011, quando lo scoppio delle c.d. «primavere arabe» diede inizio ad una trasformazione senza precedenti dei flussi nel Mediterraneo.¹⁷⁷ È bene anche ricordare che il 2008 fu profondamente segnato dalla crisi economica mondiale, fenomeno che si è intrecciato con la repentina impennata dell'immigrazione clandestina verso l'Europa, esacerbando gli effetti sia dell'una sia dell'altra e, molto probabilmente, contribuendo all'inasprimento delle politiche in materia di asilo.¹⁷⁸

Solo nel gennaio 2011, circa 5.000 persone, per la maggior parte provenienti dalla Tunisia, arrivarono via mare sull'isola di Lampedusa. A febbraio dello stesso anno, cadde il governo libico

di Ateneo per i diritti umani “Antonio Papisca” – Università degli Studi di Padova, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Hirsi-Jamaa-e-altri-c-Italia-illegali-i-respingimenti-verso-la-Libia-del-2009/249>.

¹⁷⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo (grande camera), sentenza 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09, par. 114 e 123. Secondo quanto rilevato dalla Corte, tale divieto implica «*the obligation not to remove any person who, in the receiving country, would run the real risk of being subjected to such treatment*» e che, con riferimento alla Libia, «*the numerous reports by international bodies and non-governmental organisations paint a disturbing picture of the treatment meted out to clandestine immigrants in Libya at the material time*».

¹⁷⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo (grande camera), sentenza 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09, par. 185-186. A tal proposito, la Corte ha stabilito che il divieto di espulsione collettiva si applica anche nel caso in cui tale misura venga adottata al di fuori del territorio nazionale, e dunque anche in alto mare. Nel corso delle operazioni di trasferimento dei migranti verso la Libia, l'Italia ha mancato di valutare le posizioni individuali dei ricorrenti, che non sono neppure stati soggetti a operazioni di individuazione o ascoltati dalle autorità italiane. Sulla base di tali considerazioni, poiché l'espulsione degli stranieri è stata di natura collettiva, la Corte ha dunque rilevato una violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione.

¹⁷⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo (grande camera), sentenza 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09, par. 201-207. Sulla scorta delle violazioni rilevate circa gli articoli 3 della Convenzione e 4 del Protocollo n. 4, la Corte ha constatato che i migranti non hanno avuto accesso ad alcun rimedio interno effettivo attraverso cui lamentare l'incompatibilità delle misure a cui sono stati sottoposti (assenza di identificazione o valutazione della situazione soggettiva, mancata informazione circa la vera destinazione del viaggio, respingimento forzato in Libia). Ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione, il rimedio in oggetto deve, secondo la Corte, contemplare un effetto sospensivo dell'esecuzione delle misure suscettibili di mettere a rischio o violare i diritti fondamentali sanciti dagli articoli 3 della Convenzione e 4 del Protocollo n. 4.

¹⁷⁷ COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, p. 155.

¹⁷⁸ Per maggiori informazioni sul rapporto tra crisi economica mondiale e immigrazione clandestina, si consulti: COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, pp. 165 e ss; COLUCCI, *Da dove viene il “decreto sicurezza”*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, n. 2, 2018, pp. 339 e ss.

guidato da Gheddafi, dando vita a una guerra civile che perdura ancora oggi. Come mostrato dal grafico sottostante,¹⁷⁹ il 2011 rappresenta il primo picco significativo degli sbarchi in Italia, passati da 4.406 persone nel 2010 a un totale di 64.261, stabilizzatosi poi nei due anni successivi.

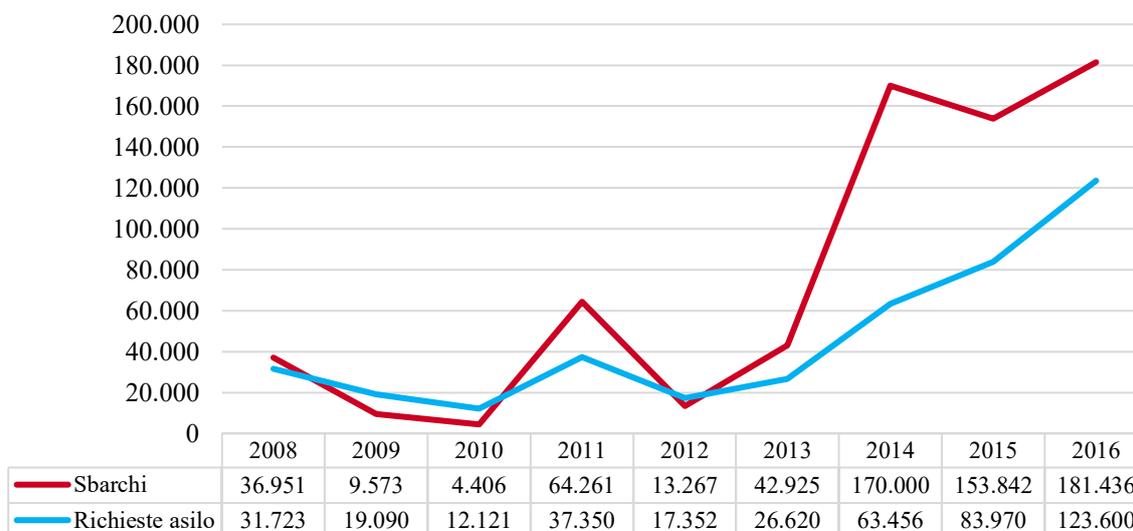


Figura 3. – Andamento sbarchi e richieste di asilo dal 2008 al 2016

È nel 2013, tuttavia, che si verificò il *turning point* della politica migratoria, sia italiana sia europea: il 3 ottobre, un naufragio al largo delle coste di Lampedusa provocò oltre 360 morti, mettendo sotto shock l'opinione pubblica europea.¹⁸⁰ A questo punto, presa coscienza della necessità di modificare la propria politica migratoria, l'Unione istituì la *Task Force «Mediterraneo»*,¹⁸¹ un gruppo di lavoro che stimolasse il dialogo e la cooperazione tra gli Stati membri. In questo ambito, la Commissione europea propose di rinforzare l'azione di Frontex nel Mediterraneo, seguendo l'esempio dell'Italia che aveva, nel frattempo, dato vita all'Operazione

¹⁷⁹ SARTI, *Il sistema per il riconoscimento del diritto di asilo nel contesto evolutivo del fenomeno migratorio e della normativa nazionale ed europea*, in SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Unione europea*, Torino, 2020, p. 235.

¹⁸⁰ ANSA, *Il 3 ottobre 2013 a Lampedusa la più grande tragedia dell'immigrazione*, 3 ottobre 2013, https://www.ansa.it/sito/notizie/speciali/2018/10/03/il-3-ottobre-2013-a-lampedusa-la-piu-grande-tragedia-dellimmigrazione_7506a9e5-fcc1-472d-ba5d-00525d474243.html.

¹⁸¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'attività della Task Force "Mediterraneo", 4 dicembre 2013, COM(2013) 869 definitivo. La *Task Force* ha individuato cinque principali aree di intervento: la promozione di maggiori canali di ingresso in Europa e una più incisiva cooperazione dell'Unione con i Paesi terzi; la protezione regionale, il reinsediamento e rafforzamento delle possibilità di immigrazione legale; la lotta alla tratta e al traffico di esseri umani, nonché alla criminalità organizzata; il rafforzamento della sorveglianza delle frontiere per migliorare il quadro situazionale marittimo e proteggere i migranti nel Mediterraneo; e l'assistenza nei confronti degli Stati membri che devono affrontare forti pressioni migratorie.

Mare Nostrum; tale proposta ha però incontrato la ferma opposizione degli Stati del nord,¹⁸² che l'hanno rigettata.

Nonostante la già menzionata assenza di solidarietà da parte degli Stati membri dell'Unione, la situazione migratoria richiedeva un intervento immediato: l'Italia si è assunta, dunque, l'onere di un'iniziativa del tutto autonoma, dall'alto costo politico ed economico (circa 9 milioni di euro al mese),¹⁸³ e in una netta inversione di tendenza rispetto all'atteggiamento tenuto fino a quel momento nei confronti dell'immigrazione clandestina, incentrato invece sui respingimenti. L'Operazione *Mare Nostrum*, avviata il 18 ottobre 2013 e terminata il 31 ottobre dell'anno successivo, aveva una duplice missione: garantire la salvaguardia della vita in mare, ed assicurare alla giustizia tutti coloro i quali lucravano sul traffico illegale di migranti.¹⁸⁴ Ha consentito il soccorso di 156.362 persone in mare,¹⁸⁵ senza poter contare sul supporto degli altri Stati membri, che la consideravano non un mezzo di difesa dei confini e di salvaguardia dei migranti, bensì un *pull factor* per l'immigrazione clandestina verso l'Unione.¹⁸⁶ Solo nel 2014, quando fu ormai chiaro che l'aumento degli sbarchi generava ingenti movimenti secondari di migranti verso gli altri Stati membri, venne lanciata l'Operazione *Triton*, della quale abbiamo trattato in precedenza.

Lo scenario italiano si faceva, però, sempre più delicato. Fin dal 2011, l'aumento degli arrivi via mare aveva scosso l'opinione pubblica, soprattutto in ragione dell'evoluzione dei motivi che spingevano gli individui a migrare. Tra il 2011 e il 2016, come evidenziato dai grafici qui di seguito,¹⁸⁷ possiamo osservare un netto aumento del rilascio dei permessi di soggiorno per motivi di asilo o di protezione umanitaria (dall'11,8% al 34,3%), che va di pari passo alla contrazione dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro (dal 34,4% al 5,7%).

¹⁸² SARTI, *Il sistema per il riconoscimento del diritto di asilo nel contesto evolutivo del fenomeno migratorio e della normativa nazionale ed europea*, in SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Unione europea*, Torino, 2020, p. 236.

¹⁸³ COSLOVI, STOCCHIERO, *Il contributo dell'Italia nella governance internazionale ed europea delle politiche migratorie e per la tutela dei diritti umani*, novembre 2014, Centro Studi di Politica Internazionale, https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/litalia_nella_governance_internazionale_ed_europea_delle_politiche_migratorie_e_per_la_tutela_dei_diritti_umani.pdf.

¹⁸⁴ Ministero della difesa – Marina Militare, *Mare Nostrum*, <https://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/per-la-difesa-sicurezza/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx>.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ COSLOVI, STOCCHIERO, *Il contributo dell'Italia nella governance internazionale ed europea delle politiche migratorie e per la tutela dei diritti umani*, novembre 2014, Centro Studi di Politica Internazionale, https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/litalia_nella_governance_internazionale_ed_europea_delle_politiche_migratorie_e_per_la_tutela_dei_diritti_umani.pdf.

¹⁸⁷ COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, pp. 176-177; ISTAT, *Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti*, Statistiche report, Roma, 25 luglio 2012; ISTAT, *Migrazioni interne e internazionali della popolazione residente*, Statistiche report, Roma, 29 novembre 2017.

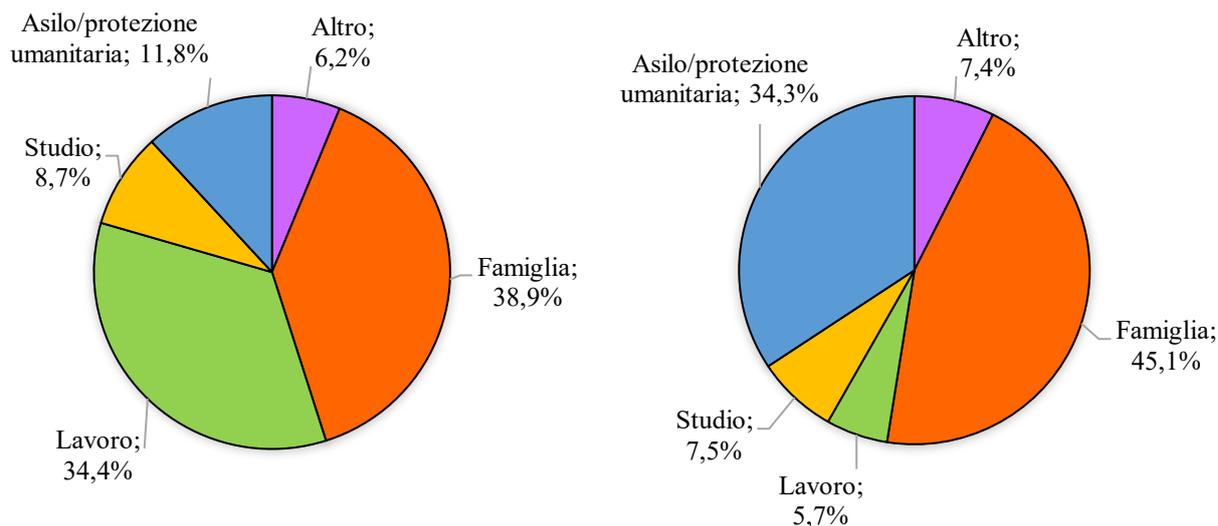


Figura 4. – Motivazioni di rilascio dei permessi di soggiorno in Italia nel 2011 e nel 2016

In questo contesto di profonda trasformazione, è stato osservato come il quadro normativo vigente in Italia in materia di immigrazione e asilo, all'indomani della crisi economica mondiale e nel bel mezzo della crisi migratoria, apparisse inadeguato e sempre meno efficace.¹⁸⁸ Innanzitutto, l'approccio all'accoglienza continuava a configurarsi come emergenziale nonostante l'evidente crisi umanitaria di lungo periodo in corso. A ciò si sommavano le proteste, sia dei migranti stessi, che lamentano la mancata applicazione degli *standards* di accoglienza e la violazione dei loro diritti, sia dei cittadini residenti nei pressi dei centri di accoglienza, sia degli operatori dei centri e dei prefetti sul territorio.¹⁸⁹ È anche significativo il fenomeno dei migranti che, approdati sulle coste italiane, rifiutavano il foto-segnalamento e la registrazione delle impronte digitali per sottrarsi al sistema di Dublino e cercare così di proseguire il loro viaggio verso altri Stati membri; difatti, come osservato in precedenza, la Commissione europea ha stimato che, nel 2014, il 42% degli stranieri giunti nell'Unione stesse vivendo in condizione di irregolarità. L'alta tendenza alla fuga dai centri di prima accoglienza ha causato il risentimento di alcuni Stati membri, che hanno contestato all'Italia il mancato rispetto delle regole del sistema di Dublino e, di conseguenza, il prosieguo dei movimenti secondari dei migranti, fenomeno che l'Unione cercava da tempo di arginare.¹⁹⁰

¹⁸⁸ PASTORE, *Zombie policy: politiche migratorie inefficienti tra inerzia politica e illegalità*, in *Il Mulino*, n. 4, 2016, pp. 593 e ss; COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, pp. 176-180.

¹⁸⁹ COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, pp. 178-179.

¹⁹⁰ SARTI, *Il sistema per il riconoscimento del diritto di asilo nel contesto evolutivo del fenomeno migratorio e della normativa nazionale ed europea*, in SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Unione europea*, Torino, 2020, pp. 236-237.

La gravità della crisi migratoria in atto è tornata prepotentemente al centro del dibattito dell'UE dopo il naufragio di Lampedusa del 18 aprile 2015, a seguito del quale l'Unione ha deciso di riconsiderare la propria posizione e di impegnarsi per uno sforzo comune volto ad evitare ulteriori perdite di vite umane nel Mediterraneo. Così, il 18 maggio 2015, è stata attivata la prima missione militare di sicurezza marittima a guida europea, l'EUNAVFOR Med, nota anche come Operazione *Sophia*, per contrastare e disarticolare il modello di *business* dei trafficanti di esseri umani nel Mediterraneo centro-meridionale.¹⁹¹ In più, come analizzato in precedenza, è stata presentata l'Agenda europea sulla migrazione, col dichiarato obiettivo di riformare il Sistema europeo comune di asilo, in evidente difficoltà di fronte alla portata della crisi umanitaria in corso; tra le misure introdotte, venne messo in moto il già noto meccanismo di ricollocazione di 40.000 migranti a beneficio di Grecia e Italia. Tuttavia, dopo soli pochi mesi dall'introduzione delle suddette iniziative, il fulcro dei flussi migratori passò dalla rotta mediterranea a quella balcanica e, transitando per la Grecia, i migranti si diressero verso gli Stati membri dell'Europa centro-settentrionale.¹⁹² Per effetto di ciò, nel 2015, gli arrivi attraverso il Mediterraneo diminuirono del 30% rispetto all'anno precedente,¹⁹³ ma tornarono a crescere toccando nuovi picchi già nel 2016. Alla luce del fallimento delle precedenti iniziative di ricollocazione per la reticenza di alcuni Stati membri a cooperare, l'Unione si dedicò al rafforzamento dei rapporti con i Paesi terzi, concludendo l'accordo con la Turchia il 18 marzo 2016. Inoltre, con la piena consapevolezza che il fenomeno della migrazione verso l'Europa era ormai da considerarsi come fenomeno strutturale, e dunque non più gestibile mediante soluzioni emergenziali e temporanee, e che il sistema in vigore non era evidentemente adeguato a scongiurare l'insorgere di una crisi né tantomeno a gestirla, la Commissione ha proposto una riforma organica del Sistema europeo comune di asilo.

¹⁹¹ L'Operazione *Sophia* è uno strumento parte dell'approccio olistico dell'Unione Europea utile alla gestione del fenomeno migratorio, che contribuisce peraltro alla stabilizzazione della Libia. Difatti, nel 2016, essa ha assunto anche il ruolo di formazione e addestramento della Guardia costiera libica, e, nel 2017, ha predisposto un meccanismo per il monitoraggio di tali attività formative. Per maggiori informazioni, si consulti: CREDENDINO, MONDANI, *EunavforMed – Operazione Sophia. Dallo smantellamento del traffico dei migranti al riconoscimento del reato di traffico di esseri umani come crimine contro l'umanità*, in SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Unione europea*, Torino, 2020, pp. 71 e ss.; EUNAVFOR Med – Operation Sophia, *About us*, <https://www.operationsophia.eu/about-us/#mission>.

¹⁹² Secondo le stime, nel 2015, l'Ungheria ha ricevuto 177.135 richieste d'asilo, a fronte delle «sole» 42.775 dell'anno precedente. La Germania ha invece ricevuto ben 476.510 richieste, di cui 300.000 solo tra i mesi di settembre e ottobre 2015. Per maggiori informazioni, si consulti: Parlamento europeo, *Un'Europa accogliente?*, https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_it.html#filter=2015; International Organization for Migration, UNHCR, *Mixed migration flows in the Mediterranean and beyond – Compilation of available data and information*, 21 gennaio 2016, <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/46766>; UNHCR, *An introduction to the Balkan Migrant Crisis*, 25 gennaio 2016, <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/46801>.

¹⁹³ Come mostrato anche in figura 3, si passa da 170.000 individui sbarcati sulle coste italiane a 153.842, il che rappresenta la prima flessione negativa della curva migratoria in Italia dal 2011.

Secondo quanto stabilito dal Regolamento Dublino III, ai fini dell'individuazione dello Stato membro competente a esaminare una domanda d'asilo presentata nell'Unione Europea, è necessario basarsi su criteri che prendano in considerazione le circostanze familiari del richiedente, il recente possesso di un visto o di un permesso di residenza in un Paese dell'UE, la regolarità o l'irregolarità dell'ingresso nell'UE da parte del richiedente, e l'eventualità della domanda presentata in una zona internazionale di transito di un aeroporto. Come già osservato, nonostante tali criteri siano da applicare in ordine gerarchico, si è sostanzialmente radicato il principio dello «Stato di primo ingresso» e, malgrado esso rappresenti una delle maggiori criticità del sistema di Dublino, la Commissione europea non ne ha messo in discussione la centralità neppure nel proporre la riforma del CEAS, suggerendo, al contrario, di inserire un meccanismo correttivo che si mettesse in moto in situazioni di emergenza.

Poiché la crisi migratoria del 2014-2015 si è consumata sostanzialmente nel Mediterraneo centrale e orientale e, successivamente, lungo la rotta balcanica (figura 5¹⁹⁴), i Paesi sui quali è gravato il peso di accogliere, registrare, fornire assistenza, ed esaminare le domande d'asilo dei migranti sono stati quelli che detengono le frontiere meridionali dell'Unione, ossia l'Italia, la Grecia, la Spagna, e Malta. Malgrado la posizione geografica, tuttavia, gli arrivi registrati in Spagna e a Malta nel 2015 sono nettamente inferiori rispetto a quelli di Italia e Grecia. Secondo i dati dell'UNHCR,¹⁹⁵ difatti, la Spagna è stata interessata da «soli» 15.422 ingressi (a fronte dei 862.138 della Grecia e dei 153.842 dell'Italia). Secondo quanto riportato dai dati di Eurostat e UNHCR,¹⁹⁶ invece, Malta avrebbe ricevuto 1.845 richieste di asilo, a fronte di 106 arrivi¹⁹⁷ (processando, dunque, le domande ricevute negli anni precedenti al 2015); peraltro, a seguito della conclusione di un accordo informale con l'Italia nel 2014, la maggior parte degli individui salvati in mare dalle autorità maltesi vengono trasportati e fatti sbarcare in Italia.¹⁹⁸

¹⁹⁴ ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale dello SPRAR (a cura di), in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/libri_2015/Rapporto_protezione_2015/Rapp_Prot_Int_2015-SINTESI.pdf.

¹⁹⁵ UNHCR, *Europe refugees & migrants emergency response. Nationality of arrivals to Greece, Italy and Spain – January-December 2015*, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MonthlyTrendsofNationalities-ArrivalstoGreeceItalyandSpain-31December2015.pdf>.

¹⁹⁶ Parlamento europeo, *Un'Europa accogliente?*, https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_it.html#filter=2015-mt.

¹⁹⁷ UNHCR, *Mixed migration flows in the Mediterranean and beyond – Compilation of available data and information*, 21 gennaio 2016, <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/46766>.

¹⁹⁸ Asylum Information Database, *Country Report: Malta*, 31 dicembre 2016, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_mt_2016update.pdf.

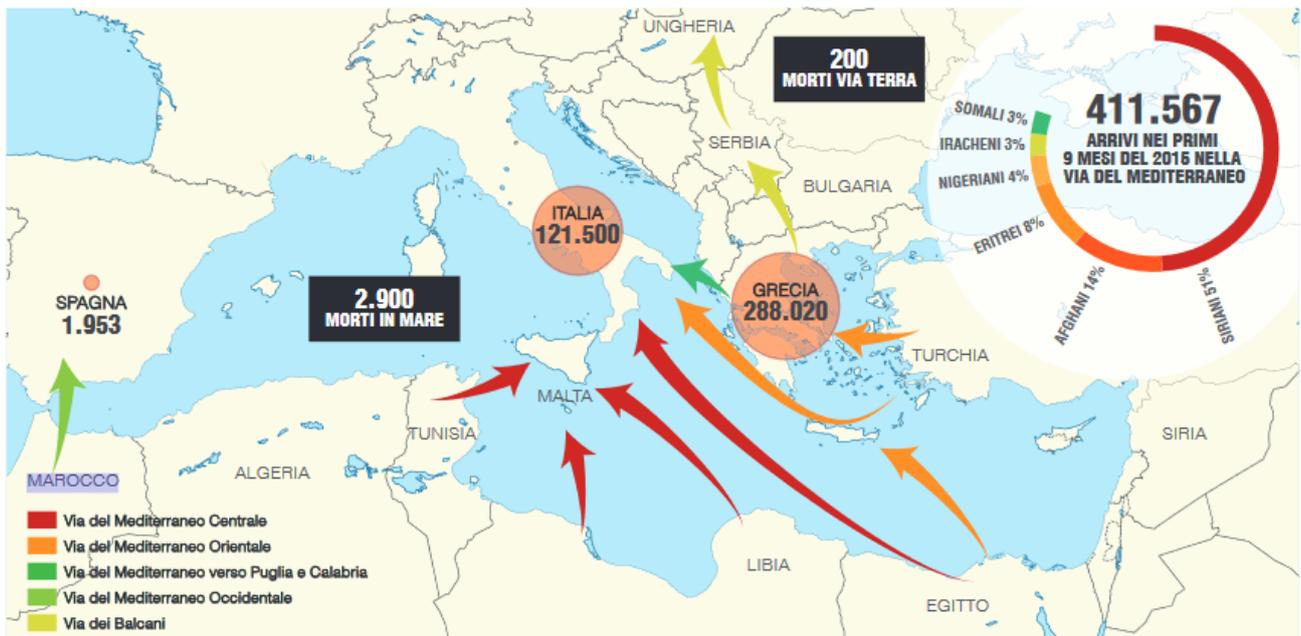


Figura 5. – Le rotte verso l'Europa

La sostanziale concentrazione dei flussi verso le coste italiane e i confini greci è dipesa dalle nazionalità di origine dei migranti, provenienti per la maggior parte da Siria, Afghanistan, Iraq, Eritrea, Nigeria, Pakistan, e Somalia.¹⁹⁹ Di questi, la quasi totalità degli eritrei e dei nigeriani e tre quarti dei somali sono sbarcati in Italia.²⁰⁰

Solo nel 2015, in Italia sono stati registrati 153.842 arrivi irregolari e 83.970 domande di asilo. Nello stesso anno, nell'Unione Europea sono state presentate 1.321.600 domande di asilo, delle quali la Germania registra il numero più alto (476.510, pari al 36% del totale);²⁰¹ seguono l'Ungheria (13,4%), la Svezia (12,3%), e l'Austria (6,7%). Dunque, alla luce di questi dati, l'Italia ha ricevuto «solo» il 6,4% delle domande di asilo totali.²⁰² Di queste, ne sono state esaminate 71.365 (l'85% del totale), ma solo in 13.780 casi le Commissioni territoriali hanno riconosciuto una forma di protezione internazionale.²⁰³ Tuttavia, è bene notare che, rispetto al 2013, prima dello scoppio della crisi su scala internazionale, l'Italia ha registrato la crescita maggiore delle domande

¹⁹⁹ UNHCR, *Europe refugees & migrants emergency response. Nationality of arrivals to Greece, Italy and Spain – January-December 2015*, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MonthlyTrendsofNationalities-ArrivalstoGreeceItalyandSpain-31December2015.pdf>.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ Parlamento europeo, *Un'Europa accogliente?*, https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_it.html#filter=2015.

²⁰² ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale dello SPRAR (a cura di), in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2016*, http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/libri_2016/Rapporto_Protezione_2016/Rapporto_protezione_internazionale_2016_SINTESI.pdf.

²⁰³ *Ibidem*. In particolare, è stato concesso lo *status* di rifugiato al 5% dei richiedenti, la protezione sussidiaria al 14,4%, e un permesso di soggiorno per motivi umanitari al 22,2%. Dunque, nel complesso, l'esito positivo delle domande risulta pari al 41,5%.

ricevute rispetto a ogni altro Stato membro, pari al +131,7%, passando da 26.620 domande a 83.790 (figura 3, p. 131).

Come già ampiamente osservato, le norme predisposte dal sistema di Dublino non sono state concepite per far fronte a un simile afflusso di migranti nell'UE, e i criteri in vigore minano la solidarietà tra Stati membri, «abbandonando» i Paesi di frontiera e costringendoli a sostenere costi altissimi. L'Italia ha speso ogni anno, dal 2014 in poi, due o tre volte la spesa media del triennio 2011-2013, destinando quasi 2.8 miliardi di euro all'accoglienza dei richiedenti asilo solo nel 2015.²⁰⁴ In termini cumulativi, si stima che la spesa sostenuta, al netto dei contributi dell'UE, sia di circa 8 miliardi di euro superiore rispetto a quella degli anni 2011-2013.²⁰⁵

Peraltro, è cruciale evidenziare che, a fronte di più di 150.000 arrivi irregolari nel proprio territorio, l'Italia ha registrato solo 83.970 domande di asilo. Tale incongruenza, dovuta all'inefficienza del sistema di Dublino, evidenzia che quasi la metà degli individui sbarcati in Italia si sono recati altrove, in quanto molti migranti ambiscono a lasciare gli Stati di primo ingresso, quali Italia e Grecia, per dirigersi invece verso altri Stati membri dell'Unione. In corrispondenza della crisi migratoria si è, a tal proposito, rilevato un aumento del carico di lavoro complessivo dell'Unità di Dublino italiana che, tra il 2014 e il 2015, ha dovuto processare più di 77.000 richieste di presa o ripresa in carico, di cui quasi 56.000 da altri Stati membri all'Italia.²⁰⁶ Lo stesso Governo italiano ha affermato che l'Italia rimane «prevalentemente un'area di transito per i rifugiati»,²⁰⁷ il che rende gli alti costi sostenuti dal nostro Paese nel sorvegliare la frontiera comune europea e nelle attività di prima accoglienza ancora più insostenibili, poiché saranno altri Stati membri a trarre i benefici dell'integrazione finale dei migranti nel tessuto sociale e produttivo.²⁰⁸

Un ulteriore problema causato dall'eccessivo carico di migranti di cui l'Italia (nonché la Grecia) è responsabile ai sensi del Regolamento Dublino III è rappresentato dalla difficoltà di fornire misure di accoglienza e una tutela dei diritti dei richiedenti adeguate. Nel 2015, il numero di migranti presenti nelle varie strutture di accoglienza italiane (CARA, CDA, CPSA, SPRAR) era di

²⁰⁴ Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento programmatico di bilancio 2017*, https://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/DOCUMENTO_PROGRAMMATICO_DI_BILANCIO_2017-IT_-_new.pdf#page=20.

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ Ministero dell'interno, *Richieste di competenza e trasferimenti di richiedenti protezione internazionale da e per l'Italia*, 2016, http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/IMM_INT_00058__DLC_UNITA_DUBLINO_ed_2016.pdf.

²⁰⁷ Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento programmatico di bilancio 2017*, https://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/DOCUMENTO_PROGRAMMATICO_DI_BILANCIO_2017-IT_-_new.pdf#page=20.

²⁰⁸ *Ibidem*. A tal proposito, il Governo ha anche affermato che «le spese sostenute dai paesi di frontiera – come l'Italia e la Grecia – assolvono funzioni comuni e come tali andrebbero considerate».

oltre 114.400, con una crescita del 64% rispetto al 2014.²⁰⁹ Nonostante la normativa italiana stabilisca che le condizioni di accoglienza dei centri debbano rispettare e prestare attenzione alle particolari esigenze dei richiedenti, fisiche e mentali,²¹⁰ nella pratica ciò non è stato possibile durante la crisi: difatti, come già segnalato negli anni precedenti, la qualità dell'assistenza varia a seconda delle strutture, e talvolta non soddisfa *standards* adeguati, soprattutto per quanto riguarda la fornitura di assistenza legale e psicologica dei richiedenti;²¹¹ sono stati inoltre rilevati livelli inadeguati di procedure di identificazione dei richiedenti e dell'assistenza fornita a individui vulnerabili, soprattutto a causa del basso livello di coordinamento tra le parti interessate e dello scarso monitoraggio delle condizioni di accoglienza da parte delle autorità competenti, motivi per i quali spesso non viene neppure data risposta ai reclami presentati dai migranti.²¹²

3.5. IL SOVRACCARICO DEL SISTEMA ITALIANO DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E I RIMEDI INTRODOTTI DAL C.D. «DECRETO MINNITI-ORLANDO»

Il programma di ricollocazione, concepito nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione e successivamente reso operativo mediante la decisione 2015/1601 del Consiglio, prevedeva di trasferire ben 160.000 richiedenti asilo stanziati in Italia e in Grecia verso altri Stati membri, secondo un meccanismo di ripartizione equa. Tale programma, nato per alleggerire la pressione dei flussi sui due Paesi di frontiera suddetti, avrebbe dovuto compiersi entro due anni, ovvero entro settembre 2017. Esso si è, tuttavia, dimostrato fallimentare: a settembre 2017, si sono difatti registrate appena 29.134 ricollocazioni, ovvero il 18,2% di quanto preventivato, di cui solo 9.078 dall'Italia.²¹³ Ciò è da imputare, come già osservato, alle resistenze di alcuni Stati membri, che non

²⁰⁹ ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale dello SPRAR (a cura di), in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, 2016*, http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/libri_2016/Rapporto_Protezione_2016/Rapporto_protezione_internazionale_2016_SINTESI.pdf.

²¹⁰ Decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 «Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale», art. 10 (*G.U.* 15 settembre 2015 n. 214).

²¹¹ Asylum Information Database, *Country report: Italy (2016 update)*, 31 dicembre 2016, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>.

²¹² *Ibidem*.

²¹³ ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale dello SPRAR (a cura di), in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*, <https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2017/11/2-Sintesi-Rapporto-Protezione-2017.pdf>.

hanno messo a disposizione posti per l'accoglienza come prevedeva la decisione del Consiglio,²¹⁴ e che in alcuni casi hanno addirittura giudicato il provvedimento come contrario al diritto dell'UE.

Agli effetti causati dal fallimento della ricollocazione sul sistema italiano di protezione internazionale, già eccessivamente sotto pressione, si è aggiunta la conclusione dell'accordo tra Unione Europea e Turchia. Chiudendo, di fatto, la rotta balcanica, e riducendo dunque la possibilità di accedere nell'UE via terra, esso ha generato una nuova ondata di flussi verso l'Italia attraverso il Mediterraneo (come mostrato dalla figura 2, p. 113), facendo registrare 181.436 sbarchi e ben 123.600 richieste di asilo,²¹⁵ valori ancora più alti di quelli raggiunti all'apice della crisi dei migranti. Di queste richieste, sono state esaminate poco più di 91.000, ossia solo il 74% del totale (contro l'85% del 2015).²¹⁶ Si è, inoltre, assistito a una crescita dei migranti presenti nelle varie strutture di accoglienza, con oltre 188.000 individui ospitati (+64% rispetto al 2015).

Uno dei Paesi maggiormente interessati dalle partenze di migranti era senz'altro la Libia, a causa della guerra civile che la interessava (e che perdura tutt'oggi), questione che la rende un luogo pericoloso e privo di tutele per i richiedenti asilo, i quali tentano la fuga via mare per raggiungere il continente europeo.²¹⁷ Per arginare il problema, l'Italia ha deciso di avviare rapporti bilaterali con il Governo di Riconciliazione Nazionale libico per contrastare l'immigrazione irregolare e il traffico di esseri umani. Il *Memorandum* d'intesa Italia-Libia è stato concluso il 2 febbraio 2017, e prevede che l'Italia fornisca sostegno e finanziamento, in vari settori, a programmi di crescita nelle regioni colpite dal fenomeno dell'immigrazione illegale, nonché supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione clandestina.²¹⁸ Il Governo italiano si impegna, inoltre, a sostenere il completamento del sistema di controllo delle

²¹⁴ UNHCR, *Europe Relocation Mechanism – 29 September 2017*, settembre 2017, <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/60076>. Il Portogallo ha accettato il 49,1% dei richiedenti a lui assegnati, i Paesi Bassi il 39,6%, il Belgio il 25,6%, la Spagna il 13,7%, la Slovacchia meno del 2%, e, addirittura, la Repubblica Ceca meno dello 0,5% della quota stabilita.

²¹⁵ SARTI, *Il sistema per il riconoscimento del diritto di asilo nel contesto evolutivo del fenomeno migratorio e della normativa nazionale ed europea*, in SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Unione europea*, Torino, 2020, p. 235.

²¹⁶ ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale dello SPRAR (a cura di), in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*, <https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2017/11/2-Sintesi-Rapporto-Protezione-2017.pdf>.

²¹⁷ BALDWIN-EDWARDS, BLITZ, CRAWLEY, *The politics of evidence-based policy in Europe's "migration crisis"*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, n. 12, 2019, p. 2146.

²¹⁸ Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana, 2 febbraio 2017, art. 1.

frontiere tra Libia e Niger,²¹⁹ e a finanziare e adeguare i «centri di accoglienza» libici nonché a formare il personale libico ivi operante, per far fronte ai bisogni dei migranti irregolari.²²⁰ Infine, sono state avviate relazioni con i sindaci del Fezzan, per rafforzare le comunità di confine e scoraggiare così i flussi in ingresso dei migranti in Libia.²²¹

Il *Memorandum* del 2017 riprende esplicitamente i precedenti accordi stretti tra Italia e Libia, il che desta numerose perplessità, soprattutto in ordine al fatto che la politica bilaterale di respingimenti in mare che aveva caratterizzato il Trattato del 2008 era stata duramente criticata, fino alla condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, come osservato in precedenza. Innanzitutto, è stato rilevato che il *Memorandum* tenda a semplificare eccessivamente il fenomeno migratorio:²²² vengono ripetutamente utilizzate espressioni quali «*immigrazione clandestina*» o «*immigranti illegali*», focalizzandosi unicamente sulla necessità di impedire gli sbarchi in Italia a tutti i costi.²²³ Nulla si dice, invece, circa eventuali iniziative di cooperazione italo-libiche per individuare i soggetti che potrebbero vedersi riconosciuta una forma di protezione internazionale o per predisporre un adeguato sistema di tutela dei diritti degli stessi.²²⁴

Grandi sforzi vengono anche impiegati per aumentare la sicurezza ai confini libici e riuscire, così, a «sigillarli». Occorre notare, a tal proposito, che, secondo la legislazione libica, l'ingresso e il soggiorno irregolari nel territorio nazionale costituiscono reati, puniti con la reclusione.²²⁵ Già prima della conclusione dell'intesa italo-libica, difatti, erano diverse le testimonianze relative ai centri di detenzione libici per migranti, che nel *Memorandum* erano definiti come «centri di accoglienza».²²⁶ L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani aveva affermato, nel novembre 2016, che «*the suffering of migrants detained in Libya is an outrage to the conscience of*

²¹⁹ A tal proposito, si richiamano gli impegni presi nei precedenti accordi con la Libia, ossia gli Accordi del 2007 e il Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione del 2008 (e successivamente ratificato con legge n. 7 del 16 febbraio 2009).

²²⁰ Memorandum d'intesa con la Libia, art. 2.

²²¹ SARTI, *Il sistema per il riconoscimento del diritto di asilo nel contesto evolutivo del fenomeno migratorio e della normativa nazionale ed europea*, in SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Unione europea*, Torino, 2020, p. 240.

²²² MANCINI, *Il Memorandum d'intesa tra Italia e Libia del 2017 e la sua attuazione*, in RONZITTI, SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Torino, 2018, p. 196.

²²³ PALM, *The Italy-Libya Memorandum of Understanding: the baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?*, 2 ottobre 2017, EU Migration Law Blog, <http://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/>.

²²⁴ MANCINI, *Il Memorandum d'intesa tra Italia e Libia del 2017 e la sua attuazione*, in RONZITTI, SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Torino, 2018, p. 196.

²²⁵ Amnesty International, *Libya's dark web of collusion. Abuses against Europe-bound refugees and migrants*, dicembre 2017, p. 20.

²²⁶ *Ibidem*.

humanity. [...] *What was an already dire situation has now turned catastrophic*».²²⁷ Inoltre, alla fine del 2017, si stimava che circa 20.000 migranti e richiedenti asilo fossero detenuti nei suddetti centri, dove erano soggetti a condizioni di vita crudeli, senza accesso a cure mediche, con scarsa nutrizione, e sistematicamente esposti a torture, pestaggi, e finanche violenze sessuali.²²⁸

Malgrado le evidenti e allarmanti criticità del *Memorandum* suddetto, la conclusione dell'intesa tra Italia e Libia è stata salutata con favore dall'UE, in una riunione informale svoltasi a Malta il giorno successivo alla sua conclusione, il 3 febbraio 2017.²²⁹

Peraltro, a seguito di tale accordo si è manifestato il primo vero risultato positivo in termini di decremento dei flussi verso l'Italia, con 119.247 sbarchi alla fine del 2017, il livello più basso dal 2014.²³⁰ Le domande di asilo, invece, sono state 130.119,²³¹ in ragione della permanenza nel territorio italiano di migranti le cui richieste non erano ancora state processate dalle Commissioni territoriali. È tuttavia necessario considerare anche l'arretrato delle istanze da trattare, il quale, al termine del 2017, è risultato essere pari a circa 150.000 richieste non ancora esaminate.

Il grafico sottostante²³² riporta il numero di richieste di asilo presentate in Italia a partire dal 1990 (anno in cui per la prima volta, con la legge Martelli, si riconosce l'asilo politico) fino al 2017, mettendolo a confronto con le richieste effettivamente esaminate dalla Commissione centrale per il

²²⁷ OHCHR, *UN human rights chief: Suffering of migrants in Libya outrage to conscience of humanity*, novembre 2016, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22393&LangID=E>.

²²⁸ OHCHR, *UN human rights chief: Suffering of migrants in Libya outrage to conscience of humanity*, novembre 2016, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22393&LangID=E>; Amnesty International, *Libya's dark web of collusion. Abuses against Europe-bound refugees and migrants*, dicembre 2017, pp. 22 e ss, MANCINI, *Il Memorandum d'intesa tra Italia e Libia del 2017 e la sua attuazione*, in RONZITTI, SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Torino, 2018, pp. 197-198. A tal proposito, è stato riportato che «*Monitors were shocked by what they witnessed: thousands of emaciated and traumatized men, women and children piled on top of each other, locked up in hangars with no access to the most basic necessities, and stripped of their human dignity. [...] Many of those in detention have already been exposed to trafficking, kidnappings, torture, rape and other sexual violence, forced labour, exploitation, severe physical violence, starvation and other atrocities in the course of their journeys through Libya, often at the hands of traffickers or smugglers*».

²²⁹ Per maggiori informazioni, si consulti: Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione Europea, *Riunione informale dei capi di Stato o di governo dell'UE, Malta, 3 febbraio 2017*, <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2017/02/03/#>; Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione Europea, *Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale*, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/#>.

²³⁰ COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, p. 185.

²³¹ Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *I numeri dell'asilo – 2017*, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/dati_asilo_2017_.pdf.

²³² Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Quaderno statistico dal 1990 al 2019*, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990_2019_0.pdf.

riconoscimento dello *status* di rifugiato prima (dal 1990 al 2002) e Commissioni territoriali poi (dal 2002 ad oggi).

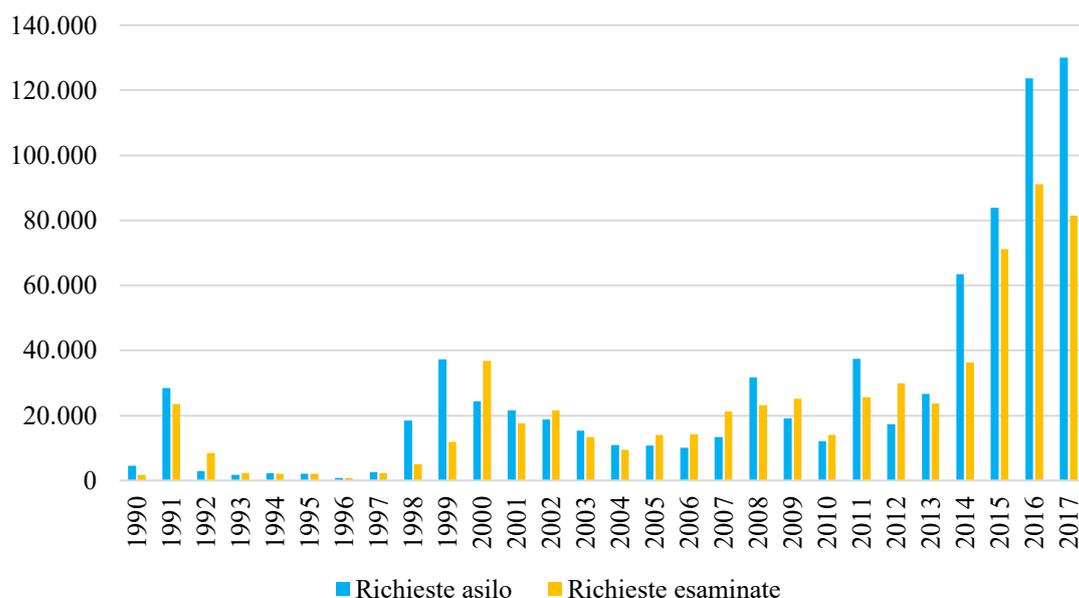


Figura 6. – Richieste di asilo presentate e richieste di asilo esaminate in Italia dal 1990 al 2017

Dai dati messi a disposizione dal Governo italiano, emerge un andamento costante per la gran parte degli anni Novanta, una prima sostanziale crescita nei primi anni Duemila, e la successiva impennata generata dalla crisi del 2014-2015. Ciò è messo più chiaramente in luce dal grafico sottostante, che rappresenta invece la crescita del numero totale di richieste (sia presentate sia esaminate) di anno in anno.

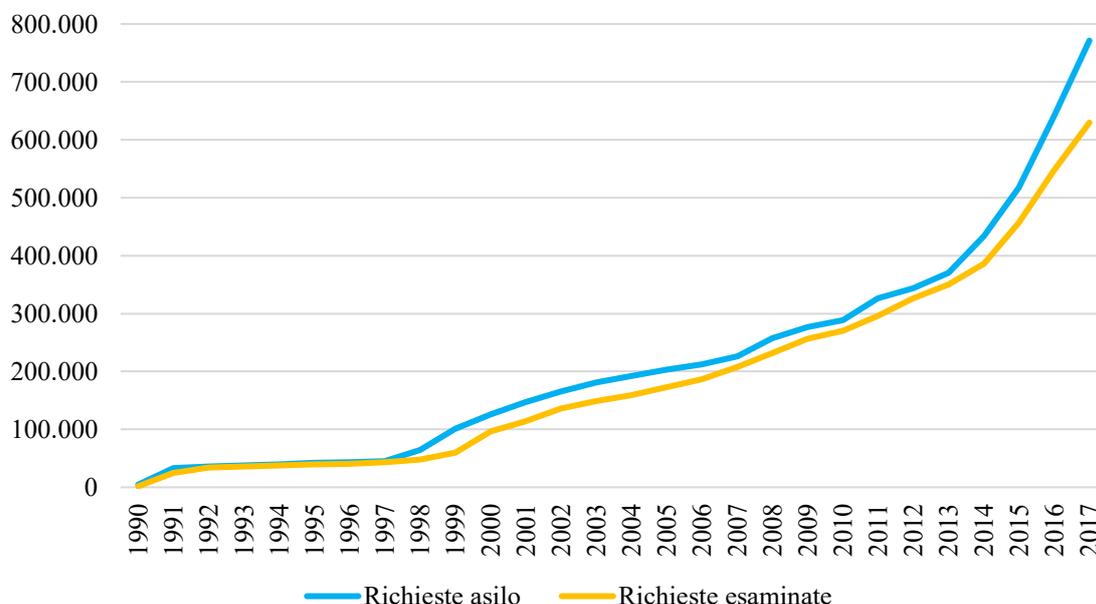


Figura 7. – Crescita del numero totale di richieste di asilo presentate

Emerge, in ogni caso, l'incapacità del sistema italiano di protezione internazionale di stare al passo con le richieste di asilo presentate dai migranti: se, difatti, è vero che in alcuni anni le richieste esaminate superano quelle presentate (figura 6; ad esempio, nel 2000 o nel 2007), è bene notare che la crescita delle richieste presentate è sempre maggiore di quella delle richieste esaminate (figura 7). Peraltro, l'andamento pressoché costante della crescita delle due variabili, quasi coincidenti fino al 1997 e poi in progressivo aumento, si interrompe nel 2014. Come evidenziato dalla figura 7, difatti, i due *trends* divergono in maniera sempre più evidente a partire da quell'anno, anno in cui ha avuto inizio la crisi.

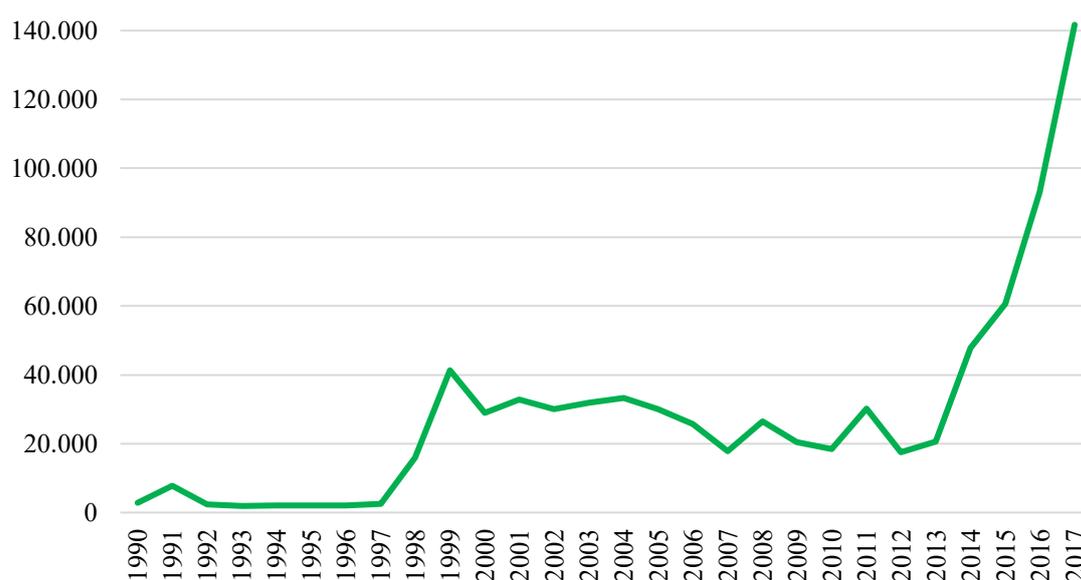


Figura 8. – Richieste di asilo non esaminate in Italia dal 1990 al 2017

Infine, è interessante porre l'accento sull'effetto generato dall'incongruenza tra le richieste di asilo presentate e quelle effettivamente esaminate. Il grafico sovrastante mostra la differenza tra le due variabili suddette, che, se nel periodo 1990-1997 si attestava a circa 2.000 istanze arretrate, conosce un importante aumento già alla fine degli anni Novanta, per poi crescere vertiginosamente con la crisi migratoria. Nel 2017, come affermato in precedenza, le domande di asilo pervenute in Italia sono state 130.119, ma le Commissioni territoriali hanno dovuto processare quasi 150.000 casi totali, che equivalevano a circa un terzo dell'arretrato complessivo di tutta l'Unione Europea.²³³ Ciò si è tradotto in un carico di lavoro eccessivo per le Commissioni territoriali, nonché

²³³ SARTI, *Il sistema per il riconoscimento del diritto di asilo nel contesto evolutivo del fenomeno migratorio e della normativa nazionale ed europea*, in SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Unione europea*, Torino, 2020, p. 241.

in una pressione sui centri di accoglienza tale da non consentire né l'effettiva tutela dei richiedenti né condizioni di permanenza adeguate.²³⁴

Per far fronte al sovraccarico del sistema italiano di protezione internazionale, si è proceduto con una decretazione d'urgenza. Con il decreto-legge n. 13, approvato il 17 febbraio 2017²³⁵ e convertito con legge n. 46 del 13 aprile 2017,²³⁶ noto anche come «decreto Minniti-Orlando»,²³⁷ si mirava allo snellimento dei tempi delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale. Secondo i dati del Consiglio Superiore della Magistratura, difatti, la durata media dell'*iter* procedimentale nel 2016 era stata di 278 giorni, per raggiungere ben 361 giorni nel 2017, con picchi di oltre 500 giorni a Roma e a Potenza.²³⁸ La riforma in oggetto individuava la soluzione a tale problema, sul piano giudiziario, nell'abolizione del secondo grado di appello per i richiedenti che si erano visti rifiutare la richiesta di asilo e avevano perciò fatto ricorso, nonché nella creazione di una procedura camerale speciale in primo grado. Difatti, si prevedeva l'istituzione, presso 26 tribunali ordinari, di «sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea»,²³⁹ formate da magistrati dotati di specifiche competenze nell'ambito del fenomeno migratorio;²⁴⁰ tali sezioni specializzate erano volte a rappresentare una garanzia sufficiente affinché le richieste d'asilo venissero adeguatamente esaminate, e non vi fosse perciò bisogno di un secondo grado di appello.²⁴¹ Secondo questa nuova procedura, i richiedenti asilo potevano presentare il loro ricorso solo in Cassazione, entro 30 giorni dalla pronuncia del giudizio in primo grado.²⁴² Non era prevista, peraltro, la fissazione di un'udienza di comparizione, obbligatoria solo qualora non fosse disponibile la videoregistrazione del colloquio²⁴³ svolto con il richiedente al momento della sua registrazione presso le Commissioni

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ Decreto-legge 17 febbraio 2017 n. 13 «Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale» (*G.U.* 17 febbraio 2017 n. 40).

²³⁶ Legge 13 aprile 2017 n. 46 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale» (*G.U.* 18 aprile 2017 n. 90).

²³⁷ Il decreto prende il nome dei ministri che lo hanno presentato al Governo italiano, Marco Minniti e Andrea Orlando, che ricoprivano rispettivamente le cariche di Ministro dell'interno e Ministro della giustizia.

²³⁸ DEL GUERCIO, *Dal decreto Minniti-Orlando al decreto Salvini: decretazione d'urgenza, securitizzazione della politica d'asilo e compressione dei diritti fondamentali. Quando la legge genera vulnerabilità*, in D'ANGIÒ, VISCONTI (a cura di), *Persone fragili. La vita psichica dei migranti forzati tra cura ed esclusione*, Napoli, 2018, p. 62.

²³⁹ Legge n. 46/2017, art. 1, 1° comma.

²⁴⁰ *Ivi*, art. 2.

²⁴¹ MARGHERI, *Il decreto Minniti-Orlando spiegato per bene*, 6 luglio 2017, <https://www.lenius.it/decreto-minniti-orlando-spiegato-per-bene/>.

²⁴² D.lgs. n. 25/2008, art. 35-bis, 13° comma (introdotto con legge n. 46/2017, art. 6, lett. g)).

²⁴³ Secondo il nuovo art. 14 del d.lgs. n. 25/2008, il colloquio presso le Commissioni territoriali doveva sempre essere videoregistrato con mezzi audiovisivi e tradotto in italiano tramite strumenti automatici di riconoscimento vocale. Il richiedente riceveva la trascrizione del colloquio in una lingua a lui comprensibile, o tramite l'ausilio di un interprete.

territoriali, ovvero qualora il ricorso fosse fondato su elementi di fatto non dedotti nel corso della procedura amministrativa svolta dalle Commissioni territoriali.²⁴⁴

Sul piano amministrativo, invece, la c.d. «riforma Minniti-Orlando» prevedeva la modifica della composizione delle Commissioni territoriali, con l'individuazione di personale reclutato mediante concorso pubblico e destinato esclusivamente a far parte di esse,²⁴⁵ ciò era volto a garantire la continuità e l'efficienza dell'attività delle Commissioni territoriali, velocizzando così la procedura di esame delle domande di asilo. Infine, i Centri di identificazione ed espulsione (CIE) venivano tramutati in Centri di permanenza per i rimpatri (CPR),²⁴⁶ dislocati sull'intero territorio nazionale (uno in ogni Regione) e dalla capienza limitata, di modo da garantire il rispetto della dignità degli individui ospitati.²⁴⁷

Le misure introdotte dalla legge in questione hanno generato diverse critiche, ma il punto più controverso è l'abolizione del secondo grado di giudizio: difatti, in caso di ricorso, si configura una procedura che, tranne per alcuni casi specifici, manca di oralità e consente un contraddittorio meramente cartolare, basato su una videoregistrazione e non sulla diretta testimonianza del richiedente asilo.²⁴⁸ Ciò è in contrasto con le procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato di cui alla c.d. «Direttiva Procedure», che impongono il rispetto delle garanzie a un equo processo, e che il giudice tenga in considerazione tutti gli elementi di fatto e di diritto, interloquendo direttamente col richiedente.²⁴⁹ È stato, infine, rilevato che tali criticità si figurano

Quest'ultimo verificava la correttezza della trascrizione ed apportava le necessarie modifiche, anche tenendo conto delle osservazioni dell'interessato. Al termine della procedura, il verbale della trascrizione veniva sottoscritto dal presidente della Commissione territoriale interessata e dall'interprete, mentre il richiedente poteva sottoscrivere solo eventuali osservazioni.

²⁴⁴ D.lgs. n. 25/2008, art. 3-*septies* (introdotto con legge n. 46/2017, art. 6, 1° comma, lett. *0a*). Il giudice aveva comunque la facoltà di fissare un'udienza di comparizione se: riteneva necessaria l'audizione dopo aver visto la videoregistrazione; riteneva indispensabile richiedere chiarimenti alle parti; disponeva consulenza tecnica ovvero, anche d'ufficio, l'assunzione di mezzi di prova; il ricorrente ne faceva motivata richiesta nel ricorso introduttivo e il giudice riteneva la trattazione in udienza essenziale ai fini della decisione.

²⁴⁵ Legge n. 46/2017, art. 12.

²⁴⁶ *Ivi*, art. 19.

²⁴⁷ Secondo quanto affermato dal ministro Minniti, i CPR non avrebbero ospitato più di 100 persone, per un totale di 1.600 posti. Sarebbero sorti lontano dalle città, ma vicino ad «hub» di comunicazione stradale. Per maggiori informazioni, si consulti: Ministero dell'interno, *Migranti, nascono i Centri di permanenza per i rimpatri*, 10 febbraio 2017, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/migranti-nascono-i-centri-permanenza-i-rimpatri>.

²⁴⁸ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *La legge 13 aprile 2017 n. 46 recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale – prime riflessioni interpretative*, giugno 2017, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/Scheda-pratica-legge-Minniti-DEF_2.pdf.

²⁴⁹ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale (rifusione), art. 14 e art. 47 (*G.U.U.E.* 29 giugno 2013 *L* 180, p. 60).

anche in violazione dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il quale prevede il diritto all'equo processo e il principio di pubblicità del giudizio.²⁵⁰

²⁵⁰ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *La legge 13 aprile 2017 n. 46 recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale – prime riflessioni interpretative*, giugno 2017, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/Scheda-pratica-legge-Minniti-DEF_2.pdf.

CAPITOLO QUARTO

IL D.L. N. 113/2018 IN MATERIA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE, IMMIGRAZIONE E SICUREZZA

4.1. IL RICONOSCIMENTO DELLE FORME DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE IN ITALIA: UNA SPROPORZIONE ANOMALA?

La protezione umanitaria si configura come una forma di protezione residuale ed alternativa rispetto al riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria.¹ Nonostante ciò, come dimostrato dai dati forniti dal Ministero dell'interno,² a partire dal 2010 essa è stata attribuita in maniera molto maggiore rispetto alle altre due. Concentrandoci, in particolare, sul periodo dal 2014 (anno in cui ha avuto inizio la crisi migratoria) al 2018, l'esito delle richieste di asilo in Italia è stato il seguente:

	RICHIESTE ESAMINATE	STATUS DI RIFUGIATO	PROTEZIONE SUSSIDIARIA	PROTEZIONE UMANITARIA	ESITO NEGATIVO
2014	36.270	10% (3.641)	23% (8.338)	28% (10.034)	39% (14.257)
2015	71.117	5% (3.555)	14% (10.225)	22% (15.768)	59% (41.569)
2016	91.102	5% (4.808)	14% (12.873)	21% (18.979)	60% (54.442)
2017	81.527	8% (6.827)	9% (6.880)	25% (20.166)	58% (47.654)
2018	95.576	7% (7.096)	5% (4.319)	21% (20.014)	67% (64.147)

Figura 1. – Valore assoluto e percentuale degli esiti delle richieste di asilo in Italia negli anni 2014-2018

¹ Il carattere residuale della protezione umanitaria si può dedurre dall'art. 32, 3° comma del d.lgs. n. 25/2008 (col quale è stata recepita la Direttiva Procedure), il quale statuisce che «nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286». Anche la Cassazione ha confermato questo orientamento, affermando che essa «costituisce una forma di tutela a carattere residuale posta a chiusura del sistema complessivo che disciplina la protezione internazionale degli stranieri in Italia» (Cassazione (sez. I civ.), 23 febbraio 2018 n. 4455).

² Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Quaderno statistico dal 1990 al 2019*, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990_2019_0.pdf.

È innanzitutto doveroso evidenziare che la maggior parte delle domande di asilo presentate in Italia nel quinquennio in questione è stata respinta, per evidente insussistenza dei requisiti di cui al d.lgs. n. 251/2007, che attua la c.d. «Direttiva Qualifiche»,³ o per irricevibilità della domanda. Dunque, non è possibile parlare di un eccessivo riconoscimento di una delle tipologie di protezione internazionale qui in discorso in termini assoluti. Al contempo, il Governo all'epoca in carica in ha evidenziato «l'anomala sproporzione verificatasi tra il numero di riconoscimenti delle forme di protezione internazionale espressamente disciplinate a livello europeo e nel nostro ordinamento [...], e il numero dei rilasci del permesso di soggiorno per motivi umanitari».⁴ Tra il 2014 e il 2018, tale sproporzione è invero progressivamente aumentata, e nel 2018 i permessi di soggiorno per motivi umanitari hanno raggiunto il 28%,⁵ contro il 7% dello *status* di rifugiato e il 5% della protezione sussidiaria.

Nel 2018 si è registrato un notevole calo degli sbarchi, pari a oltre l'80% in meno rispetto al 2017 (da 119.247 a 23.270) ed il conseguente calo delle richieste di asilo, diminuite del 59% (da 130.119 a 53.596).⁶ Nell'anno in questione, inoltre, si assiste ad un'inversione di tendenza rispetto a ciò che aveva caratterizzato il sistema italiano durante il periodo della crisi migratoria: il numero di richieste di asilo esaminate supera difatti il numero di quelle presentate, attestandosi a 95.576 decisioni da parte delle Commissioni territoriali.⁷ Alla luce dei suddetti dati, è altresì interessante rilevare che, dall'inizio della crisi migratoria, i permessi di soggiorno per motivi umanitari sono sostanzialmente raddoppiati, passando da 10.034 nel 2014 a 20.014 nel 2018, crescendo di anno in anno, a fronte di un valore percentuale di riconoscimento della protezione umanitaria che ha oscillato tra il 21% e il 28%.⁸ Contestualmente, è raddoppiato il numero di richiedenti che si sono visti riconoscere lo *status* di rifugiato (da 3.641 a 7.096), ma si è dimezzato quello di coloro a cui è

³ Le cause di esclusione dal riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria sono enumerate, rispettivamente, agli articoli 10 e 16 del d.lgs. n. 251/2007.

⁴ Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione governativa al «Disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge ottobre 2018, n. 113, 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»*, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/R.I._4.pdf.

⁵ *Ibidem*. Alle decisioni prese dalle Commissioni territoriali in materia di rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, che ammontano al 21%, si sommano a quelle dell'autorità giudiziaria, prese a seguito dei ricorsi avverso le decisioni di rigetto assunte in via amministrativa.

⁶ Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Quaderno statistico dal 1990 al 2019*, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990_2019_0.pdf.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

stata riconosciuta la protezione sussidiaria (da 8.338 a 4.319).⁹ Per quanto riguarda l'attribuzione delle varie tipologie di protezione, tuttavia, è bene notare che non si è trattato di una crescita o di una diminuzione di tipo esponenziale, sebbene i valori assoluti riportati nella figura 1 possano fornire questo tipo di impressione. Come mostrano i dati sottostanti (figura 2¹⁰), difatti, si è trattato piuttosto di una variazione costante. Al netto di una crescita consistente di richieste di asilo esaminate dall'Italia, il coefficiente di crescita dell'attribuzione della protezione umanitaria appare certamente superiore a quello dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria (testimoniato da un'inclinazione maggiore della curva). Ma non si tratta di un aumento repentino né improvviso: esso, difatti, si dimostra commisurato all'incremento delle richieste di asilo presentate e dell'esame delle stesse in questo periodo di tempo.

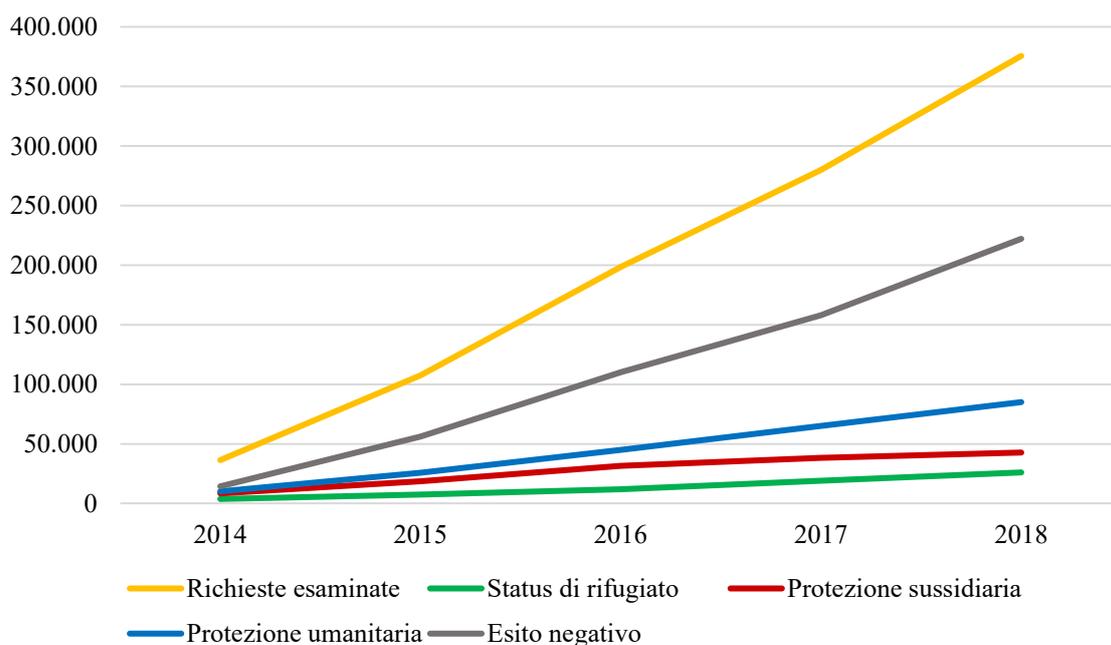


Figura 2. – Crescita del numero totale di richieste di asilo esaminate in Italia e dei rispettivi esiti negli anni 2014-2018

Alla luce delle suddette considerazioni, abbiamo isolato le richieste di asilo presentate in Italia che sono state esaminate e hanno sortito esito positivo, così da verificare se il riconoscimento della protezione umanitaria sia stato così sproporzionato come è stato rilevato dal Governo allora in carica, a partire dal 2007, anno nel quale, con il d.lgs. n. 251/2007 era stata data attuazione alla «Direttiva Qualifiche», introducendo la protezione sussidiaria nel sistema di protezione internazionale italiano. Prima di tale anno, difatti, non si era posta la questione dei confini giuridici della protezione umanitaria, che si riconosceva a stranieri per i quali non si ravvisavano i requisiti

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibidem.*

per lo *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, ma che risultavano comunque meritevoli di una qualche forma di tutela.¹¹

Il grafico sottostante evidenzia un dato interessante: in particolare dal 2010-2011, l'andamento dell'attribuzione della protezione umanitaria ha tendenzialmente rispecchiato quello delle richieste di asilo esaminate, aumentando o diminuendo di conseguenza. Non a caso, gli incrementi più significativi si sono registrati nel 2012, a seguito della caduta del regime di Gheddafi in Libia e del conflitto in Siria nel 2011, nonché in corrispondenza del progressivo aumento delle domande esaminate con esito positivo negli anni della crisi migratoria. Risulta anche evidente che i beneficiari di questo tipo di protezione costituiscono sostanzialmente la metà di tutti i richiedenti asilo le cui domande sono state accolte. Malgrado ciò, non si può certamente parlare di un vero e proprio utilizzo in via emergenziale della protezione umanitaria: difatti, essa si è attestata su di una media del 23-24% del totale delle domande esaminate dalle Commissioni territoriali; media che non ha subito una crescita degna di nota neppure nel momento in cui sono aumentati considerevolmente gli sbarchi nel periodo della crisi migratoria.

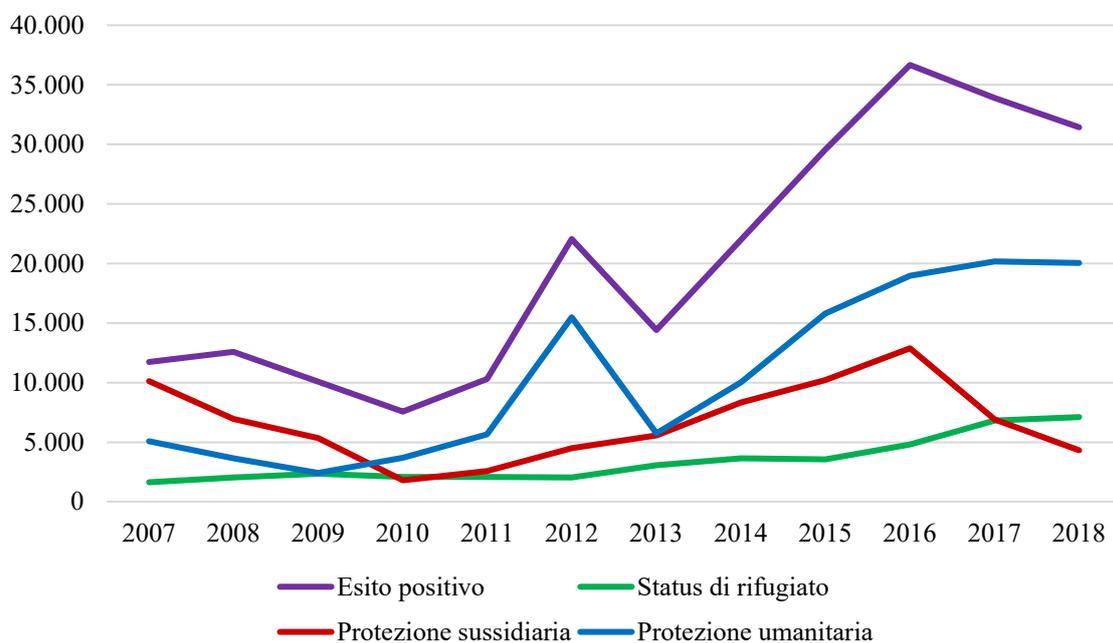


Figura 3. – Confronto tra le richieste di asilo con esito positivo in Italia e la tipologia di protezione riconosciuta negli anni 2007-2018

Inoltre, il grafico appena analizzato mette in luce il livello costante di riconoscimento dello *status* di rifugiato, che ha conosciuto un leggero aumento in corrispondenza della crisi migratoria, e, per converso, l'estrema irregolarità del riconoscimento della protezione sussidiaria. Una tale

¹¹ GALLO, *Protezione umanitaria: natura e profili di diritto comparato*, in *Itinerari interni – percorsi normativi dell'amministrazione dell'Interno*, n. 3, 2018, pp. 76-77.

sproporzione tra le suddette tipologie di tutela e la protezione umanitaria può senz'altro essere dovuta alla caratterizzazione di quest'ultima quale istituto di protezione «aperto», privo di fattispecie tassative e dunque soggetto alla discrezionalità degli organi amministrativi e giudiziari. Come osservato in precedenza, difatti, la prassi in materia si è basata su valutazioni caso per caso della situazione del singolo richiedente o delle particolari condizioni di vulnerabilità in cui esso versava.¹² Tuttavia, se da una parte, questa indefinitezza della norma pone dei problemi in ordine alla carente certezza del diritto in materia, dall'altra la Corte di Cassazione ha sottolineato che la natura aperta e atipica della protezione umanitaria ne costituisce una caratteristica imprescindibile, affermando che:

[...] tale protezione copre tutta una serie di situazioni, da individuare caso per caso, in cui, pur non sussistendo i presupposti per il riconoscimento della tutela tipica (*status* di rifugiato o protezione sussidiaria), tuttavia non possa disporsi l'espulsione e debba perciò provvedersi all'accoglienza del richiedente che si trovi in una condizione di «vulnerabilità».¹³

Rileva in modo particolare il concetto di vulnerabilità che, secondo la Cassazione, non può semplicemente esaurirsi in un elenco di ipotesi precostituite legate allo *status* di rifugiato ed alla protezione sussidiaria.¹⁴ È invece necessario considerare dapprima la situazione oggettiva del Paese di origine del richiedente, per poi giudicarne la «condizione personale di effettiva privazione dei diritti umani».¹⁵

Non si può tuttavia ignorare che l'orientamento della giurisprudenza in materia abbia definito la protezione umanitaria quale forma di tutela a carattere residuale, posta a chiusura del sistema italiano di protezione internazionale, e in posizione alternatività rispetto allo *status* di rifugiato e alla protezione sussidiaria.¹⁶ Essa, dunque, può essere attribuita solo in mancanza dei requisiti delle altre due forme di protezione sopracitate.¹⁷ È stato altresì rilevato come essa, assieme al riconoscimento dello *status* di rifugiato e alla protezione sussidiaria, dia compiuta realizzazione

¹² MARENGONI, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 4, 2012, p. 11.

¹³ Cassazione (sez. VI – 1), 7 luglio 2014 n. 15466; Cassazione (sez. VI civ.), 27 novembre 2013 n. 26566; Cassazione (sez. VI civ.), 9 ottobre 2017 n. 23604.

¹⁴ Cassazione (sez. VI civ.), 27 novembre 2013 n. 26566.

¹⁵ Cassazione (sez. I civ.), 23 febbraio 2018 n. 4455. Sul punto, la Cassazione ha precisato che è da ritenere sufficiente la sussistenza di una vulnerabilità che derivi dalla «mancanza delle condizioni minime per condurre un'esistenza nella quale non sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, quali quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standards minimi per un'esistenza dignitosa».

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

al diritto costituzionale d'asilo;¹⁸ ciò ne mette in risalto il carattere aperto e flessibile, nonché «*la idoneità a costituire uno strumento proiettato nel futuro, capace di adeguarsi al ritmo crescente e alla variegazione delle ragioni umanitarie che caratterizzano le ultime fasi del fenomeno della migrazione*».¹⁹

Questa peculiarità della protezione umanitaria, che le conferisce al contempo il carattere di norma aperta e di forma di tutela residuale, sembrerebbe foriera di una sorta di contraddizione intrinseca. Difatti, si potrebbe ipotizzare un'«anomala sproporzione» nel riconoscimento della protezione umanitaria, solo a patto di applicare in via «restrittiva» tale istituto, sottolineando unicamente che essa debba porsi a chiusura del sistema italiano di protezione e che dunque essa debba operare solo in mancanza dei presupposti dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria.

Tuttavia, a ben vedere, riteniamo che la sua flessibilità e la mancanza di requisiti predeterminati ne costituiscano dei veri e propri punti di forza, specialmente alla luce della giurisprudenza: questa, difatti, ha sottolineato più volte la stretta relazione che intercorre tra una realizzazione compiuta del diritto costituzionale d'asilo e la protezione umanitaria,²⁰ ed ha qualificato quest'ultima quale diritto soggettivo dello straniero che può beneficiarne.²¹

Come osservato precedentemente, difatti, la categoria dei rifugiati è circoscritta alla sussistenza di determinati presupposti, ed è assai meno ampia di quella di coloro che possono godere del diritto costituzionale di asilo,²² e lo stesso vale per la protezione sussidiaria. Pertanto, facendo nuovamente riferimento al grafico sovrastante (figura 3), una minore incidenza del riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria risulta giustificata. Al

¹⁸ Cassazione (sez. VI – 1), 26 giugno 2012 n. 10686. Ma tale orientamento giurisprudenziale è stato confermato anche in: Cassazione (sez. VI – 1), 4 agosto 2016 n. 16362; Cassazione (sez. VI – 1), 23 novembre 2017 n. 28015. A tal proposito, occorre comunque sottolineare la necessità di formulare una legge che stabilisca espressamente ed autonomamente le condizioni di esercizio le modalità di godimento del diritto costituzionale d'asilo, secondo quanto stabilito all'articolo 10, 2° comma della Costituzione.

¹⁹ ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018, p. 100.

²⁰ Cassazione (sez. I civ.), 23 febbraio 2018 n. 4455. A tal proposito, la Cassazione ha affermato che «[...] la protezione umanitaria costituisce una delle forme di attuazione dell'asilo costituzionale, [...] evidenziandosi anche in questa funzione il carattere aperto e non integralmente tipizzabile delle condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione ampia del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale, espressamente riferita all'impedimento nell'esercizio delle libertà democratiche, ovvero ad una formula dai contorni non agevolmente definiti e tutt'ora oggetto di ampio dibattito».

²¹ Cassazione (sez. un. civ.), 9 settembre 2009 n. 19393; Corte Suprema di Cassazione, *Rassegna delle recenti pronunce della Corte di Cassazione in materia di diritto di asilo e protezione internazionale dello straniero: questioni sostanziali e processuali*, 20 novembre 2018, <http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Rel108-2018.pdf>; Servizio studi del Senato, *Nota breve: Protezione temporanea, protezione umanitaria, protezione temporanea per motivi umanitari*, no. 80, giugno 2015, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00926327.pdf>.

²² Cassazione (sez. un. civ.), 26 maggio 1997 n. 4674.

contempo, poiché ad oggi non esiste una specifica legge di attuazione del dettato costituzionale in materia di asilo, è possibile affermare che sia stata la protezione umanitaria a colmare tale lacuna: ne è derivato un suo riconoscimento più consistente.

In tal senso, è stato rilevato che ipotizzare un'«anomala sproporzione» nell'applicazione della protezione umanitaria non sia del tutto corretto, come vedremo più approfonditamente in seguito, poiché una tale interpretazione «*confonde l'eccezionalità delle ipotesi con l'eccezionalità dei numeri degli stranieri che rientrano in quelle ipotesi*».²³ Non vi è difatti alcuna disposizione che limiti in chiave quantitativa il riconoscimento delle diverse forme di protezione internazionale. Peraltro, con l'ordinanza n. 19393 del 2009,²⁴ la Cassazione ha statuito che la protezione umanitaria possiede natura di «*diritto soggettivo costituzionalmente protetto*»: in ragione di ciò, è inammissibile ipotizzare l'esistenza di un valore di riferimento oltre il quale non si possa più riconoscere tale forma di tutela. E ciò poiché non è possibile che diritti di tal fatta possano spettare esclusivamente ad un «numero chiuso» di individui.

Peraltro, occorre ricordare che la caratterizzazione della protezione umanitaria quale forma di tutela «aperta» si presta ad un'applicazione estesa a molteplici condizioni di vulnerabilità dell'individuo e a situazioni critiche delle quali, potenzialmente, oggi potremmo non essere neppure a conoscenza poiché ancora inesistenti. Ad esempio, non può essere ignorata la presa di consapevolezza, sia nel dibattito pubblico, sia nell'orientamento della giurisprudenza, delle nuove fattispecie di migranti prodotte da altrettante nuove esigenze di tutela,²⁵ le quali non sono contemplate dagli istituti tipici dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria.²⁶ Come osservato, fenomeni quali la scarsità d'acqua, l'assenza di sicurezza alimentare, o la precarietà della salute pubblica possono incidere negativamente su diritti fondamentali dell'uomo quali il diritto alla vita o il diritto alla salute.²⁷ Proprio in conseguenza di ciò, con la circolare n. 3716/2015,²⁸ la

²³ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*, 15 ottobre 2018, http://asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf.

²⁴ Cassazione (sez. un. civ.), 9 settembre 2009 n. 19393.

²⁵ Si pensi agli individui vittime di eventi calamitosi quali catastrofi naturali, carestie, o ai c.d. migranti economici, che fuggono dalla propria terra natia poiché le condizioni economiche di quest'ultima non consentono loro di condurre una vita dignitosa.

²⁶ CASTRONUOVO, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dopo la sentenza della Corte di Cassazione n. 4455/2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2018, p. 22.

²⁷ BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2017, pp. 1 e ss.

²⁸ Commissione nazionale per il diritto di asilo, circolare n. 3716/2015, «Ottimizzazione delle procedure relative all'esame delle domande di protezione internazionale. Ipotesi in cui ricorrono i requisiti per il rilascio del permesso di

Commissione nazionale per il diritto di asilo aveva suggerito di riconoscere la protezione umanitaria anche a coloro che erano stati costretti a lasciare il proprio Paese di origine a causa di «*gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza*».²⁹

In ragione delle suddette considerazioni, appare ancor più fallace l'interpretazione che ha individuato un'anomalia nel funzionamento del sistema italiano di protezione internazionale nella più alta percentuale di riconoscimento della protezione umanitaria valutata in senso puramente numerico e assoluto.

4.2. IL C.D. «DECRETO SICUREZZA»

A seguito delle elezioni politiche del 2018 e dell'insediamento del nuovo Governo, si è rivolta particolare attenzione all'istituto della protezione umanitaria.³⁰ Il 4 luglio dello stesso anno, il Ministero dell'interno ha diramato la circolare n. 8819/2018,³¹ con l'obiettivo di fornire «*una analisi prospettica della complessiva attività di valutazione delle domande di asilo*».³² In particolare, la circolare in oggetto insisteva sull'eccessivo numero dei beneficiari di protezione umanitaria presenti in Italia e sul loro improprio aumento negli ultimi cinque anni. Inoltre, vi si sottolineava che il riconoscimento della suddetta tipologia di tutela dovesse essere oggetto, da parte delle Commissioni territoriali, di più «*necessaria rigorosità dell'esame delle circostanze di vulnerabilità degne di tutela che, ovviamente, non possono essere riconducibili a mere e generiche condizioni di difficoltà*».³³ La circolare n. 8819/2018 citava, nello specifico, la sentenza n. 4455 del 2018 della Corte di Cassazione, la quale avrebbe rappresentato una sorta di eccezione rispetto ad una giurisprudenza eccessivamente permissiva in termini di riconoscimento della protezione umanitaria.

soggiorno per motivi umanitari.», <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2016/febbraio/circ-comm-naz-asilo-30-7-2015.pdf>.

²⁹ Ivi, p. 2.

³⁰ BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019, p. 11. La protezione umanitaria era stata oggetto di interesse (in chiave «restrittiva») già all'interno del programma elettorale di uno dei due partiti della maggioranza (ossia, la Lega), ma occorre sottolineare che essa non appariva né nell'agenda politica dell'altra forza politica di riferimento (ossia, il Movimento 5 Stelle), né tantomeno nel documento sottoscritto da entrambe prodromicamente alla formazione dell'Esecutivo, il c.d. «*Contratto per il Governo del cambiamento*».

³¹ Ministero dell'interno, circolare n. 8819/2018, «Il riconoscimento della protezione internazionale e la tutela umanitaria», <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/07/Circolare-4-luglio-2018-limiti-a-protezione-umanitaria.pdf>.

³² Ivi, p. 1.

³³ Ivi, p. 3.

La sentenza a cui viene fatto riferimento afferma che «l'accertamento della situazione oggettiva del Paese d'origine e della condizione soggettiva del richiedente in quel contesto, alla luce delle peculiarità della sua vicenda personale costituiscono il punto di partenza ineludibile dell'accertamento da compiere».³⁴ Vengono, sul punto, elencate varie ipotesi che possono essere qualificate come «condizioni di vulnerabilità», quali, ad esempio, un'esposizione seria alla lesione del diritto alla salute, una situazione politico-economica molto grave che impatti sulla capacità di reperire beni di prima necessità, o condizioni di compromissione dell'esercizio dei diritti fondamentali riconducibili alle discriminazioni poste a base del diritto al rifugio politico.³⁵ La circolare ministeriale in oggetto citava questa ampia gamma di situazioni di vulnerabilità per le quali era stato rilasciato il permesso di soggiorno per motivi umanitari, sostenendo, però, che esso fosse oggetto di una prassi troppo permissiva, che riconduceva le condizioni di vulnerabilità degli individui a «mere e generiche condizioni di difficoltà».³⁶ In tale contesto, si poneva particolare enfasi sul «gran numero di persone»³⁷ a cui la protezione internazionale era stata riconosciuta, richiamando le Commissioni territoriali ad un esercizio più rigoroso dei propri compiti per un rilascio più oculato dei permessi di soggiorno. È stato rilevato che una tale interpretazione della sentenza in oggetto ne distorceva il significato e si poneva, anzi, in contrasto con essa.³⁸ La sentenza non ha, difatti, lo scopo di limitare il ricorso alla protezione umanitaria, bensì di valorizzarne le potenzialità di tutela, proprio in virtù della sua «apertura», anche se la protezione così garantita deve comunque fondarsi su di un esame approfondito della situazione oggettiva del Paese d'origine e della condizione soggettiva del richiedente.³⁹

Si è, infine, sottolineata l'estraneità della protezione umanitaria al sistema di tutela degli stranieri di derivazione internazionale e comunitaria; a tal proposito, è stato osservato come, all'interno della circolare, tale forma di protezione sia stata sostanzialmente delegittimata alla luce dell'ordinamento internazionale, in quanto non esplicitamente prevista in esso.⁴⁰ Non si fa, peraltro, alcun riferimento al fatto che essa dovrebbe essere inserita nel più ampio quadro del diritto

³⁴ Cassazione (sez. I civ.), 23 febbraio 2018 n. 4455.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Ministero dell'interno, circolare n. 8819/2018, «Il riconoscimento della protezione internazionale e la tutela umanitaria», <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/07/Circolare-4-luglio-2018-limiti-a-protezione-umanitaria.pdf>.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Cfr. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019, p. 12; CASTRONUOVO, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dopo la sentenza della Corte di Cassazione n. 4455/2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2018, p. 23.

³⁹ Cassazione (sez. I civ.), 23 febbraio 2018 n. 4455.

⁴⁰ CASTRONUOVO, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dopo la sentenza della Corte di Cassazione n. 4455/2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2018, p. 23.

costituzionale d'asilo, né che sia possibile riscontrare molteplici esempi di forme di tutela complementare anche in altri ordinamenti europei, come avremo modo di osservare in seguito.

Sulla scorta di tali considerazioni, il 4 ottobre 2018 è stato approvato il decreto-legge n. 113, noto anche come «decreto sicurezza», recante disposizioni in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica.⁴¹ È stato osservato che mediante tale provvedimento, convertito con legge n. 132 del 1° dicembre 2018,⁴² veniva a «*“legificarsi” un indirizzo restrittivo che aveva trovato anticipazione [...] nella circolare del Ministro dell'interno*».⁴³ Il decreto sicurezza interveniva trasversalmente, per la verità, su molteplici materie,⁴⁴ ma qui analizzeremo soltanto quelle afferenti all'immigrazione e all'asilo (trattate al Titolo I).

4.2.1. LA RIFORMA DELLA PROTEZIONE UMANITARIA

La novità senz'altro più controversa introdotta dal decreto sicurezza è quella relativa al ridimensionamento della protezione umanitaria, con contestuale abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari. La ragion d'essere di tale riforma si rinviene, secondo l'analisi governativa e come osservato pocanzi, nel riconoscimento spropositato dell'istituto della protezione umanitaria, sia per l'indefinitezza della materia,⁴⁵ sia per il conseguente operato discrezionale delle pubbliche amministrazioni, alle quali, già nella circolare n. 8819/2018, «*surrettiziamente si imputa un uso scorretto della normativa vigente, utilizzato per giustificare la necessità di intervenire*».⁴⁶

⁴¹ Decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 «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» (G.U. 4 ottobre 2018 n. 231).

⁴² Legge 1° dicembre 2018 n. 132 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, 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. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate» (G.U. 3 dicembre 2018 n. 281).

⁴³ Servizio studi del Senato, *Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica*, no. 66, ottobre 2018, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01079863.pdf>.

⁴⁴ Si è legiferato in materia di permessi di soggiorno, di trattenimenti, espulsioni, reingressi, di protezione internazionale, di cittadinanza, di sicurezza familiare, urbana e stradale, di contrasto al crimine organizzato, e di riforma dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

⁴⁵ Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione governativa al «Disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge ottobre 2018, n. 113, 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»*, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/R.I_4.pdf.

⁴⁶ ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto-legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018, p. 172.

La riforma della protezione umanitaria è stata messa in atto mediante una duplice linea d'intervento, ossia tipizzando i casi di tutela complementari ammessi e introducendo nuove forme di permesso concernenti ipotesi eccezionali e residuali.⁴⁷

Malgrado le proposte avanzate in sede di discussione parlamentare,⁴⁸ le Camere hanno approvato senza emendamenti l'articolo 1, 1° comma del decreto-legge in oggetto. Esso apporta modifiche al Testo unico sull'immigrazione (TUIMM),⁴⁹ eliminando qualsivoglia riferimento generale ai «*motivi di carattere umanitario*» ed abrogando, di fatto, il permesso di soggiorno per motivi umanitari,⁵⁰ disciplinato precedentemente dall'articolo 5, 6° comma TUIMM. Parallelamente, si prevede la tutela per alcune fattispecie che consentono il rilascio di un permesso di soggiorno per «casi speciali», statuendo che esso:

[...] ha la durata di un anno e consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio nonché l'iscrizione nell'elenco anagrafico previsto dall'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, o lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età. Alla scadenza, il permesso di soggiorno di cui al presente articolo può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo, secondo le modalità stabilite per tale permesso di soggiorno ovvero in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi.⁵¹

⁴⁷ MACCHIARELLI, *La disciplina dei permessi di soggiorno*, in CONZ, LEVITA (a cura di), *Il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza. Commento organico al D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, come convertito dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132*, Roma, 2018, pp. 4-5.

⁴⁸ Senato della Repubblica, *Legislatura 18^a - 1^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 35 del 23/10/2018*, http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/SommComm/0/1078628/index.html?part=doc_dc-allegato_a-ddlbl_odgeeaddlatddl840. Tra gli emendamenti proposti, l'individuazione dei casi in cui riconoscere la protezione umanitaria, elencandone i requisiti. Vi rientravano le seguenti ipotesi: straniero che versava in condizioni di salute gravi; situazione di calamità nel Paese d'origine del richiedente asilo, che ne impedisce il ritorno o la permanenza sicura; garanzia del rispetto del principio di *non-refoulement*; ai sensi degli articoli 18 o 18-*bis* o 19, 1° comma, o 19, comma 1.1, o 22, comma 12-*quater*; straniero che ha compiuto atti di particolare valore civile; rischio per il soggetto di essere rimpatriato in un Paese ove rischi di essere sottoposto a pena di morte ovvero pene o trattamenti inumani o degradanti; straniero che rischia di essere rinvio in uno Stato che nei suoi confronti ha presentato richiesta di estradizione o di mandato di cattura europeo o di esecuzione di sentenza straniera per reati politici, che non deve essere accolta per effetto del divieto previsto dall'art. 10, 4° comma, Cost.; sussistenza di legami personali o familiari in Italia; straniero appartenente a un Paese ove situazioni di carestia o di grave malnutrizione diffusa non garantiscono la sicurezza alimentare della popolazione, tali da determinare una lesione del diritto alla vita; impossibilità per lo straniero di vedersi garantito, nel Paese di provenienza, l'effettivo esercizio di una delle libertà garantite dalla Costituzione italiana o comunque di un diritto inviolabile garantito ad ogni persona dall'art. 2 della Costituzione e previsto da norme o trattati internazionali.

⁴⁹ D.l. n. 113/2018, art. 1, 1° comma.

⁵⁰ D.lgs. n. 286/1998, art. 5, 6° comma (modificato con d.l. n. 113/2018, art. 1, 1° comma, lett. b), par. 2).

⁵¹ *Ivi*, art. 18-*bis*, comma 1-*bis* (introdotto con d.l. n. 113/2018, art. 1, 1° comma, lett. f), par. 2).

Vengono tipizzati e trovano copertura normativa tre «casi speciali», precedentemente non disciplinati dal TUIMM, che vanno ad affiancare alcune fattispecie già tutelate. Queste ultime concernono:

- il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, previsto dall'articolo 18 TUIMM. Esso viene rilasciato qualora, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluni delitti di cui all'articolo 3 della legge n. 75/1958, siano accertate *«situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità»*, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio;⁵²
- il permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica, previsto dall'articolo 18-bis TUIMM. Ai fini del presente articolo, si intendono per violenza domestica *«uno o più atti, gravi ovvero non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima»*;⁵³
- il permesso di soggiorno per ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo, previsto dall'articolo 22, comma 12-*quater* TUIMM. Esso viene rilasciato allo straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro.⁵⁴

Come predetto, il decreto sicurezza ha anche introdotto nuove forme di permesso concernenti ipotesi eccezionali e residuali. Esse riguardano i casi in cui lo straniero entrato irregolarmente nel territorio italiano versi in condizioni di salute di eccezionale gravità,⁵⁵ ovvero in cui siano in corso situazioni contingenti di calamità naturale nel Paese di origine che impediscano temporaneamente il rientro dello straniero in condizioni di sicurezza,⁵⁶ ovvero qualora il richiedente abbia compiuto atti di particolare valore civile.⁵⁷ A tal proposito, il legislatore ha affermato che:

Fermo restando il rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, si rende necessario individuare e dotare di apposita copertura normativa ipotesi eccezionali di tutela

⁵² *Ivi*, art. 18.

⁵³ *Ivi*, art. 18-bis, 1° comma.

⁵⁴ *Ivi*, art. 22, comma 12-*quater*.

⁵⁵ D.lgs. n. 286/1998, art. 19, 2° comma, lett. *d-bis* (introdotto con d.l. n. 113/2018, art. 1, 1° comma, lett. *g*)).

⁵⁶ D.lgs. n. 286/1998, art. 20-*bis* (introdotto con d.l. n. 113/2018, art. 1, 1° comma, lett. *h*)).

⁵⁷ D.lgs. n. 286/1998, art. 42-*bis* (introdotto con d.l. n. 113/2018, art. 1, 1° comma, lett. *q*)).

dello straniero che, pur non rientrando, ai sensi della vigente normativa, nelle ipotesi di protezione internazionale come disciplinata dalle norme europee di riferimento (nella duplice tipologia dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria), non consentirebbero di eseguire il provvedimento di espulsione senza determinare una violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano e internazionale.⁵⁸

L'articolo 19 TUIMM dispone il divieto categorico di espulsione e di respingimento verso uno Stato in cui lo straniero «*possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvioato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione*».⁵⁹

Peraltro, salvo che per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato, è vietata l'espulsione di alcune categorie di stranieri, ossia dei minori di diciotto anni, di coloro in possesso di una carta di soggiorno, di coloro che convivono con parenti entro il quarto grado o con il coniuge, di nazionalità italiana, e delle donne in stato di gravidanza o che abbiano partorito da meno di sei mesi.⁶⁰ Il decreto sicurezza tipizzava un ulteriore divieto, afferente agli «*stranieri che versano in condizioni di salute di particolare gravità, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza*».⁶¹ In tali ipotesi, allo straniero viene rilasciato dal questore un permesso di soggiorno per cure mediche, della durata massima di un anno, valido solo nel territorio nazionale e rinnovabile finché persistano le gravi condizioni di salute accertate.⁶²

È stato rilevato che il divieto di espulsione dello straniero che versa in gravi condizioni di salute non possa che «andare di pari passo» con la disposizione di cui all'articolo 35, 3° comma TUIMM, la quale assicura allo straniero irregolarmente soggiornante le «*cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti, comunque essenziali, ancorché continuative*».⁶³ In mancanza, si incorrerebbe in una manifesta violazione dell'articolo 32 della Costituzione italiana, che garantisce il diritto alla

⁵⁸ Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione governativa al «Disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge ottobre 2018, n. 113, 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»*, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/R.I._4.pdf.

⁵⁹ D.lgs. n. 286/1998, art. 19, 1° comma.

⁶⁰ *Ivi*, art. 19, 2° comma.

⁶¹ *Ivi*, art. 19, 2° comma, lett. *d-bis*) (introdotto con d.l. n. 113/2018, art. 1, 1° comma, lett. g)).

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ivi*, art. 35, 3° comma.

salute a ogni individuo a prescindere dal suo rapporto di cittadinanza con lo Stato.⁶⁴ Inoltre, è stato anche osservato che il permesso di soggiorno in oggetto va distinto dall'ipotesi disciplinata dall'articolo 36 TUIIMM, il quale prevede che lo straniero possa richiedere un permesso per recarsi in Italia al fine di sottoporsi ad un trattamento terapeutico in una struttura sanitaria italiana.⁶⁵ Si ritiene, infine, che si tratti di un provvedimento convertibile in un altro tipo di permesso di soggiorno qualora ne sussistano i presupposti. Difatti, quando il legislatore ha voluto escludere la convertibilità di uno dei permessi introdotti dal decreto sicurezza, lo ha previsto esplicitamente.⁶⁶

La seconda fattispecie eccezionale che dà luogo al rilascio di un permesso di soggiorno allo straniero è quella determinata dalla contingenza di eventi calamitosi in corso nel Paese di origine, tali da non consentire il rientro e la permanenza dell'interessato in condizioni di sicurezza.⁶⁷ In tal caso, allo straniero viene rilasciato un permesso di soggiorno della durata di sei mesi, valido solo nel territorio nazionale, che consente di svolgere attività lavorativa ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.⁶⁸ Nulla si dispone circa la possibilità di rinnovo del permesso di soggiorno in oggetto, il quale, nel silenzio del legislatore, è tuttavia da presumersi qualora perdurino le condizioni che ne hanno determinato il rilascio.⁶⁹

Il permesso di soggiorno per motivi di calamità naturale nel Paese di origine non è da confondere con la protezione temporanea per motivi umanitari, disciplinata dall'articolo 20, 1° comma TUIIMM. Quest'ultima rappresenta, difatti, una forma di tutela dal carattere eccezionale e, soprattutto, collettivo, che interessa un insieme indefinito di stranieri. Si tratta, inoltre, di un provvedimento da assumersi mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri,⁷⁰ mentre la fattispecie introdotta dal decreto sicurezza si esaurisce in un semplice provvedimento rilasciato dal

⁶⁴ MACCHIARELLI, *Lo "spacchettamento" del permesso di soggiorno per motivi umanitari e le modifiche di rilievo processuale*, in CONZ, LEVITA (a cura di), *Il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza. Commento organico al D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, come convertito dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132*, Roma, 2018, p. 16. Come evidenziato dalla Corte costituzionale nel 2001, difatti: «Questo nucleo irriducibile di tutela della salute quale diritto fondamentale della persona deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso e il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso». (Corte costituzionale, 17 luglio 2001 n. 251).

⁶⁵ MACCHIARELLI, *Lo "spacchettamento" del permesso di soggiorno per motivi umanitari e le modifiche di rilievo processuale*, in CONZ, LEVITA (a cura di), *Il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza. Commento organico al D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, come convertito dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132*, Roma, 2018, p. 15.

⁶⁶ *Ivi*, p. 16.

⁶⁷ D.lgs. n. 286/1998, art. 20-bis (introdotta con d.l. n. 113/2018, art. 1, 1° comma, lett. h)).

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ MACCHIARELLI, *Lo "spacchettamento" del permesso di soggiorno per motivi umanitari e le modifiche di rilievo processuale*, in CONZ, LEVITA (a cura di), *Il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza. Commento organico al D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, come convertito dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132*, Roma, 2018, p. 17.

⁷⁰ Come stabilito dall'art. 20, 1° comma TUIIMM, le misure di protezione temporanea per motivi umanitari sono stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale e con gli altri Ministri eventualmente interessati.

questore, che valuta il singolo caso. A tal proposito, è stato osservato che il potere discrezionale accordato al questore rischierebbe di esporre lo straniero al rischio di subire una «*irragionevole disparità di trattamento*»,⁷¹ in contrasto con quanto dettato dall'articolo 3 della Costituzione.

Infine, l'ultima fattispecie introdotta dal decreto sicurezza è quella relativa al rilascio di permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile. Questi ultimi sono definiti dalla legge n. 13 del 1958⁷² quali «*atti di eccezionale coraggio che manifestano preclara virtù civica*»,⁷³ nei quali l'individuo mette consapevolmente la propria vita a rischio per salvare persone esposte ad imminente e grave pericolo, ovvero per impedire o diminuire il danno di un grave disastro pubblico o privato, ovvero per ristabilire l'ordine pubblico, ove fosse gravemente turbato, e per far rispettare la legge, ovvero per arrestare o partecipare all'arresto di malfattori, ovvero per progresso della scienza od in genere per bene dell'umanità, ovvero per tenere alti il nome ed il prestigio della Patria.⁷⁴ In tali casi, il decreto sicurezza dispone che il Ministro dell'interno, su proposta del prefetto competente, autorizzi il rilascio di un permesso di soggiorno speciale, salvo che ricorrano i motivi per ritenere che lo straniero risulti pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato.⁷⁵ A seguito dell'autorizzazione suddetta, il questore rilascia allo straniero un permesso di soggiorno della durata di due anni, rinnovabile, che consente di accedere agli studi nonché di svolgere attività lavorativa.⁷⁶ Inoltre, si dispone espressamente la possibilità di convertire tale permesso di soggiorno in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato.⁷⁷ Specialmente nel caso del permesso di soggiorno in oggetto, è stato evidenziato come il Ministro dell'interno assuma un ruolo di primo rilievo, esponendo il provvedimento a una elevata discrezionalità politica.⁷⁸

Contestualmente ai permessi di soggiorno per «casi speciali», il legislatore ha previsto l'introduzione di una nuova forma di tutela complementare, la c.d. «protezione speciale», la quale sostituisce la protezione umanitaria. In ciò, si è mostrata particolare attenzione a non intaccare la garanzia del rispetto del principio di *non-refoulement*, sancito dall'articolo 33 della Convenzione di

⁷¹ MACCHIARELLI, *Lo "spacchettamento" del permesso di soggiorno per motivi umanitari e le modifiche di rilievo processuale*, in CONZ, LEVITA (a cura di), *Il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza. Commento organico al D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, come convertito dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132*, Roma, 2018, p. 18.

⁷² Legge 2 gennaio 1958 n. 13 «Norme per la concessione di ricompense al valore civile» (*G.U.* 3 febbraio 1958 n. 29).

⁷³ *Ivi*, art. 1.

⁷⁴ *Ivi*, art. 3.

⁷⁵ D.lgs. n. 286/1998, art. 42-*bis* (introdotta con d.l. n. 113/2018, art. 1, 1° comma, lett. q)).

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ MACCHIARELLI, *Lo "spacchettamento" del permesso di soggiorno per motivi umanitari e le modifiche di rilievo processuale*, in CONZ, LEVITA (a cura di), *Il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza. Commento organico al D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, come convertito dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132*, Roma, 2018, p. 18.

Ginevra del 1951 e richiamato dall'articolo 19, 1° comma e comma 1.1 TUIMM.⁷⁹ Il decreto sicurezza ha eliminato dal corpo dell'articolo 32, 3° comma del d.l.gs. n. 25/2008 (attuativo della Direttiva Procedure) il riferimento al permesso di soggiorno per motivi umanitari, specificando invece che, qualora non sia riconosciuta la protezione internazionale ma sussistano i presupposti di cui all'articolo 19, 1° comma e comma 1.1, «*la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno annuale che reca la dicitura “protezione speciale”, salvo che possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga. Il permesso di soggiorno di cui al presente comma è rinnovabile, previo parere della Commissione territoriale, e consente di svolgere attività lavorativa ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro*».⁸⁰

Come affermato dal legislatore, l'introduzione di tale permesso intende, innanzitutto, salvaguardare il potere-dovere delle Commissioni territoriali di «*valutare l'eventuale sussistenza dei presupposti del principio di non-refoulement*»,⁸¹ consentendo così il rispetto degli obblighi internazionali e costituzionali dell'Italia, tra cui l'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, l'art. 3 della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, e l'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.⁸²

L'articolo 1, 3° comma interviene sul decreto-legge n. 13 del 2017,⁸³ convertito con legge n. 46 del 2017,⁸⁴ in particolare sulle disposizioni relative alla competenza delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea, al fine di coordinarle con la riforma della protezione umanitaria e l'istituzione dei

⁷⁹ Essi statuiscano, rispettivamente, che: «*In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvioato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione*», e che: «*Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani*». (D.lgs. n. 286/1998, art. 19, comma 1 e 1.1).

⁸⁰ D.lgs. n. 25/2008, art. 32, 3° comma (sostituito con d.l. n. 113/2018, art. 1, 2° comma, lett. a)).

⁸¹ Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione governativa al «Disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge ottobre 2018, n. 113, 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*», http://www.governo.it/sites/governo.it/files/R.I_4.pdf.

⁸² GALLO, *La protezione complementare dopo il dl 113/2018: inquadramento sistematico, questioni di legittimità costituzionale*, 5 luglio 2019, *Questione Giustizia*, https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-complementare-dopo-il-dl-1132018-inq_05-07-2019.php.

⁸³ Decreto-legge 17 febbraio 2017 n. 13 «*Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*» (*G.U.* 17 febbraio 2017, n. 40).

⁸⁴ Legge 13 aprile 2017 n. 46 «*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*» (*G.U.* 18 aprile 2017 n. 90).

permessi di soggiorno per «casi speciale» e della «protezione speciale».⁸⁵ Si stabilisce, inoltre, che il giudice competente presso le sezioni specializzate suddette deciderà in materia di controversie relative ai provvedimenti di diniego della «protezione speciale» o del permesso di soggiorno per «casi speciali», resi dalla Commissione territoriale competente o dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo.⁸⁶ Si dispone, infine, l'applicazione del rito sommario di cognizione innanzi alle sezioni specializzate per le controversie in materia di rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo o revoca dei permessi di soggiorno di protezione speciale.⁸⁷ Il richiedente può presentare ricorso al tribunale, che giudica in composizione collegiale,⁸⁸ entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, a pena di inammissibilità, ovvero entro sessanta giorni, se il ricorrente risiede all'estero, e può anche essere depositato a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana.⁸⁹ Dopo la presentazione dell'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, l'ordinanza è adottata entro cinque giorni⁹⁰ e non è appellabile.⁹¹

4.2.1.1. I CRITERI ALLA BASE DELL'INTRODUZIONE DELLE NUOVE FATTISPECIE DI TUTELA E IL RAFFRONTO CON ALTRI ORDINAMENTI GIURIDICI

La tre fattispecie di permesso tipizzate dal decreto sicurezza si configurano, dunque, quali «casi speciali», congiuntamente alle ipotesi già tutelate in precedenza dal TUIMM a cui abbiamo fatto riferimento pocanzi. Rispetto alla previgente protezione umanitaria, che rappresentava una tipologia di protezione «aperta»,⁹² a cui ricorrere secondo una valutazione caso per caso, si determina senz'altro una notevole limitazione delle ipotesi in cui allo straniero può essere riconosciuta una forma di tutela complementare rispetto allo *status* di rifugiato o alla protezione sussidiaria.

Il riconoscimento della protezione umanitaria si basava, ai sensi dell'articolo 5, 6° comma TUIMM, su tre presupposti fondamentali: la sussistenza di seri motivi umanitari, il rispetto degli obblighi costituzionali, ed il rispetto degli obblighi internazionali. Questi, che non dovevano

⁸⁵ *Ivi*, art. 3, 1° comma, lett. c) (modificato con d.l. n. 113/2018, art. 1, 3° comma, lett. a), par. 1).

⁸⁶ *Ivi*, art. 3, 1° comma, lett. d) e *d-bis*) (modificato con d.l. n. 113/2018, art. 1, 3° comma, lett. a), par. 2 e 3).

⁸⁷ D.lgs. n. 150/2011, art. 19-ter (introdotto con d.l. n. 113/2018, art. 1, 5° comma).

⁸⁸ *Ivi*, art. 19-ter, 3° comma (introdotto con d.l. n. 113/2018, art. 1, 5° comma).

⁸⁹ *Ivi*, art. 19-ter, 4° comma (introdotto con d.l. n. 113/2018, art. 1, 5° comma).

⁹⁰ *Ivi*, art. 19-ter, 5° comma (introdotto con d.l. n. 113/2018, art. 1, 5° comma).

⁹¹ *Ivi*, art. 19-ter, 6° comma (introdotto con d.l. n. 113/2018, art. 1, 5° comma).

⁹² Corte Suprema di Cassazione, *Rassegna delle recenti pronunce della Corte di Cassazione in materia di diritto di asilo e protezione internazionale dello straniero: questioni sostanziali e processuali*, 20 novembre 2018, <http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Rel108-2018.pdf>.

necessariamente ricorrere contemporaneamente ai fini del rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, sono stati nel tempo oggetto di un ampio e complesso dibattito da parte dei giudici di merito e della Corte di Cassazione, tanto che non si può individuare un orientamento giurisprudenziale unitario e consolidato in materia.⁹³ Nello specifico, le interpretazioni più recenti si differenziavano soprattutto in ordine alla valutazione della condizione di povertà nel Paese di origine,⁹⁴ dello stato di salute dello straniero accertate in Italia,⁹⁵ dell'integrazione sociale dello straniero,⁹⁶ nonché del trattamento subito nei Paesi di transito della migrazione,⁹⁷ tutte questioni oggetto di decisioni a volte contrastanti l'una con l'altra.⁹⁸

⁹³ FLAMINI, ZORZELLA, *Asilo e protezione internazionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2018, p. 5.

⁹⁴ A tal proposito, ad esempio, con ordinanza n. 28015/2017, la Cassazione ha escluso che la «*compromissione del diritto alla salute e del diritto all'alimentazione, derivante dalle condizioni economiche di povertà*» nelle quali versava lo straniero nel proprio Paese di origine costituissero un presupposto valido per il riconoscimento della protezione umanitaria. La Cassazione ha piuttosto affermato, con ordinanza n. 26641/2016, che tale forma di tutela può essere riconosciuta qualora le cattive condizioni economiche o di salute dell'individuo siano una diretta conseguenza della grave violazione dei diritti umani subita dal richiedente nel Paese di origine, come disposto dagli articoli 2, 3 e 4 della CEDU. Nel 2017, invece, il Tribunale di Firenze, con ordinanza n. 13881/2016, ha riconosciuto la protezione umanitaria ad un richiedente, caduto in stato di indigenza nel proprio Paese per aver perso il lavoro, specificando che: «*Vero è che le ragioni primarie alleggate sono economiche ma è anche vero che esse si traducono in pregiudizi gravi a diritti essenziali come la salute intesa come integrità psico-fisica tale da garantire la sussistenza quando le condizioni appaiono estremamente degradate come quelle in cui versa la famiglia del richiedente ed in cui versava il richiedente nel Paese di origine*».

⁹⁵ Le condizioni di salute dello straniero sono tenute positivamente in considerazione nell'esame della richiesta d'asilo, in ottemperanza all'articolo 32 della Costituzione e alle disposizioni del Testo unico sull'immigrazione richiamate pocanzi. A riguardo, ad esempio, con ordinanza n. 13525/2016, il Tribunale di Bologna ha riconosciuto la protezione umanitaria al richiedente a causa del suo stato di salute, comprovatamente precario. In particolare, alla luce del fatto che il richiedente non avrebbe potuto beneficiare di analoga tutela nel proprio Paese di origine, si è anche richiamato il dovere di garantire il diritto alla salute a ogni individuo, anche agli stranieri, sancito dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 252/2001.

⁹⁶ Sul punto, ad esempio, con ordinanza n. 558/2015, il Tribunale di Cagliari ha riconosciuto la protezione umanitaria al richiedente in virtù della sua integrazione sociale in Italia, comprovata da un'attività lavorativa in corso, nonché in virtù delle sue non buone condizioni di salute. Tale pronuncia contrasta con quanto stabilito dalla Cassazione, con ordinanza n. 25075/2017, e dal Tribunale di Torino, con ordinanza n. 18887/2016, che hanno sostenuto che elementi quali la buona conoscenza della lingua italiana, lo svolgimento di attività lavorativa in Italia, e l'assenza di condanne penali non siano rilevanti ai fini del rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

⁹⁷ Con particolare riferimento alla Libia quale Paese di transito, anche in questo caso le interpretazioni sono state discordanti. Ad esempio, il Tribunale di Catania, con ordinanza n. 9275/2012, ha riconosciuto la protezione umanitaria ad un richiedente che aveva trascorso 3 anni in Libia, e aveva poi dovuto lasciare quel Paese a causa della situazione di violenza imperante; il Tribunale aveva affermato che la richiesta dell'individuo era «*inquadabile nell'ambito dei "motivi umanitari" alla luce del noto conflitto civile libico, configurando una situazione specifica dotata dei caratteri di eccezionalità e straordinarietà e che appare senz'altro idonea a fondare la pronuncia di accertamento invocata*». La Cassazione, invece, con ordinanza n. 2861/2018, ha dichiarato inammissibile la richiesta di tutela da parte di un individuo che affermava di aver subito un grave trattamento in Libia, statuendo che fosse invece necessario valutare la connessione tra la vicenda individuale del soggetto e la situazione del Paese di provenienza, e non invece di quello di transito, nonostante in quest'ultimo si consumi un'ampia violazione dei diritti umani.

⁹⁸ Per maggiori informazioni, si consulti: FLAMINI, ZORZELLA, *Asilo e protezione internazionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2018, pp. 5 e ss; Corte Suprema di Cassazione, *Rassegna delle recenti pronunce della Corte di Cassazione in materia di diritto di asilo e protezione internazionale dello straniero: questioni sostanziali*

Nonostante quanto appena detto, è stato osservato che il permesso di soggiorno per cure mediche ed il permesso di soggiorno per calamità naturali costituiscono un sostanziale adeguamento alla prassi amministrativa e giurisprudenziale maturata relativamente all'allora vigente protezione umanitaria.⁹⁹ Il permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile, invece, risponde «*ad una logica premiale che induce a ritenere l'ipotesi eccentrica rispetto al campo della protezione complementare*»,¹⁰⁰ poiché non si procede, come negli altri casi speciali, ad un esame della situazione soggettiva dell'individuo, bensì ad una valutazione di un atto compiuto da quest'ultimo.¹⁰¹

Alla luce di ciò, è interessante notare che i casi speciali tipizzati dal decreto sicurezza non possono rappresentare una ricognizione giurisprudenziale precisa in materia del rilascio dei previgenti permessi di soggiorno per motivi umanitari, non potendosi d'altronde parlare di un orientamento giurisprudenziale coerente e consolidato a riguardo.¹⁰² Ciò mette in evidenza come, in buona sostanza, il decreto sicurezza abbia fallito nel suo originario scopo di razionalizzare il sistema italiano di protezione internazionale, riconducendo la tutela complementare a fattispecie certe e stabilite.

Inoltre, è stato sottolineato che, malgrado quanto affermato nella Relazione governativa al decreto sicurezza,¹⁰³ i permessi di soggiorno per «casi speciali» e la c.d. «protezione speciale» non forniscono idonei strumenti di tutela per altre ipotesi «*in presenza delle quali le norme costituzionali ed internazionali comportano diritti da garantire e il conseguente divieto di*

e processuali, 20 novembre 2018, <http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Rel108-2018.pdf>.

⁹⁹ GALLO, *La protezione complementare dopo il dl 113/2018: inquadramento sistematico, questioni di legittimità costituzionale*, 5 luglio 2019, *Questione Giustizia*, https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-complementare-dopo-il-dl-1132018-inq_05-07-2019.php.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² FLAMINI, ZORZELLA, *Asilo e protezione internazionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2018, p. 5.

¹⁰³ Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione governativa al «Disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge ottobre 2018, n. 113, 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»*, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/R.I._4.pdf. Si affermava, in particolare, che: «*Fermo restando il rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, si rende necessario individuare e dotare di apposita copertura normativa ipotesi eccezionali di tutela dello straniero che, pur non rientrando, ai sensi della vigente normativa, nelle ipotesi di protezione internazionale come disciplinata dalle norme europee di riferimento (nella duplice tipologia dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria), non consentirebbero di eseguire il provvedimento di espulsione senza determinare una violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano e internazionale*».

espulsione». ¹⁰⁴ Fanno seguito alcuni esempi presentati dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione:

- straniero per il quale rilevi il divieto di estradizione per reati politici ai sensi dell'articolo 10, 4° comma della Costituzione;¹⁰⁵
- straniero o apolide con legami personali e familiari in Italia tali che, in caso di mancata autorizzazione a soggiornare nel territorio nazionale, si arrecherebbe un pregiudizio sproporzionato al suo diritto al rispetto della vita privata e familiare, sancito dall'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;¹⁰⁶
- straniero a cui, nel proprio Paese di origine, sia effettivamente impedito l'esercizio del diritto ad un livello di vita adeguato e dignitoso, per sé e per la propria famiglia, e del diritto fondamentale alla libertà dalla fame. Tali principi sono garantiti dall'articolo 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali,¹⁰⁷ ratificato dall'Italia con legge n. 881/1977,¹⁰⁸ e sono considerati in stretta relazione con il diritto alla vita e

¹⁰⁴ Cfr. Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*, 15 ottobre 2018, http://asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf; ALBANO, *Diritto di asilo costituzionale, obblighi internazionali dello Stato italiano ed abrogazione della protezione umanitaria*, in SANTORO, *I profili di illegittimità costituzionale del Decreto Salvini*, Roma, 2019, pp. 46 e ss.

¹⁰⁵ Tra gli atti di persecuzione che rilevano per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ai sensi dell'art. 1, par. A(2), rientrano le opinioni politiche. La fattispecie presa qui in esame riguarda invece atti concreti che si configurano quali veri e propri reati politici, quali, ad esempio, propaganda antigovernativa o manifestazioni contro il Governo in carica. Non è tuttavia possibile riconoscere la tutela per individui che hanno commesso reati politici nel caso di delitti di genocidio (legge costituzionale n. 1/1967), nei casi previsti dall'art. 11 della Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo (ratificata dall'Italia con legge n. 34/2003), dall'art. 1 della Convenzione europea per la repressione del terrorismo (ratificata dall'Italia con legge n. 719/1985), ovvero a seguito di decisioni di rigetto della domanda di esecuzione di sentenza straniera o di estradizione o di mandato di arresto europeo disposte dal Ministro della giustizia o dell'autorità giudiziaria nei casi previsti dagli artt. 696-ter, 697, 698 e 705 del Codice di procedura penale o dall'art. 18 della legge n. 69/2005.

¹⁰⁶ Ai fini del rispetto dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, è stato osservato che i legami familiari dello straniero vadano valutati soprattutto «con riguardo alla loro intensità, alla loro durata e alla loro stabilità, alle condizioni di vita e di salute dell'interessato, alla sua età, al suo positivo inserimento nella società italiana, nel rispetto delle norme della Costituzione e delle leggi penali, e alla natura dei suoi legami con gli eventuali familiari nel Paese di origine». Per maggiori informazioni, si consulti: Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*, 15 ottobre 2018, http://asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf.

¹⁰⁷ Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, New York, 16 dicembre 1966.

¹⁰⁸ Legge 25 ottobre 1977 n. 881 «Ratifica ed esecuzione del patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, nonché del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, con protocollo facoltativo, adottati e aperti alla firma a New York rispettivamente il 16 e il 19 dicembre 1966» (*G.U.* 7 dicembre 1977 n. 333).

con il divieto di trattamenti inumani e degradanti (rispettivamente, artt. 2 e 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo);

- straniero a cui è garantito il diritto costituzionale d'asilo previsto dall'articolo 10, 3° comma della Costituzione, in quanto, nel suo Paese di origine, non è effettivamente garantita anche una sola delle libertà garantite dalla Costituzione italiana, e che si trovi in una situazione tale da non potersi vedere riconosciuto lo *status* di rifugiato, la protezione sussidiaria, o altro titolo di soggiorno.¹⁰⁹

Come accennato in precedenza, il problema dei confini giuridici di applicazione della protezione umanitaria è nato nel 2007, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 251/2007 che introduceva l'istituto della protezione sussidiaria nell'ordinamento italiano.¹¹⁰ Inizialmente, difatti, era dubbio se la protezione umanitaria potesse sopravvivere nel nuovo ordinamento di matrice europea in materia migratoria,¹¹¹ anche alla luce del fatto che l'articolo 34, 4° comma del decreto legislativo summenzionato prevedeva la progressiva trasformazione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari in permessi per protezione sussidiaria.¹¹² La Cassazione stessa, che in seguito avrebbe più volte sottolineato l'importanza della protezione umanitaria, dichiarò inizialmente che essa era un «*istituto "ad esaurimento"*».¹¹³ Tale visione venne superata già nel 2008, con l'approvazione del d.lgs. n. 25/2008 di attuazione della Direttiva Procedure, il cui articolo 32, 3° comma prevede esplicitamente il ricorso alla protezione umanitaria.

Sebbene, per giustificare l'estensiva riforma, la protezione umanitaria sia stata definita quale «*anomalia solo italiana*»,¹¹⁴ è in realtà possibile rinvenire forme di protezione complementari, che ampliano gli *standards* di tutela di cui gli stranieri possono beneficiare, anche in altri ordinamenti europei, non necessariamente di Stati parte dell'UE. A tal proposito, è utile fare riferimento allo studio effettuato nel 2009 dallo *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE),

¹⁰⁹ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*, 15 ottobre 2018, http://asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf.

¹¹⁰ GALLO, *Protezione umanitaria: natura e profili di diritto comparato*, in *Itinerari interni – percorsi normativi dell'amministrazione dell'Interno*, n. 3, 2018, pp. 76-77.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² D.lgs. n. 251/2007, art. 34, 4° comma. Esso sancisce che: «*Allo straniero con permesso di soggiorno umanitario di cui all'articolo 5, comma 6, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, rilasciato dalla questura su richiesta dell'organo di esame della istanza di riconoscimento dello status di rifugiato, prima dell'entrata in vigore del presente decreto, è rilasciato al momento del rinnovo il permesso per protezione sussidiaria di cui al presente decreto*».

¹¹³ Cassazione (sez. un. civ.), 19 maggio 2009 n. 11535.

¹¹⁴ Programma elettorale – elezioni politiche 4 marzo 2018, *Un programma per l'Italia. Per la crescita, la sicurezza le famiglie e la piena occupazione*, <https://www.money.it/IMG/pdf/progrtamma-centrodestra.pdf>.

che ha analizzato i sistemi di asilo di dieci Stati europei: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Svezia, Svizzera, e Regno Unito.¹¹⁵ In particolare, è possibile suddividere i requisiti previsti dalle legislazioni nazionali dei singoli Paesi europei ai fini del riconoscimento di tali forme di protezione complementare in due categorie: da una parte, vi sono Paesi che tengono maggiormente in considerazione motivi di carattere oggettivo, legati al rispetto di obblighi statali o internazionali; dall'altra, vi sono Paesi che si focalizzano sulla situazione soggettiva dello straniero, operando attraverso una valutazione discrezionale caso per caso.¹¹⁶

Per quanto riguarda il primo gruppo di Paesi, è stato rilevato che gli obblighi internazionali a cui si fa tendenzialmente riferimento facciano capo a tre questioni specifiche: l'unità familiare, il diritto alla salute, e le condizioni dei minori non accompagnati.¹¹⁷

Il secondo gruppo di Paesi, invece, fa riferimento ad un'ampia gamma di ragioni (da accertarsi in via discrezionale) che impediscono il respingimento dello straniero, attestandone il bisogno di tutela. Tra le motivazioni maggiormente prese in considerazione vi sono: clausole umanitarie generali, l'impossibilità pratica di trasferire una persona in un altro Stato, e l'integrazione sociale.¹¹⁸

Per quanto riguarda le clausole umanitarie, è stato osservato che le legislazioni nazionali degli Stati vi fanno cenno mediante termini come «*circostanze eccezionali*», «*ragioni umanitarie*», «*motivi compassionevoli*», e «*circostanze individuali*», e che la loro interpretazione è oggetto di decisione, con diversi livelli di discrezione, da parte di vari organi statali, siano essi giudici, ministri, o funzionari amministrativi in materia di immigrazione.¹¹⁹ Ai fini della decisione sul riconoscimento della protezione complementare, peraltro, diversi Stati hanno considerato elementi relativi alla situazione oggettiva nel Paese di origine dello straniero, quali conflitti armati, violenza generalizzata, o pessime condizioni di vita, nonché testimonianze di episodi di tratta di esseri umani o di persone in fuga da disastri ambientali.¹²⁰

Prendendo a titolo di esempio qualche caso concreto, tra gli Stati che riconoscono un permesso di soggiorno per motivi umanitari vi è l'Austria. La protezione umanitaria fa parte,

¹¹⁵ European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Complementary protection in Europe*, luglio 2009, <https://www.refworld.org/pdfid/4a72c9a72.pdf>. Un aggiornamento dei dati ivi riportati è reperibile consultando le schede dei singoli Paesi presi in esame, in: Asylum Information Database (AIDA), <http://www.asylumineurope.org/>.

¹¹⁶ Cfr. GALLO, *Protezione umanitaria: natura e profili di diritto comparato*, in *Itinerari interni – percorsi normativi dell'amministrazione dell'Interno*, n. 3, 2018, pp. 76-82; COLOMBO, *Il ruolo della protezione umanitaria nel panorama normativo europeo e le possibili implicazioni della sua abolizione*, in *Eurojus*, n. 1, 2019, pp. 4 e ss.

¹¹⁷ European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Complementary protection in Europe*, luglio 2009, <https://www.refworld.org/pdfid/4a72c9a72.pdf>.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ *Ibidem*.

assieme al riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria, delle forme di tutela disponibili agli esiti della procedura regolare di esame delle domande di asilo.¹²¹ Tale permesso viene rilasciato ai cittadini di Paesi terzi la cui situazione individuale sia meritevole di attenzione per ragioni umanitarie e la sua durata dipende dalla sussistenza di tali ragioni.¹²²

Anche la Spagna riconosce la possibilità di concedere «*un'autorizzazione di residenza temporanea per ragioni umanitarie*» della durata di un anno;¹²³ essa viene accordata, ad esempio, allo straniero vittima di persecuzione (di matrice razzista, antisemita, ideologica, etnica, religiosa, per via del proprio sesso, del proprio orientamento o identità sessuale, per ragioni di genere, malattia o disabilità), allo straniero che dimostri di essere affetto da una malattia sopravvenuta di carattere grave che richiede assistenza sanitaria specializzata, o allo straniero vittima di violenza domestica.¹²⁴

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è contemplato anche in altri Stati, tra cui: la Grecia, ove il Ministro dell'interno può decidere di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari agli stranieri residenti sul territorio nazionale, se questi rispondono a determinati requisiti;¹²⁵ la Lettonia, ove la protezione umanitaria ha carattere residuale e viene riconosciuta solo

¹²¹ Asylum Information Database, *Country Report: Austria*, marzo 2020, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria>.

¹²² Per maggiori informazioni, si consulti: European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Complementary protection in Europe*, luglio 2009, <https://www.refworld.org/pdfid/4a72c9a72.pdf>; Asylum Information Database, *Country Report: Austria*, marzo 2020, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria>.

¹²³ Servizio studi della Camera, *Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica*, n. 66, 9 novembre 2018, <http://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D18113B.Pdf>.

¹²⁴ Cfr. Servizio studi della Camera, *Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica*, n. 66, 9 novembre 2018, <http://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D18113B.Pdf>; European migration network, *Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway – National Contribution from Spain*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/26_spain_national_protection_final_en.pdf.

¹²⁵ Lo straniero deve: essere vittima di traffico di esseri umani; essere vittima o testimone essenziale di crimini commessi dalla criminalità organizzata od organizzazioni terroristiche; essere vittima di violenza familiare/domestica; essere vittima di lavoro forzato, lavoro minorile, ovvero impiegato in un lavoro gravoso e privo di tutela; essere affetti da gravi motivi di salute (nel caso si tratti di malattie infettive, è necessario il nulla osta del Ministero della salute; essere genitore di un minore con cittadinanza greca. Per maggiori informazioni, si consulti: Servizio studi della Camera, *Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica*, n. 66, 9 novembre 2018, <http://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D18113B.Pdf>; European migration network, *Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway – National Contribution from Greece*, 2019, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/22_greece_national_protection_status_2019_en.pdf.

se sussiste, in caso di espulsione, un serio pregiudizio a danno dello straniero;¹²⁶ la Slovacchia, ove il permesso di soggiorno per motivi umanitari assume i caratteri di «soggiorno tollerato»^{127, 128}.

4.2.2. LE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Come osservato in precedenza, il d.l. n. 113/2018 è intervenuto, oltre che sulla riforma della protezione umanitaria, su molteplici materie, quali l'espulsione, il trattenimento, e il reingresso dei richiedenti asilo. Ci concentreremo, tuttavia, sulle disposizioni relative alla protezione internazionale.

In particolare, l'articolo 7 modificava le disposizioni in materia di diniego del riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria contenute nel d.lgs. n. 251/2007, che attua la Direttiva Qualifiche. Veniva ampliato il catalogo dei reati c.d. ostativi al riconoscimento della protezione internazionale, elencati all'articolo 12 del decreto legislativo in questione. Precedentemente, questi comprendevano la mancata sussistenza di un atto di persecuzione ai danni dello straniero di cui agli articoli 7 e 8, le cause di esclusione di cui all'articolo 10,¹²⁹ la presenza di motivi fondati per ritenere che lo straniero costituisse un pericolo per la sicurezza dello Stato, ovvero che lo straniero costituisse un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato con sentenza definitiva per i reati previsti dall'articolo

¹²⁶ Servizio studi della Camera, *Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica*, n. 66, 9 novembre 2018, <http://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D18113B.Pdf>; European migration network, *Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway – National Contribution from Latvia*, 2019, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/16a_latvia_national_protection_en.pdf.

¹²⁷ Servizio studi della Camera, *Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica*, n. 66, 9 novembre 2018, <http://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D18113B.Pdf>; European migration network, *Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway – National Contribution from the Slovak Republic*, 2019, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/slovakia_national_protection_statuses_2019_en.pdf.

¹²⁸ Per maggiori informazioni circa le forme di protezione complementare contemplate nei diversi ordinamenti giuridici europei e il loro funzionamento, si consulti: European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Complementary protection in Europe*, luglio 2009, <https://www.refworld.org/pdfid/4a72c9a72.pdf>; COLOMBO, *Il ruolo della protezione umanitaria nel panorama normativo europeo e le possibili implicazioni della sua abolizione*, in *Eurojus*, n. 1, 2019; Asylum Information Database (AIDA), <http://www.asylumineurope.org/>; European migration network, *Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway – Synthesis Report*, 2020, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/emn_inform_nat_prot_statuses_final.pdf.

¹²⁹ D.lgs. n. 251/2007, art. 10. Lo straniero è escluso dallo *status* di rifugiato se rientra nel campo d'applicazione dell'art. 1, par. D della Convenzione di Ginevra, relativo alla protezione o assistenza di un organo o di un'agenzia dell'ONU diversi dall'UNHCR. Lo straniero è altresì escluso dallo *status* di rifugiato qualora sussistano fondati motivi per ritenere che abbia commesso (istigato o concorso alla commissione di) un crimine contro la pace, un crimine di guerra, o un crimine contro l'umanità; ovvero che abbia commesso, al di fuori del territorio italiano e prima del rilascio del permesso di soggiorno in qualità di rifugiato, un reato grave ovvero che abbia commesso atti particolarmente crudeli, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo politico, che possano essere classificati quali reati gravi; ovvero che si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi dell'ONU.

407, 2° comma, lett. a) del Codice di procedura penale.¹³⁰ Il decreto sicurezza aggiungeva ulteriori ipotesi, introducendo gli articoli 336, 583, 583-*bis*, 583-*quater*, 624 nell'ipotesi aggravata di cui all'articolo 625, 1° comma, numero 3) del Codice penale. Si precisava, inoltre, che i reati di cui all'articolo 407, 2° comma, lett. a), numeri 2), 6) e 7-*bis* del Codice di procedura penale erano rilevanti anche nelle fattispecie non aggravate.¹³¹ La stessa modifica veniva effettuata per quanto riguarda l'articolo 16 del d.lgs. n. 251/2007, che disciplinava le cause di esclusione dalla protezione sussidiaria.¹³²

Il catalogo dei reati c.d. ostativi di cui sopra andava, dunque, a ricomprendere anche la violenza o minaccia a pubblico ufficiale, lesioni personali gravi o gravissime, mutilazioni genitali femminili, furto in abitazione aggravato da porto d'armi o narcotici; si specificava, inoltre, che ove lo straniero costituisse un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato con sentenza definitiva, rilevavano anche le ipotesi non aggravate dei reati di contrabbando di tabacchi (articolo 291-*ter* del d.P.R. n. 43/1973), di omicidio (articolo 575 del Codice penale), di rapina (articolo 628, 3° comma del Codice penale), di estorsione (629, 2° comma del Codice penale), di sequestro di persona a scopo di estorsione (articolo 630 del Codice penale), di produzione, traffico e detenzione di sostanze stupefacenti (articolo 73 del d.P.R. n. 309/1990), di riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, e violenza sessuale (articoli 600, 600-*bis*, 1° comma, 600-*ter*, 1° e 2° comma, e 609-*bis* del Codice penale), e di reato di immigrazione clandestina (articolo 12, 3° comma TUIMM).

L'articolo 8 del decreto sicurezza modificava le norme sulla cessazione dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria, rispettivamente disciplinate dagli articoli 9 e 15 del d.lgs. n. 251/2007. In entrambi i casi, veniva specificato che, ai fini della cessazione della protezione, «è rilevante ogni rientro nel Paese di origine, ove non giustificato da gravi e comprovati motivi».¹³³ La causa di cessazione in oggetto era prevista anche dalla Convenzione di Ginevra del 1951, all'articolo 1, par. C(4), e dal d.lgs. n. 251/2007 che attua la Direttiva Qualifiche, all'articolo 9, 1° comma, lett. d). Inoltre, secondo l'UNHCR, per ristabilimento volontario nel Paese di origine doveva intendersi il ritorno nel Paese di cui si ha la nazionalità o in cui si era soliti risiedere con l'intento di restarvi permanentemente.¹³⁴ Non rilevava, invece, il caso in cui un individuo a cui

¹³⁰ *Ivi*, art. 12.

¹³¹ *Ivi*, art. 12, 1° comma, lett. c) (modificato con d.l. n. 113/2018, art. 7, 1° comma, lett. a)).

¹³² *Ivi*, art. 16, 1° comma, lett. d-*bis*) (modificato con d.l. n. 113/2018, art. 7, 1° comma, lett. b)).

¹³³ D.lgs. n. 251/2007, art. 9, comma 2-*ter* e art. 15, comma 2-*ter* (introdotti con l. n. 132/2018, art. 8, 1° e 2° comma).

¹³⁴ UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugees*, Ginevra, 2019, UN Doc. HCR/1P/4/ENG/REV. 4, p. 32, par. 134.

fosse stato riconosciuto lo *status* di rifugiato tornasse nel proprio Paese per un soggiorno temporaneo, e ciò non doveva dunque comportare la perdita dello *status* suddetto.¹³⁵

L'articolo 7-*bis*, inserito in sede di conversione del decreto sicurezza, interveniva sul d.lgs. n. 25/2008, attuativo della c.d. «Direttiva Procedure». Si definiva innanzitutto il concetto di «Paese di origine sicuro»:¹³⁶ si stabiliva, difatti, che «*uno Stato non appartenente all'UE può essere considerato Paese di origine sicuro se, sulla base del suo ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che, in via generale e costante, non sussistono atti di persecuzione quali definiti dall'articolo 7 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale*».¹³⁷ Erano il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, ad elaborare una lista ufficiale e periodicamente aggiornata dei Paesi suddetti.¹³⁸

Dunque, l'inclusione di uno Stato terzo nella lista dei Paesi di origine sicuri comportava una sorta di presunzione di sicurezza dello Stato in questione, rendendo automaticamente infondate le domande dei richiedenti provenienti da esso. Difatti, nell'ipotesi di respingimento di una domanda di protezione internazionale a causa della provenienza dello straniero da un Paese di origine sicuro, si sanciva che il rigetto della domanda fosse da imputare al richiedente stesso, in quanto egli aveva mancato di dimostrare la presenza di gravi motivi tali da ritenere il suo Paese di origine non sicuro in relazione alla sua situazione soggettiva.¹³⁹ Le domande presentate da soggetti provenienti da Paesi sicuri verranno disciplinate secondo le procedure di cui agli articoli 28 e 28-*bis* del d.lgs. n. 25/2008, modificati dal decreto sicurezza: in particolare, esse saranno esaminate in via prioritaria¹⁴⁰ e saranno sottoposte alla procedura accelerata.¹⁴¹

Introducendo l'articolo 28-*ter* del d.lgs. n. 25/2008, inoltre, l'articolo 7-*bis* ampliava le ipotesi in cui la domanda di protezione internazionale poteva essere considerata manifestamente infondata, che ricorrevano nel caso in cui:

¹³⁵ *Ivi*, par. 125 e 134.

¹³⁶ D.lgs. n. 25/2008, art. 2-*bis* (introdotto con l. n. 132/2018, art. 7-*bis*, 1° comma, lett. a)).

¹³⁷ *Ivi*, art. 2-*bis*, 2° comma (introdotto con l. n. 132/2018, art. 7-*bis*, 1° comma, lett. a)).

¹³⁸ *Ivi*, art. 2-*bis*, 1° comma (introdotto con l. n. 132/2018, art. 7-*bis*, 1° comma, lett. a)).

¹³⁹ *Ivi*, art. 9, comma 2-*bis* (introdotto con l. n. 132/2018, art. 7-*bis*, 1° comma, lett. b)).

¹⁴⁰ *Ivi*, art. 28, 1° comma, lett. c-*ter*) (introdotto con l. n. 132/2018, art. 7-*bis*, 1° comma, lett. d)).

¹⁴¹ *Ivi*, art. 28-*bis*, 2° comma, lett. a) (sostituito con l. n. 132/2018, art. 7-*bis*, 1° comma, lett. e)).

- il richiedente avesse sollevato esclusivamente questioni che non avevano alcuna attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale ai sensi del d.lgs. n. 251/2007;
- il richiedente provenisse da un Paese di origine sicuro;
- il richiedente avesse rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti e contraddittorie o palesemente false, che contraddicevano informazioni verificate sul Paese di origine;
- il richiedente avesse indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi o mettendo informazioni o documenti riguardanti la sua identità o cittadinanza, che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente, ovvero avesse dolosamente distrutto o fatto sparire un documento di identità o di viaggio che avrebbe permesso di accertarne l'identità o la cittadinanza;
- il richiedente fosse entrato illegalmente nel territorio nazionale, o vi avesse prolungato illegalmente il soggiorno, e senza giustificato motivo non avesse presentato la domanda tempestivamente rispetto alle circostanze del suo ingresso;
- il richiedente avesse rifiutato di adempiere all'obbligo del rilievo dattiloscopico a norma del Regolamento Dublino III;
- il richiedente si trovasse nelle condizioni di cui all'articolo 6, 2° comma, lett. a), b), e c) e 3° comma del d.lgs. n. 142/2015.¹⁴²

Sul punto è stato rilevato che, mentre la norma previgente statuiva che la domanda dovesse considerarsi manifestamente infondata qualora il richiedente avesse sollevato questioni che non avevano attinenza con i requisiti necessari al riconoscimento della protezione internazionale, la novella in oggetto introduceva ipotesi che potevano inquadrarsi in un'ottica sostanzialmente sanzionatoria e che non sembravano attenersi strettamente al concetto di «*manifesta infondatezza*» (si pensi, ad esempio, al rifiuto a sottoporsi al rilievo dattiloscopico o alla mancata presentazione tempestiva della richiesta di asilo).¹⁴³

L'articolo 12 recava disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, ridimensionando significativamente il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), istituito con la c.d. «legge Bossi-Fini» del 2002.¹⁴⁴ L'allora Governo in carica aveva affermato, a tal proposito, che «*tale modifica risponde all'esigenza di riservare prioritariamente*

¹⁴² *Ivi*, art. 28-ter (introdotto con l. n. 132/2018, art. 7-bis, 1° comma, lett. f)).

¹⁴³ ALBANO, *Difficoltà attuative ed incoerenze del decreto sicurezza (d.l. n. 113/2018, convertito nella legge n. 132/2018). Alcune delle questioni problematiche*, in SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Unione europea*, Torino, 2020, pp. 274-275.

¹⁴⁴ Legge n. 39/1990, art. 1-sexies (introdotto con legge n. 189/2002, art. 32, 1° comma, lett. b)).

*l'accesso al sistema finalizzato all'integrazione a quei soggetti la cui condizione è connotata dal requisito di maggiore stabilità, rispetto ad altre condizioni di carattere temporaneo».*¹⁴⁵

Con il decreto sicurezza, veniva meno la possibilità di accogliere nello SPRAR i richiedenti asilo, nonché i beneficiari di protezione umanitaria. Potevano beneficiarne solo coloro a cui fosse stata riconosciuta la protezione internazionale, i minori stranieri non accompagnati, e i titolari di permesso di soggiorno per «casi speciali» o per «protezione speciale».¹⁴⁶

Lo SPRAR veniva rinominato, diventando Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI).¹⁴⁷ I richiedenti asilo, esclusi dal sistema suddetto, sarebbero rimasti invece, per l'intera durata della procedura d'esame della domanda di asilo, nei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) o nei Centri di accoglienza straordinaria (CAS), previsti rispettivamente dall'articolo 9 e dall'articolo 11 del d.lgs. n. 142/2015, attuativo della nuova Direttiva Accoglienza e della nuova Direttiva Procedure.¹⁴⁸

A proposito dello smantellamento dello SPRAR, l'UNHCR ha osservato che *«l'ex SPRAR è un modello di buone pratiche di integrazione, ed è nell'interesse non solo dei rifugiati ma anche delle comunità che li ospitano che questo sia mantenuto».*¹⁴⁹ Nonostante ciò, è innegabile la presenza di una criticità di duplice natura: posti disponibili esigui se rapportati al numero di beneficiari e, soprattutto, un evidente squilibrio nella ripartizione dell'accoglienza. Nel luglio 2017, a fronte di 31.313 presenze all'interno dello SPRAR, si sono registrate ben 158.607 presenze nei CAS, per un rapporto 1:5 totalmente anomalo. I CAS, difatti, sono Centri di accoglienza straordinaria, che rispondono ad una logica emergenziale del fenomeno e che, dunque, non erano pensati per essere strutture permanenti ed altamente qualificate; soprattutto negli ultimi anni, tuttavia, essi sembrano essere diventati il fulcro principale dell'accoglienza a lungo termine.¹⁵⁰

¹⁴⁵ Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione governativa al «Disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge ottobre 2018, n. 113, 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»*, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/R.I._4.pdf.

¹⁴⁶ Legge n. 39/1990, art. 1-sexies, 1° comma (modificato con d.l. n. 113/2018, art. 12, 1° comma, lett. a)).

¹⁴⁷ *Ibidem* (modificato con d.l. n. 113/2018, art. 12, 4° comma).

¹⁴⁸ Decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 «Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale» (G.U. 15 settembre 2015 n. 214).

¹⁴⁹ UNHCR, *UNHCR richiama l'attenzione sull'impatto di alcuni provvedimenti sulla protezione internazionale oggi in discussione al Senato*, 5 novembre 2018, <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/notizie/unhcr-richiamal-attenzione-sull'impatto-provvedimenti-sulla-protezione-internazionale-oggi-discussione-al-senato/>.

¹⁵⁰ Cfr. COLOMBO, *Il sistema di accoglienza dei migranti in Italia, spiegato per bene*, 20 ottobre 2020, <https://www.lenius.it/sistema-di-accoglienza-dei-migranti-in-italia/>; HEIN, *Meno accoglienza, più insicurezza. L'impatto del decreto sicurezza sui sistemi d'accoglienza in I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, n. 2, 2018, p. 352.

Con il decreto sicurezza i CAS perdevano, sostanzialmente, il loro carattere di straordinarietà per entrare a far parte dell'accoglienza ordinaria, senza però che ciò si traducesse in un'offerta di servizi di integrazione adeguata, nell'assunzione di personale specializzato, nel sostegno delle categorie di soggetti più vulnerabili, o nella garanzia di una qualità di vita dignitosa nel periodo di permanenza nei Centri.¹⁵¹

Il decreto sicurezza prevedeva, infine, delle clausole di transizione, che consentivano la permanenza nello SPRAR dei titolari del previgente permesso di soggiorno per motivi umanitari fino alla scadenza dei progetti in corso già finanziati,¹⁵² e lo stesso valeva per i richiedenti asilo.¹⁵³ Ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari poteva essere successivamente rilasciato, alla scadenza dello stesso, un permesso di soggiorno per «protezione speciale», della durata di un anno e non convertibile in permesso di soggiorno per attività lavorativa, ma rinnovabile previo parere della Commissione territoriale competente per il riconoscimento della protezione internazionale.¹⁵⁴

4.3. LE PRESUNTE ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALI DELLE NORME INTRODOTTE DAL C.D. «DECRETO SICUREZZA»

Il decreto-legge n. 113 del 2018 si è inserito in linea di continuità con una serie di provvedimenti legislativi dell'ordinamento italiano che hanno regolato il fenomeno migratorio, e di conseguenza la materia dell'asilo, in una logica restrittiva, contrapponendo l'immigrazione alla necessità di sicurezza del Paese.¹⁵⁵ La novella in oggetto rappresenta il culmine di un processo di «criminalizzazione» dell'immigrazione e degli immigrati, i c.d. «clandestini», verso i quali si sono

¹⁵¹ Per maggiori informazioni circa i limiti dell'integrazione possibile all'interno dei CAS, si consulti: DEL GUERCIO, *Dal decreto Minniti-Orlando al decreto Salvini: decretazione d'urgenza, securitizzazione della politica d'asilo e compressione dei diritti fondamentali. Quando la legge genera vulnerabilità*, in D'ANGIÒ, VISCONTI (a cura di), *Persone fragili. La vita psichica dei migranti forzati tra cura ed esclusione*, Napoli, 2018, pp. 77 e ss; TORRISI, *Approvato il decreto sicurezza. Migliaia di stranieri rischiano di diventare irregolari*, 28 novembre 2018, <https://openmigration.org/analisi/approvato-il-decreto-sicurezza-migliaia-di-stranieri-rischiano-di-diventare-irregolari/>; COLOMBO, *Il sistema di accoglienza dei migranti in Italia, spiegato per bene*, 20 ottobre 2020, <https://www.lenius.it/sistema-di-accoglienza-dei-migranti-in-italia/>.

¹⁵² D.l. n. 113/2018, art. 12, 6° comma.

¹⁵³ *Ivi*, art. 12, 5° comma.

¹⁵⁴ *Ivi*, art. 12, 8° comma.

¹⁵⁵ Si pensi, ad esempio, alla legge n. 189 del 2002, la c.d. «legge Bossi-Fini», o alla legge n. 94 del 2009, facente parte del c.d. «pacchetto sicurezza», o, ancora, alla legge n. 46 del 2017, facente parte della c.d. «riforma Minniti-Orlando».

canalizzati col tempo la rabbia sociale e le paure dell'opinione pubblica.¹⁵⁶ È stata rilevata, a tal proposito, una tendenza mediatica sempre più diffusa ad accostare i migranti al degrado sociale, alla criminalità, allo spaccio di stupefacenti,¹⁵⁷ fino all'emergere della «necessità» di circoscrivere il riconoscimento della protezione umanitaria, considerata quale fenomeno anomalo e non più quale contenuto di un diritto soggettivo da riconoscere allo straniero che ne risulti bisognoso.¹⁵⁸

Per tali ragioni, il c.d. «decreto sicurezza» ha generato numerose controversie, sia nella dottrina sia nella giurisprudenza. Dal punto di vista dei presunti vizi formali, ne sono stati criticati la scarsa omogeneità dei temi disciplinati e la carenza dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza.¹⁵⁹

Entrando, invece, nel merito delle norme introdotte dal decreto sicurezza, il punto chiave maggiormente contestato è la riforma della protezione umanitaria, che ha lasciato spazio ad una tipizzazione delle forme di tutela residuale estremamente ridotta rispetto alla normativa previgente.

4.3.1. I VIZI FORMALI DEL DECRETO SICUREZZA

Un primo punto interrogativo riguarda la molteplicità di materie su cui è intervenuto il decreto sicurezza, 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*». Peraltro, in sede di conversione, si è introdotta una «*delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate*». È stata rilevata, a tal proposito, l'esistenza di un precedente giuridico:¹⁶⁰ con la sentenza n. 32 del 2014,¹⁶¹ difatti, la Corte costituzionale aveva censurato la modifica del titolo originario di un decreto-legge in sede parlamentare, in quanto sintomatico della «*evidente estraneità delle disposizioni censurate, aggiunte in sede di conversione, rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite*».¹⁶²

¹⁵⁶ ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto-legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018, pp. 173-175.

¹⁵⁷ PETRILLO, *La guerra dei migranti: numeri allegri e tristi passioni*, in *Sicurezza e scienze sociali*, n. 2, 2019.

¹⁵⁸ ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto-legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018, pp. 173-175.

¹⁵⁹ RUOTOLO, *Il decreto sicurezza e immigrazione alla prova dei vizi formali*, in SANTORO, *I profili di illegittimità costituzionale del Decreto Salvini*, Roma, 2019, p. 20.

¹⁶⁰ RUOTOLO, *Il decreto sicurezza e immigrazione alla prova dei vizi formali*, in SANTORO, *I profili di illegittimità costituzionale del Decreto Salvini*, Roma, 2019, p. 21.

¹⁶¹ Corte costituzionale, 12 febbraio 2014 n. 32.

¹⁶² *Ibidem*.

Inoltre, è stato sottolineato il rapporto che intercorre tra il presupposto costituzionale di straordinaria necessità ed urgenza ed il requisito dell'omogeneità del decreto-legge.¹⁶³ Rileva, in particolare, la sentenza n. 171 del 2007 della Corte costituzionale,¹⁶⁴ nella quale il carattere di omogeneità della norma funge da parametro per verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti della straordinarietà dei casi di necessità e urgenza.

A tal proposito, la Corte costituzionale non considera la disomogeneità del decreto-legge quale vizio autonomo di costituzionalità dell'atto, ma, com'è stato osservato, ne costituisce senz'altro un sintomo.¹⁶⁵

E ancora, il rapporto tra i due elementi sopracitati rileva nuovamente nella sentenza n. 22 del 2012,¹⁶⁶ nella quale la Consulta ha affermato che:

Il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale.¹⁶⁷

Sul punto, all'articolo 15, 3° comma della legge n. 400 del 1988, si sottolinea, peraltro esplicitamente, che «*i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*».¹⁶⁸ Alla luce delle suddette considerazioni, sono emersi dubbi di costituzionalità in ordine alla sussistenza sia del presupposto di omogeneità sia di quello del «caso straordinario di necessità e urgenza» in un decreto-legge che interviene trasversalmente su materie così eterogenee come l'immigrazione, la riorganizzazione del Ministero dell'interno, o la sicurezza pubblica.¹⁶⁹

¹⁶³ DI CARLO, *Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione da uno studio di casi concreti della XVI legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*.it, n. 2, 2011, pp. 3-4.

¹⁶⁴ Corte costituzionale, 9 maggio 2007 n. 171.

¹⁶⁵ CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12, 2007.

¹⁶⁶ Corte costituzionale, 13 febbraio 2012 n. 22.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ Legge 23 agosto 1988 n. 400 «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri» (*G.U.* 12 settembre 1988 n. 214).

¹⁶⁹ RUOTOLO, *Il decreto sicurezza e immigrazione alla prova dei vizi formali*, in SANTORO, *I profili di illegittimità costituzionale del Decreto Salvini*, Roma, 2019, p. 22.

È stata parimenti prospettata la sospetta incostituzionalità del decreto-legge in oggetto per violazione dell'articolo 77 della Costituzione,¹⁷⁰ il quale, come osservato pocanzi, rimette al requisito dei «*casi straordinari di necessità e di urgenza*» l'adozione di un decreto-legge da parte del Governo, qualora non sia possibile provvedere con strumenti legislativi ordinari.¹⁷¹ Il mancato rispetto di tali condizioni risulta in un abuso della potestà normativa, che renderebbe insanabile il provvedimento, persino in sede di conversione parlamentare.¹⁷² Sul punto, è stata messa in luce l'assenza di una situazione emergenziale in ordine sia al numero dei permessi di soggiorno per motivi umanitari rilasciati,¹⁷³ che abbiamo peraltro avuto modo di analizzare in precedenza, sia alla presenza in territorio italiano di richiedenti asilo, in forte calo già prima dell'emanazione del decreto sicurezza.¹⁷⁴ Alla luce di tanto, non par rinvenibile un'adeguata giustificazione per l'adozione di tale provvedimento.¹⁷⁵

4.3.2. CRITICITÀ DELLA RIFORMA DELLA PROTEZIONE UMANITARIA

Come detto pocanzi, le disposizioni maggiormente contestate del decreto sicurezza sono quelle concernenti la riforma della protezione umanitaria.

È opportuno sottolineare, ancora una volta, lo stretto legame che, secondo l'orientamento giurisprudenziale della Cassazione, legava tale tipologia di tutela al diritto costituzionale d'asilo. Proprio in base a ciò, la scelta di abrogare l'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari è stata definita improvvida,¹⁷⁶ in quanto essa ha comportato l'eliminazione di uno degli architravi

¹⁷⁰ Costituzione della Repubblica italiana, 1° gennaio 1948, articolo 77.

¹⁷¹ BIN, PETRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, 2011, p. 323.

¹⁷² Corte costituzionale, 9 maggio 2007 n. 171.

¹⁷³ Cfr. ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale dello SPRAR (a cura di), in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*, <https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2017/11/2-Sintesi-Rapporto-Protezione-2017.pdf>; Servizio studi della Camera, *Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica*, n. 66, 9 novembre 2018, <http://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D18113B.Pdf>; Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Quaderno statistico dal 1990 al 2019*, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_19_90_2019_0.pdf.

¹⁷⁴ Nei primi mesi del 2018, si è registrato un -87,4% di sbarchi rispetto all'anno precedente, passando da 119.310 a 21.041. Centro Studi e Ricerche IDOS, *Dossier statistico immigrazione 2018 - scheda di sintesi*, 2018, https://www.dossierimmigrazione.it/wp-content/uploads/2018/11/scheda-dossier-2018_colori-1.pdf.

¹⁷⁵ ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto-legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018, pp. 168 e ss.

¹⁷⁶ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'art. 1, D.L. 113/2018*, 25 ottobre 2018, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/2018_10_25_scheda_ASGI_art_1_DL_Immigrazione_113_ok-1_.pdf.

su cui si fondava la piena realizzazione del diritto costituzionale d'asilo, garantito dall'articolo 10, 3° comma della Costituzione.¹⁷⁷

A tal proposito, è interessante menzionare l'orientamento giurisprudenziale della Cassazione secondo il quale il dettato costituzionale in oggetto sancisce un vero e proprio diritto soggettivo del richiedente che risponde ai requisiti per poterne beneficiare, ed è dunque una norma immediatamente precettiva¹⁷⁸ che trova diretta applicazione nell'ordinamento.¹⁷⁹ Secondo tale interpretazione, l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari non costituirebbe dunque, formalmente, un impedimento alla sua attuazione, sebbene sia scarna la giurisprudenza di applicazione diretta di tale diritto costituzionalmente garantito.¹⁸⁰ Sebbene questa sia una possibilità singolare, occorre rammentare che invero, nell'ordinamento italiano, l'individuo non può rivolgersi direttamente alla Corte costituzionale per lamentare una lesione di un proprio diritto costituzionale. La costituzionalità delle leggi può essere vagliata solo in occasione della loro applicazione da parte dei giudici comuni, quando questi ravvisano un conflitto insanabile tra legge e Costituzione.¹⁸¹ Di conseguenza, la costituzionalità delle leggi è oggetto di sindacato giurisdizionale accentrato da parte della Corte costituzionale che, nel caso, annullerà la norma di legge contrastante.¹⁸² Dunque, nonostante l'immediata precettività del diritto costituzionale d'asilo, rimane necessaria una legge di attuazione che ne consenta la piena realizzazione nell'ordinamento.

La disposizione previgente sulla protezione umanitaria, prevista dall'articolo 5, 6° comma del Testo unico sull'immigrazione, contemplava la valutazione di tre presupposti per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari: seri motivi di carattere umanitario, il rispetto degli

¹⁷⁷ MACCHIARELLI, *La disciplina dei permessi di soggiorno*, in CONZ, LEVITA (a cura di), *Il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza. Commento organico al D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, come convertito dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132*, Roma, 2018, p. 5.

¹⁷⁸ Cfr. ALBANO, *Diritto di asilo costituzionale, obblighi internazionali dello Stato italiano ed abrogazione della protezione umanitaria*, in SANTORO, *I profili di illegittimità costituzionale del Decreto Salvini*, p. 43; BENVENUTI, *Asilo (diritto di) – II) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, aggiornamento XVI, vol. III, Roma, 2007, p. 3; BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007, pp. 31 e ss.; GLIATTA, *La garanzia costituzionale del diritto di asilo e il sistema di tutela europeo dei richiedenti protezione internazionale: quando l'integrazione non funziona*, in *federalismi.it*, Focus Human Rights, n. 3, 2017, p. 9.

¹⁷⁹ RUOTOLO, *Diritto d'asilo e status di rifugiato in Italia alla luce del diritto internazionale e della prassi interna recente*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4, 2008, pp. 1827-1828; Cassazione (sez. un. civ.), 26 maggio 1997 n. 4674; Cassazione (sez. un. civ.), 8 ottobre 1999 n. 907; Cassazione (sez. I civ.), 4 maggio 2004 n. 8423.

¹⁸⁰ Uno dei casi più noti relativi all'applicazione diretta di tale diritto è quello di Öcalan, il capo del partito curdo PKK, considerato un terrorista dallo Stato turco e per questo perseguitato. Nel 1999, il Tribunale di Roma riconobbe il suo diritto di asilo ai sensi dell'art. 10, 3° co., Cost., senza esaminare il suo caso secondo il procedimento per il riconoscimento dello status di rifugiato definito dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Per maggiori informazioni, si consulti: ZORZELLA, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2018, pp. 3-4.

¹⁸¹ Corte costituzionale, *Cos'è la Corte – Le funzioni*, https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/istituzioni/le_funzioni.do.

¹⁸² Costituzione della Repubblica italiana, 1° gennaio 1948, art. 134.

obblighi costituzionali, o quello degli obblighi internazionali dello Stato italiano. Sebbene nella Relazione governativa al decreto sicurezza si faccia più volte riferimento alla volontà di ottemperare agli obblighi costituzionali ed internazionali, senza trascurare le esigenze umanitarie che da essi derivano,¹⁸³ è pur vero che manca un'esplicita norma di legge che ne garantisca il rispetto. Di conseguenza, è stato suggerito che, qualora ad uno straniero non sia riconosciuta una delle forme di protezione internazionale ed al fine di accertare la sussistenza dei presupposti degli obblighi di cui sopra, sarà possibile ricorrere all'Autorità Giudiziaria.¹⁸⁴

Sul punto, peraltro, è intervenuto anche il Presidente della Repubblica, il quale, al momento dell'emanazione del decreto sicurezza, ha ritenuto doveroso rimarcare che:

[...] in materia, come affermato nella Relazione di accompagnamento al decreto, restano “fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato”, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia.¹⁸⁵

Tale autorevole osservazione conferma quanto abbiamo rilevato in precedenza: la tipizzazione delle ipotesi di tutela residuale concesse, senz'altro restrittiva rispetto alla norma previgente, omette di per sé di dare attuazione agli obblighi, costituzionali o internazionali, cui lo Stato italiano ha il dovere di ottemperare.¹⁸⁶ Un ulteriore riscontro di ciò deriva dal parere del 21 novembre 2018 reso dal Consiglio Superiore della Magistratura, il quale ha affermato che:

Orbene, la tipizzazione legislativa delle ipotesi di protezione realizzata con il decreto-legge in esame, in astratto pienamente legittima, e, per alcuni versi anche auspicabile in un'ottica di certezza del diritto, è però certamente non esaustiva, essendo ipotizzabili mutevoli e varie

¹⁸³ Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione governativa al «Disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge ottobre 2018, n. 113, 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»*, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/R.I._4.pdf.

¹⁸⁴ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'art. 1, D.L. 113/2018*, 25 ottobre 2018, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/2018_10_25_scheda_ASGI_art_1_DL_Immigrazione_113_ok-1_1.pdf.

¹⁸⁵ Presidenza della Repubblica, *Decreto sicurezza e immigrazione: Mattarella emana e scrive a Conte*, 4 ottobre 2018, <https://www.quirinale.it/elementi/18099>.

¹⁸⁶ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*, 15 ottobre 2018, http://asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf.

situazioni di vulnerabilità, potenzialmente idonee a fondare la richiesta di protezione dello straniero per motivi umanitari [...].¹⁸⁷

È stato difatti osservato che, se è vero che l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari non comporta di per sé alcuna riduzione della tutela costituzionale di cui all'articolo 10, 3° comma, poiché essa necessita di una legge di attuazione autonoma,¹⁸⁸ è pur vero che lo stesso non può essere affermato per quanto riguarda l'attuazione degli obblighi europei o internazionali non direttamente applicabili,¹⁸⁹ per i quali è indispensabile un recepimento nella legislazione ordinaria e che prevedono la tutela di situazioni non ricomprese nell'ambito del diritto costituzionale d'asilo.¹⁹⁰ Di conseguenza, la sostituzione della protezione umanitaria con i nuovi permessi di soggiorno per «casi speciali» e con l'ipotesi di «protezione speciale» è stata ritenuta un ulteriore vizio di incostituzionalità del decreto sicurezza, in relazione alla mancata garanzia delle tutele di cui agli articoli 2, 10, 2° e 3° comma, e 117, 1° comma della Costituzione.¹⁹¹

¹⁸⁷ Consiglio Superiore della Magistratura, *Parere ai sensi dell'art. 10 L. 24.3.1958, n. 195, sul decreto-legge 113 del 4 ottobre 2018 recante: "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, pubblica sicurezza, 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"*, 21 novembre 2018, <https://www.csm.it/documents/21768/92150/parere+decreto+sicurezza+%28delibera+21+novembre+2018%29/b80ecce0-0d61-e4b4-183c-9e20b48aac55>.

¹⁸⁸ Tale ipotesi ha sollevato, peraltro, dubbi in ordine all'incertezza dello *status* dello straniero al quale è riconosciuta la tutela dei diritti costituzionali, in assenza di mediazione da parte della fonte legislativa primaria, essendo rimesso all'autorità giudiziaria il compito di definire la condizione del titolare del diritto. Per maggiori informazioni, si consulti: Consiglio Superiore della Magistratura, *Parere ai sensi dell'art. 10 L. 24.3.1958, n. 195, sul decreto-legge 113 del 4 ottobre 2018 recante: "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, pubblica sicurezza, 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"*, 21 novembre 2018, <https://www.csm.it/documents/21768/92150/parere+decreto+sicurezza+%28delibera+21+novembre+2018%29/b80ecce0-0d61-e4b4-183c-9e20b48aac55>.

¹⁸⁹ Si fa, ad esempio, riferimento all'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, all'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, e agli artt. 2, 3 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

¹⁹⁰ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*, 15 ottobre 2018, http://asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf.

¹⁹¹ Cfr. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto-legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018, p. 180; ALBANO, *Diritto di asilo costituzionale, obblighi internazionali dello Stato italiano ed abrogazione della protezione umanitaria*, in SANTORO, *I profili di illegittimità costituzionale del Decreto Salvini*, Roma, 2019, pp. 46 e ss.

Un'altra critica diffusa riguarda le ragioni addotte a giustificazione dell'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari.¹⁹² Secondo il legislatore, l'elisione di ogni riferimento nominativo ai «motivi umanitari» si ricollega all'assenza di una normativa europea che obblighi gli Stati membri ad introdurre nei propri ordinamenti nazionali detta forma di protezione umanitaria.¹⁹³ Come osservato in precedenza, tuttavia, è possibile rinvenire forme di tutela complementare per esigenze umanitarie in diversi altri ordinamenti europei (ben 19 dei 27 Stati membri dell'UE ne contemplano una variante, Italia compresa¹⁹⁴).¹⁹⁵

È stato osservato che il diritto dell'Unione Europea riconosce l'istituto della protezione umanitaria quale forma di tutela non episodica, bensì riservata alla legislazione nazionale dei singoli Stati membri: tale principio viene stabilito, difatti, all'articolo 25 del regolamento (CE) 810/2009,¹⁹⁶ nonché nel Regolamento Dublino III, con la c.d. «clausola umanitaria»,¹⁹⁷ e

¹⁹² Cfr. DEL GUERCIO, *Dal decreto Minniti-Orlando al decreto Salvini: decretazione d'urgenza, securitizzazione della politica d'asilo e compressione dei diritti fondamentali. Quando la legge genera vulnerabilità*, in D'ANGIÒ, VISCONTI (a cura di), *Persone fragili. La vita psichica dei migranti forzati tra cura ed esclusione*, Napoli, 2018, pp. 74 e ss; Consiglio Superiore della Magistratura, *Parere ai sensi dell'art. 10 L. 24.3.1958, n. 195, sul decreto-legge 113 del 4 ottobre 2018 recante: "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, pubblica sicurezza, 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"*, 21 novembre 2018, <https://www.csm.it/documents/21768/92150/parere+decreto+sicurezza+%28delibera+21+novembre+2018%29/b80eccc0-0d61-e4b4-183c-9e20b48aac55>.

¹⁹³ Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione governativa al «Disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge ottobre 2018, n. 113, 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»*, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/R.I_4.pdf.

¹⁹⁴ Si parla, nello specifico, di Austria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia, e Ungheria. MACCHIARELLI, *La disciplina dei permessi di soggiorno*, in CONZ, LEVITA (a cura di), *Il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza. Commento organico al D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, come convertito dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132*, Roma, 2018, p. 6.

¹⁹⁵ Per maggiori informazioni circa le forme di protezione complementare contemplate nei diversi ordinamenti giuridici europei e il loro funzionamento, si consulti: European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Complementary protection in Europe*, luglio 2009, <https://www.refworld.org/pdfid/4a72c9a72.pdf>; COLOMBO, *Il ruolo della protezione umanitaria nel panorama normativo europeo e le possibili implicazioni della sua abolizione*, in *Eurojus*, n. 1, 2019; Asylum Information Database (AIDA), <http://www.asylumineurope.org/>; European migration network, *Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway – Synthesis Report*, 2020, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/emn_inform_nat_prot_statuses_final.pdf.

¹⁹⁶ Regolamento (CE) 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (*G.U.* 15 settembre 2009 *L* 243). Si stabilisce, in particolare, che «I visti con validità territoriale limitata sono rilasciati eccezionalmente nei seguenti casi: a) quando, per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali, lo Stato membro interessato ritiene necessario: i) derogare al principio dell'adempimento delle condizioni di ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c), d) ed e), del codice frontiere Schengen; ii) rilasciare un visto nonostante l'opposizione al rilascio di un visto uniforme manifestata

all'articolo 3 della c.d. «Direttiva Qualifiche».¹⁹⁸ In più, rilevano anche l'articolo 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE¹⁹⁹ e l'articolo 53 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo,²⁰⁰ i quali affermano che nessuna disposizione degli strumenti di riferimento deve essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare eventuali norme interne che forniscono maggiore protezione all'individuo.

È stata contestata, inoltre, la stigmatizzazione della previgente protezione umanitaria in ordine alla sua estesa applicazione.²⁰¹ Come analizzato in precedenza, si è parlato di una «sproporzione anomala» nel riconoscimento delle forme di protezione internazionale, tanto da rendere necessaria, a detta del legislatore, un'ampia opera di riforma e riorganizzazione della disciplina normativa del settore. Innanzitutto, è opportuno rilevare che la correlazione tra diritto costituzionale d'asilo e protezione umanitaria, citata pocanzi, ha fatto sì che quest'ultima venisse ricompresa nell'alveo dei diritti fondamentali dell'individuo: nell'ordinanza n. 19393/2009, la Cassazione ha difatti affermato che la protezione umanitaria possiede:

[...] natura di diritto soggettivo costituzionalmente protetto, costituendo una delle forme di realizzazione del diritto di asilo previsto dall'art. 10, 3° comma Cost. e avendo natura di diritto umano fondamentale, in quanto attiene alla vita e all'incolumità fisica della persona, e come tale oggetto di protezione alla stregua degli obblighi internazionali (Convenzione di Ginevra del 1951 e CEDU).²⁰²

In quanto diritto umano fondamentale, dunque, non era corretto né possibile condizionare il riconoscimento della protezione umanitaria al numero di soggetti a cui essa veniva riconosciuta, in quanto «*per sua natura, un diritto universale non può essere a numero chiuso*».²⁰³ In più è bene evidenziare, ricollegandoci a quanto detto pocanzi circa la percentuale di riconoscimento della

dallo Stato membro consultato a norma dell'articolo 22; oppure iii) rilasciare un visto per motivi di urgenza benché non abbia avuto luogo la consultazione preliminare a norma dell'articolo 22».

¹⁹⁷ Regolamento (UE) 604/2013, art. 17, par. 2.

¹⁹⁸ Direttiva 2011/95/UE, art. 3. Si stabilisce, in particolare: «*Gli Stati membri hanno facoltà di introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli in ordine alla determinazione dei soggetti che possono essere considerati rifugiati o persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché in ordine alla definizione degli elementi sostanziali della protezione internazionale, purché siano compatibili con le disposizioni della presente direttiva*».

¹⁹⁹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, Nizza, 7 dicembre 2000, art. 53 (G.U. 18 dicembre 2000 C 364).

²⁰⁰ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Roma, 4 novembre 1950, art. 53.

²⁰¹ MANGANO, *L'interpretazione dei giudici nella disciplina del permesso di soggiorno per motivi umanitari*, 19 dicembre 2019, *Questione Giustizia*, https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-interpretazione-dei-giudici-nella-disciplina-dei-permessi-di-soggiorno-per-motivi-umanitari_19-12-2019.php.

²⁰² Cassazione (sez. un. civ.), 9 settembre 2009 n. 19393.

²⁰³ Tribunale di Milano, 31 marzo 2016 n. 64207.

protezione umanitaria, che la comparazione a livello europeo dimostra in realtà che le decisioni prese dalle Commissioni territoriali italiane risultano più severe di quelle degli altri Stati membri dell'UE.²⁰⁴ Secondo quanto rilevato dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), difatti, la percentuale media di esiti negativi delle domande di asilo presentate nell'Unione Europea al giugno 2017 è pari al 54%, contro il 58% italiano,²⁰⁵ e del 61% al giugno 2018, contro il 67% italiano (prima dell'entrata in vigore del decreto sicurezza).²⁰⁶

Inoltre, gli stessi dati mostrano come la criticità emergente del sistema di protezione internazionale italiano non consista tanto in un «eccessivo» rilascio dei permessi di soggiorno per motivi umanitari, quanto piuttosto nel molto minore riconoscimento di altre forme di protezione riconosciute a livello sovranazionale, ossia lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria, rispetto alla media europea: quest'ultima, nel 2017, si attesta al 39% degli esiti positivi delle domande di asilo,²⁰⁷ mentre l'Italia si ferma al 17%, mentre nel 2018 la media europea segnava il 32%, contro il 12% italiano.²⁰⁸

²⁰⁴ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*, 15 ottobre 2018, http://asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf.

²⁰⁵ European Asylum Support Office, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union in 2017*, giugno 2018, <https://op.europa.eu/webpub/easo/annual-report-2017/img/BZ-AB-18-001-EN-N.pdf>.

²⁰⁶ European Asylum Support Office, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union in 2018*, giugno 2019, <http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/EASO-annual-report-2018.pdf>.

²⁰⁷ European Asylum Support Office, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union in 2017*, giugno 2018, <https://op.europa.eu/webpub/easo/annual-report-2017/img/BZ-AB-18-001-EN-N.pdf>.

²⁰⁸ European Asylum Support Office, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union in 2018*, giugno 2019, <http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/EASO-annual-report-2018.pdf>.

CAPITOLO QUINTO

RECENTI SVILUPPI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E DI ASILO

5.1. LE CONSEGUENZE DEL C.D. «DECRETO SICUREZZA» SUL SISTEMA ITALIANO DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

L'adozione del c.d. «decreto sicurezza» ed, in particolare, l'estesa riforma del previgente istituto della protezione umanitaria ed il ripensamento del sistema di accoglienza hanno prodotto significativi cambiamenti nel sistema italiano di protezione internazionale.

A due anni di distanza, è possibile innanzitutto notare la sostanziale variazione nel riconoscimento delle varie forme di protezione previste dall'ordinamento italiano. Ciò è dovuto alla rimodulazione della tutela complementare prevista, che ha comportato un importante calo del riconoscimento della novella «protezione speciale» per i richiedenti asilo che non rispondono né ai requisiti per l'ottenimento dello *status* di rifugiato né a quelli per la protezione sussidiaria.

Come evidenziato dai dati messi a disposizione dal Ministero dell'interno, difatti, a fronte di un precedente riconoscimento della protezione umanitaria che si attestava al 21% delle richieste esaminate nel 2018, nel 2019 solo lo 0,6% dei richiedenti protezione internazionale si è visto riconoscere la protezione speciale.¹ I dati relativi al 2020 evidenziano un *trend* simile, con un rilascio di permessi per protezione speciale pari all'1,9%.²

Questo calo va di pari passo con un aumento generalizzato delle decisioni di rigetto delle richieste di asilo esaminate in Italia:³ si è difatti passati da un tasso percentuale di dinieghi di protezione pari al 67% nel 2018 a uno pari all'80,8% nel 2019,⁴ mentre nel 2020 esso si attesta al 76%. Per quanto riguarda invece lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria, è possibile riscontrare un leggero incremento dei tassi di riconoscimento di entrambi, passati rispettivamente

¹ Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Dati asilo – anni 2015-2019*, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/nuove_schede_riepilogative_al_31_di_cembre_2019_0.pdf.

² Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Dati asilo 2020*, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasilo>.

³ VILLA, *Migrazioni in Italia: tutti i numeri*, 31 gennaio 2020, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-italia-tutti-i-numeri-24893>.

⁴ Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Dati asilo – anni 2015-2019*, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/nuove_schede_riepilogative_al_31_di_cembre_2019_0.pdf.

dall'8% e dal 5% del 2018 all'11,8% ed al 10,3% del 2020.⁵ Tutto ciò conferma, peraltro, quanto osservato in precedenza relativamente all'approccio restrittivo delle Commissioni territoriali italiane in merito alle decisioni prese rispetto alla media europea;⁶ secondo quanto rilevato dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), difatti, la percentuale media di esiti negativi delle domande di asilo presentate nell'Unione Europea all'ottobre 2020 è pari al 68%, contro il 77,5% italiano (leggermente calato a 76% a dicembre).⁷

	SBARCHI	RICHIESTE DI ASILO	RICHIESTE ESAMINATE	STATUS DI RIFUGIATO	PROTEZIONE SUSSIDIARIA	PROTEZIONE SPECIALE	ESITO NEGATIVO
GENNAIO	1.342	3.795	7.272	782	660	37	5.793
FEBBRAIO	1.211	3.997	7.040	716	618	48	5.658
MARZO	241	1.115	2.875	306	303	22	2.244
APRILE	671	149	250	28	25	2	195
MAGGIO	1.654	1.097	2.467	294	213	12	1.948
GIUGNO	1.831	1.958	2.359	288	139	26	1.906
LUGLIO	7.063	2.270	2.895	446	300	38	2.111
AGOSTO	5.327	1.177	1.686	246	170	22	1.248
SETTEMBRE	4.386	1.297	3.262	479	366	22	2.395
OTTOBRE	3.477	3.655	4.157	503	527	70	3.057
NOVEMBRE	5.360	3.254	4.198	448	559	199	2.992
DICEMBRE	1.571	3.199	3.292	388	430	282	2.192
TOTALE	34.134	26.963	41.753	4.924 (11,8%)	4.310 (10,3%)	780 (1,9%)	31.739 (76%)

Figura 1. – Numeri e statistiche sull'asilo nel 2020

⁵ Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Dati asilo – anni 2015-2019*, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/nuove_schede_riepilogative_al_31_di_cembre_2019_0.pdf; Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Dati asilo 2020*, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/i-neri-dellasil>.

⁶ Per maggiori informazioni, si consulti: Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*, 15 ottobre 2018, http://asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestazioni_illegittimita_costituzione.pdf.

⁷ European Asylum Support Office, *Latest asylum trends – October 2020*, <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>.

È stato anche rilevato che, sebbene il riconoscimento della previgente protezione umanitaria avesse conosciuto una contrazione ad ottobre, mese in cui è stato emanato il decreto sicurezza,⁸ tale diminuzione aveva avuto inizio ben prima di allora.⁹ Difatti, secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno, già dal luglio 2018 è possibile notare una flessione nei tassi di riconoscimento della suddetta tipologia di tutela, passata dal 27% del mese precedente al 23%,¹⁰ per poi arrivare al 17% di settembre.¹¹ Tale calo progressivo è stato messo in correlazione con la diramazione della circolare n. 8819/2018 del Ministero dell'interno,¹² della quale esso costituirebbe una conseguenza: con la circolare in oggetto, difatti, il Governo allora in carica esortava le Commissioni territoriali ad un atteggiamento restrittivo nell'esame delle circostanze di vulnerabilità atte a dar luogo al riconoscimento della protezione umanitaria, le quali «non possono essere riconducibili a mere e generiche condizioni di difficoltà»^{13, 14}.

Si è posta, inoltre, la questione della valenza intertemporale della riforma della protezione umanitaria. In proposito, il decreto sicurezza prevedeva due clausole transitorie, le quali riguardavano soltanto alcune ipotesi concernenti le procedure di esame delle domande di asilo che erano in corso al momento della sua entrata in vigore. In particolare, l'articolo 1, 8° comma del decreto regolava i casi di permessi di soggiorno per motivi umanitari già riconosciuti ai sensi del previgente articolo 32, 3° comma del d.lgs. n. 25/2008.¹⁵ L'articolo 1, 9° comma, invece, disciplinava i casi in cui il permesso di soggiorno suddetto non fosse ancora stato rilasciato, ma la

⁸ Secondo i dati del Ministero dell'interno, si è passati dal 12% di ottobre, al 5% di novembre, al 3% di dicembre, e al 2% di gennaio 2019.

⁹ ZORZELLA, *Il disordine sociale del decreto sicurezza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019, p. 2.

¹⁰ Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Dati asilo – luglio 2018*, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/luglio_2018_.pdf.

¹¹ Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Dati asilo – settembre 2018*, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/settembre_2018_.pdf.

¹² Ministero dell'interno, circolare n. 8819/2018, «Il riconoscimento della protezione internazionale e la tutela umanitaria», <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/07/Circolare-4-luglio-2018-limiti-a-protezione-umanitaria.pdf>.

¹³ *Ivi*, p. 3.

¹⁴ ZORZELLA, *Il disordine sociale del decreto sicurezza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019, p. 2.

¹⁵ Decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 «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», art. 1, 8° comma (*G.U.* 4 ottobre 2018 n. 231). Si stabiliva che: «Fermo restando i casi di conversione, ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari già riconosciuto ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in corso di validità alla data di entrata in vigore del presente decreto, è rilasciato, alla scadenza, un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dal presente decreto, previa valutazione della competente Commissione territoriale sulla sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Commissione territoriale competente avesse già «*ritenuto sussistenti gravi motivi di carattere umanitario*». In tal caso, si prevedeva il rilascio di un permesso di soggiorno per «casi speciali».¹⁶

In aggiunta, non era chiaro come procedere in relazione ad altre fattispecie non disciplinate dal decreto suddetto, che interessavano molteplici richiedenti già presenti in Italia. Erano esclusi dalle suddette esplicite ipotesi tutti i procedimenti di esame in cui le Commissioni territoriali non avessero già riconosciuto il diritto alla protezione umanitaria. Nulla si stabiliva, ad esempio, circa le domande ancora pendenti dinanzi alle Commissioni, ma riguardo alle quali non era ancora stata presa una decisione al 5 ottobre 2018. Non venivano disciplinati i ricorsi contro una decisione negativa della Commissione territoriale competente o del questore, per i quali l'autorità giudiziaria non avesse ancora raggiunto una decisione. O, ancora, non era chiaro cosa fare nel caso in cui il giudice avesse riconosciuto il diritto alla protezione umanitaria, ma il questore non avesse ancora rilasciato il permesso di soggiorno per motivi umanitari.¹⁷

Sul punto, con la sentenza n. 4890/2019, la prima sezione civile della Corte di Cassazione si è espressa nel senso di escludere che le norme introdotte dal decreto sicurezza potessero applicarsi ai casi pregressi.¹⁸ Si è fatto riferimento, innanzitutto, all'articolo 11 delle preleggi del Codice civile, secondo il quale «*la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo*».¹⁹ Invero, tale disposizione non pone un vincolo in capo al Legislatore, in quanto può essere derogata, ma la Corte costituzionale ha stabilito che ciò può avvenire solo qualora «*la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti*».²⁰ In ragione di ciò, la Cassazione ha ripreso l'orientamento giurisprudenziale per il quale la protezione umanitaria costituisce oggetto di un vero e proprio diritto soggettivo costituzionalmente protetto,²¹ il cui riconoscimento non può dunque essere messo

¹⁶ *Ivi*, art. 1, 9° comma. Si stabiliva che: «*Nei procedimenti in corso, alla data di entrata in vigore del presente decreto, per i quali la Commissione territoriale non ha accolto la domanda di protezione internazionale e ha ritenuto sussistenti gravi motivi di carattere umanitario allo straniero è rilasciato un permesso di soggiorno recante la dicitura "casi speciali" ai sensi del presente comma, della durata di due anni, convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato. Alla scadenza del permesso di soggiorno di cui al presente comma, si applicano le disposizioni di cui al comma 8*».

¹⁷ CANZIAN, *La non retroattività dell'abrogazione della protezione umanitaria*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2, 2020, p. 8.

¹⁸ Cassazione (sez. I civ.), 19 febbraio 2019 n. 4890.

¹⁹ Regio Decreto 16 marzo 1942 n. 262 «*Disposizioni sulla legge in generale o disposizioni preliminari al Codice civile (preleggi)*», art. 11.

²⁰ Corte costituzionale, 19 settembre 2011 n. 257.

²¹ Cassazione (sez. un. civ.), 9 settembre 2009 n. 19393. Si affermava, in particolare, che la protezione umanitaria avesse «*natura di diritto soggettivo costituzionalmente protetto, costituendo una delle forme di realizzazione del diritto di asilo previsto dall'art. 10, 3° comma Cost. e avendo natura di diritto umano fondamentale, in quanto attiene alla vita e all'incolumità fisica della persona, e come tale oggetto di protezione alla stregua degli obblighi internazionali (Convenzione di Ginevra del 1951 e CEDU)*».

in discussione da una novella che non abbia esplicitamente un effetto retroattivo.²² Si è stabilito, in particolare, che:

[...] il diritto soggettivo, nella specie, è preesistente alla verifica delle condizioni cui la legge lo sottopone, mediante il procedimento amministrativo ed eventualmente giudiziale. Il risultato positivo o negativo dell'accertamento dipende dal quadro allegativo e probatorio posto a base della domanda ma non incide sulla natura giudica della situazione giuridica soggettiva azionata e sulla incontestata natura dichiarativa della verifica amministrativa e giudiziale.²³

Nel sottolineare che le domande di asilo inoltrate prima dell'entrata in vigore del decreto sicurezza devono essere esaminate sulla base della normativa vigente al momento della loro presentazione, la Cassazione ha peraltro richiamato l'*acquis* dell'Unione Europea relativo al diritto del cittadino straniero agli *status* di protezione.²⁴ Nello specifico, si è fatta menzione della c.d. «Direttiva Qualifiche»,²⁵ nella quale si afferma la natura meramente ricognitiva dell'accertamento amministrativo e giudiziale della protezione internazionale,²⁶ e della recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE,²⁷ la quale ha stabilito chiaramente che, attesa la natura ricognitiva di tale accertamento, si deve prendere in considerazione la posizione giuridica del richiedente al momento della presentazione della domanda, poiché la durata delle procedure d'esame può essere determinata da fattori indipendenti dalla volontà del richiedente stesso.

²² Cfr. CANZIAN, *La non retroattività dell'abrogazione della protezione umanitaria*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2, 2020, p. 9; CANZIAN, *Profili di diritto intertemporale del decreto-legge n. 113/2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019, pp. 15-35.

²³ Cassazione (sez. I civ.), 19 febbraio 2019 n. 4890.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), considerando no. 21 (*G.U.U.E.* 20 dicembre 2011 L 337, p. 9).

²⁶ Si afferma, in particolare, che «l'accertamento interferisce con il diritto dell'Unione Europea, potendo costituire parte integrante del sistema legislativo della protezione internazionale degli Stati membri. Ne consegue che i principi affermati dalla Corte di Giustizia [...] costituiscono un canone ermeneutico rilevante anche ai fini della corretta applicazione delle norme che si succedono all'interno dei singoli ordinamenti». Per maggiori informazioni, si consulti: SERRA, *La Corte di Cassazione e l'irretroattività del dl 113/2018: tra una decisione annunciata e spunti interpretativi futuri sul permesso di soggiorno per motivi umanitari*, 24 febbraio 2019, *Questione Giustizia*, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-corte-di-cassazione-e-l-irretroattivita-del-dl-24-02-2019.php>.

²⁷ Corte di giustizia (ottava sezione), sentenza 7 settembre 2017, *Bossen e a.*, causa C-559/16. Nella causa in oggetto, si faceva riferimento alla domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente asilo che, all'epoca, era un minore non accompagnato. Egli intendeva esercitare il diritto al ricongiungimento familiare, ma aveva raggiunto la maggiore età in corso di giudizio. La Corte di giustizia ha così affermato che un'eventuale diversità nell'esito della domanda basata unicamente sulla durata dell'accertamento del diritto viola il principio della parità di trattamento e della certezza del diritto. Di conseguenza, nell'esaminare una domanda di protezione internazionale, occorre tenere in considerazione la posizione giuridica del richiedente al momento della presentazione della domanda.

Malgrado tutto, a distanza di pochi mesi dalla sentenza n. 4890/2019, la medesima sezione civile della Cassazione ha espresso, con tre ordinanze di contenuto identico, un parere completamente opposto.²⁸ Nelle ordinanze in oggetto, si qualificava la protezione umanitaria come fattispecie di tutela a formazione progressiva che, come tale, dovrebbe essere disciplinata dalle norme vigenti al momento in cui si svolge il procedimento che ne accorda o meno il riconoscimento.²⁹ Secondo tale interpretazione, il fatto da cui scaturisce il diritto alla protezione umanitaria sarebbe da individuarsi non nella presenza delle condizioni di vulnerabilità del richiedente, maturate prima di presentare domanda di protezione, bensì nell'adozione di un provvedimento che ne attesti la sussistenza.³⁰

La questione è stata dunque posta all'attenzione delle sezioni unite della Cassazione: esse hanno rigettato quest'ultimo orientamento, ribadendo nuovamente la natura di diritto soggettivo della protezione umanitaria e specificando che il procedimento di esame della domanda non incide sull'insorgenza del diritto alla protezione, che, «*se sussistente, è pieno e perfetto e nelle forme del procedimento è soltanto accertato; se insussistente, esso non potrà nascere per effetto dello svolgimento del procedimento*».³¹ Per tale ragione, non è possibile applicare retroattivamente le norme introdotte dal decreto sicurezza, in quanto esse sarebbero suscettibili di mettere in discussione l'esistenza di diritti perfetti di cui gli stranieri erano già titolari prima dell'adozione del decreto in oggetto.³²

Nel valutare gli effetti del decreto sicurezza sul sistema italiano di protezione internazionale, occorre considerare anche il calo degli sbarchi e, conseguentemente, delle richieste di asilo verificatisi negli ultimi anni. A maggio 2019, il Governo allora in carica dichiarava:

-9,2% i reati in generale in Italia, -15% gli omicidi, le violenze sessuali e i tentati omicidi. Sono i dati trimestrali raccolti al 31 marzo 2019 e raffrontati con lo stesso periodo 2018 dal Viminale. In calo anche le presenze di stranieri in accoglienza -31,87%: dalle 170mila al giorno, rilevate al 13 maggio 2018, alle 115.894 conteggiate al 13 maggio 2019. Con cali record in Sicilia -42,6% e -33,5% in Lombardia.³³

²⁸ Cassazione (sez. I civ.), 3 maggio 2019 nn. 11749, 11750, e 11751.

²⁹ CANZIAN, *La non retroattività dell'abrogazione della protezione umanitaria*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2, 2020, pp. 10-11.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Cassazione (sez. un. civ.), 13 novembre 2019 nn. 29459, 29460, e 29461.

³² CANZIAN, *La non retroattività dell'abrogazione della protezione umanitaria*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2, 2020, p. 12; CANZIAN, *Profili di diritto intertemporale del decreto-legge n. 113/2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019, pp. 20 e ss.

³³ Ministero dell'interno, *Reati -9,2%, -31,87% la presenza di stranieri. I dati 2019 del Viminale*, 16 maggio 2019, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/reati-92-3187-presenza-stranieri-i-dati-2019-viminale>.

Si associavano due fenomeni, ossia la diminuzione dei reati e il calo della presenza degli stranieri, con l'evidente obiettivo di rendere l'uno la diretta conseguenza dell'altro. Si proseguiva, difatti, sottolineando come i dati in questione fossero stati raccolti dopo l'approvazione del decreto sicurezza, il quale avrebbe «fornito strumenti innovativi per allontanare gli immigrati irregolari e per fermare chi delinque».³⁴ È stato osservato che una tale correlazione sia da considerarsi puramente politica, e non invece tecnico-scientifica come si evince nelle intenzioni del comunicato,³⁵ ma egualmente suscettibile di influenzare l'opinione pubblica ed i *media*.³⁶ Nonostante ciò, i dati rilevati dalle agenzie statistiche, sia nazionale³⁷ che europea,³⁸ mostrano un *trend* della diminuzione dei reati costante negli anni ed, in più, un parallelo aumento della presenza di stranieri sul territorio nazionale dovuta alla crisi migratoria; i due fenomeni, dunque, non solo sono indipendenti, ma variano in maniera opposta l'uno all'altro.³⁹

Inoltre, malgrado quanto dichiarato da esponenti dell'allora Governo in carica, è stato sottolineato che la diminuzione della presenza di stranieri in Italia non può imputarsi direttamente al decreto sicurezza.⁴⁰ Come evidenziato dal grafico sottostante,⁴¹ il picco degli arrivi si è registrato al termine del 2016, con un totale di 181.436 sbarchi; arrivi che erano in calo già nel 2017 e che si sono sensibilmente ridotti nel 2018.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ PETRILLO, *La guerra dei migranti: numeri allegri e tristi passioni*, in *Sicurezza e scienze sociali*, n. 2, 2019, p. 34.

³⁶ Secondo quanto rilevato dall'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), nel 2018 i casi di discriminazione etnico-razziale sono stati quasi 3.300, con un incremento del 10% rispetto all'anno precedente. Ciò è stato, peraltro, confermato dalla c.d. «Mappa dell'intolleranza», anche ogni anno analizza il comportamento degli italiani su Twitter: secondo le stime, sono i casi di *hate speech* sono esplosi nel 2019, soprattutto nei confronti di migranti, mussulmani, ed ebrei. Per maggiori informazioni, si consulti: Vox – Osservatorio Italiano sui Diritti, *La mappa dell'intolleranza – anno 4*, http://www.voxdiritti.it/wp-content/uploads/2019/06/190610_VOX-Comunicato-mappa-2019_completo-compresso.pdf; CESAREO (a cura di), *Fondazione ISMU – Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019*, Milano, 2020, pp. 60 e ss.

³⁷ ISTAT, *Delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria*, http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=dccv_delittips.

³⁸ Eurostat, *Crime statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime_statistics.

³⁹ PETRILLO, *La guerra dei migranti: numeri allegri e tristi passioni*, in *Sicurezza e scienze sociali*, n. 2, 2019, p. 36.

⁴⁰ Cfr. GABANELLI, RAVIZZA, *Il decreto Salvini ha ridotto gli sbarchi?*, 21 ottobre 2020, https://www.corriere.it/digital-edition/CORRIEREFCA_NAZIONALE_WEB/2020/10/21/21/pil-decreto-salvinip-pha-ridotto-gli-sbarchip_U3220217265505aND.shtml; PETRILLO, *La guerra dei migranti: numeri allegri e tristi passioni*, in *Sicurezza e scienze sociali*, n. 2, 2019, pp. 36 e ss.

⁴¹ Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Quaderno statistico dal 1990 al 2019*,

http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990_2019_0.pdf; Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Dati asilo 2020*, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasil>.

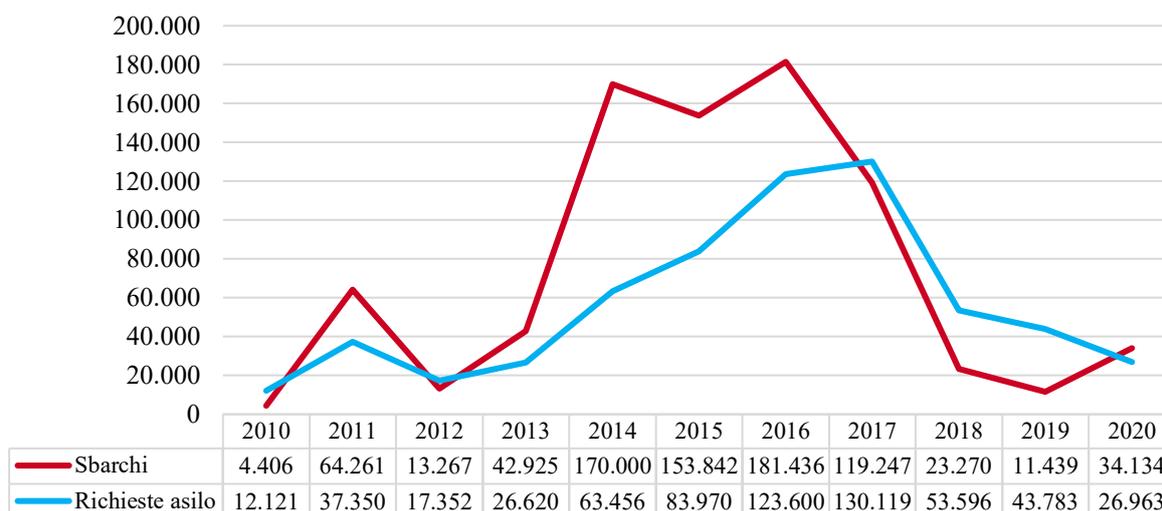


Figura 2. – Andamento sbarchi e richieste di asilo dal 2010 al 2020

È vero che, fra il 2018 e il 2019, i livelli degli sbarchi sono equiparabili a quelli precedenti alla crisi migratoria, ma occorre sottolineare che ciò non è dipeso dal decreto sicurezza, il quale si è piuttosto inserito in un contesto già profondamente differente da quello emergenziale degli anni 2014-2017. Difatti, la diminuzione degli sbarchi è innanzitutto una conseguenza dell'intesa tra Italia e Libia stretta nel febbraio 2017, che ne ha provocato una notevole contrazione rispetto al periodo precedente. Il *Memorandum* in oggetto, rinnovato nel febbraio 2020, prevede difatti che l'Italia si impegni a fornire «supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione clandestina»,⁴² a fornire aiuti economici per la chiusura del confine meridionale della Libia, che la separa dal Niger,⁴³ e a finanziare i «centri di accoglienza» libici per migranti,⁴⁴ al centro di molteplici critiche per i trattamenti disumani riservati agli stranieri che vi permangono.⁴⁵

In particolare, è stata osservata la progressiva diminuzione degli arrivi in Italia a partire dal luglio 2017, che ha toccato i minimi storici tra gennaio e aprile 2019, con meno di 300 sbarchi al

⁴² Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana, 2 febbraio 2017, art. 1.

⁴³ *Ivi*, art. 2.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Per maggiori informazioni, si consulti: Amnesty International, *Libya's dark web of collusion. Abuses against Europe-bound refugees and migrants*, dicembre 2017, pp. 20 e ss; OHCHR, *UN human rights chief: Suffering of migrants in Libya outrage to conscience of humanity*, novembre 2016, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22393&LangID=E>; MANCINI, *Il Memorandum d'intesa tra Italia e Libia del 2017 e la sua attuazione*, in RONZITTI, SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Torino, 2018, pp. 197-198; PETRILLO, *La guerra dei migranti: numeri allegri e tristi passioni*, in *Sicurezza e scienze sociali*, n. 2, 2019, pp. 36 e ss.

mese.⁴⁶ Gli sbarchi sono difatti aumentati nel primo semestre del 2017, attestandosi al +18,7% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, per poi ridursi del -67,7% nel secondo semestre.⁴⁷ Oltre agli effetti generati dall'affiancamento delle navi italiane a quelle della Guardia costiera libica, sono stati anche osservati i risultati ottenuti a seguito dell'attivazione di diversi *hotspots* nei luoghi messi sotto maggiore pressione dagli sbarchi,⁴⁸ nonché a seguito dell'emanazione del c.d. «Codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare»,⁴⁹ il quale ha previsto per le ONG la presenza, a bordo delle imbarcazioni, di personale di polizia, e il dovere di cooperazione con la Guardia costiera libica quali requisiti per essere autorizzate alle operazioni di soccorso.⁵⁰

Un ulteriore effetto del decreto sicurezza stimato è quello relativo all'aumento della presenza di stranieri irregolari nel territorio nazionale. Occorre sottolineare che è assai arduo stabilire quanti siano precisamente gli stranieri irregolari in Italia. Proprio perché si tratta di individui che vivono in condizioni di irregolarità, non è possibile ottenere un dato preciso della loro presenza anno per anno; si può, invece, ricostruire tale dato mediante alcune stime statistiche effettuate basandosi sulle rilevazioni, ad esempio, del Ministero dell'interno, dell'Eurostat, o di altri

⁴⁶ GABANELLI, RAVIZZA, *Il decreto Salvini ha ridotto gli sbarchi?*, 21 ottobre 2020, https://www.corriere.it/digital-edition/CORRIEREFC_NAZIONALE_WEB/2020/10/21/21/pil-decreto-salvinip-pha-ridotto-gli-sbarchip_U3220217265505aND.shtml.

⁴⁷ Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento di economia e finanza 2018*, http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2018/DEF_2018_-_Sez.1_-_Programma_di_Stabilitx.pdf.

⁴⁸ Gli *hotspots* sono stati istituiti nei punti di crisi dei due Paesi più interessati dagli sbarchi, ossia Grecia e Italia. Per la Grecia, essi sono stati attivati a Chio, Kos, Lesbo, Leros, e Samo; per l'Italia, invece, a Lampedusa, Messina, Pozzallo, Taranto, e Trapani. Qui si svolgono attività di prima accoglienza, identificazione, registrazione, e rilevamento delle impronte digitali dei migranti e dei richiedenti asilo che entrano nel territorio dell'UE per via marittima o per via terrestre. In più, negli *hotspots* vengono esperite anche le procedure di riconoscimento della protezione internazionale o di rimpatrio dei migranti. Per maggiori informazioni, si consulti: Parlamento europeo, *Hotspots at EU external borders*, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI%282018%29623563_EN.pdf.

⁴⁹ Codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare, 7 agosto 2017, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/codice_condotta_ong.pdf.

⁵⁰ Al fine di scongiurare ulteriormente gli sbarchi, si è assistito, tra le altre cose, ad una progressiva “criminalizzazione mediatica” delle ONG che operavano nel Mediterraneo per le operazioni di salvataggio in mare, accusate di essere un *pull factor* del fenomeno dell'immigrazione irregolare verso l'Europa; a tal proposito, il «*Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019*» della Fondazione ISMU parla di un «*processo di criminalizzazione della solidarietà*». Il 7 agosto 2017, il Ministero dell'interno ha redatto un codice di comportamento per le ONG che si occupano del soccorso in mare dei migranti. Il 15 agosto 2017, tale codice è stato sottoscritto da: Save the Children, Migrant Offshore Aid Station, Sea Eye, Proactiva Open Arms, e S.O.S. Mediterranee. Per maggiori informazioni, si consulti: ZORZELLA, *Il disordine sociale del decreto sicurezza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019, p. 4; BUCCINI, *Italiani e no. Dagli albanesi ai «taxi del mare», storia di un Paese a galla su trent'anni di paure*, Milano, 2020, pp. 181 e ss; Ministero dell'interno, *Ferragosto 2017: Dossier Viminale*, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/dossier_15_agosto.pdf.

enti quali la Fondazione ISMU (Iniziativa e Studi sulla Multietnicità) e l'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale).

La Fondazione ISMU ha tracciato una stima dell'irregolarità in Italia nel corso degli anni. Come evidenziato dal grafico sottostante, tale fenomeno è diminuito soprattutto in corrispondenza delle grandi regolarizzazioni, come ad esempio quella del 2002,⁵¹ od a seguito del periodo in cui la crisi economica recente ha prodotto gli effetti peggiori per l'occupazione.⁵² È stato poi rilevato che l'irregolarità sia tornata a crescere per effetto della crisi migratoria del 2014-2015, a causa delle maggiori richieste di asilo che hanno ricevuto esito negativo, per i maggiori permessi di soggiorno giunti a scadenza e non rinnovati, e per i rimpatri effettuati.⁵³

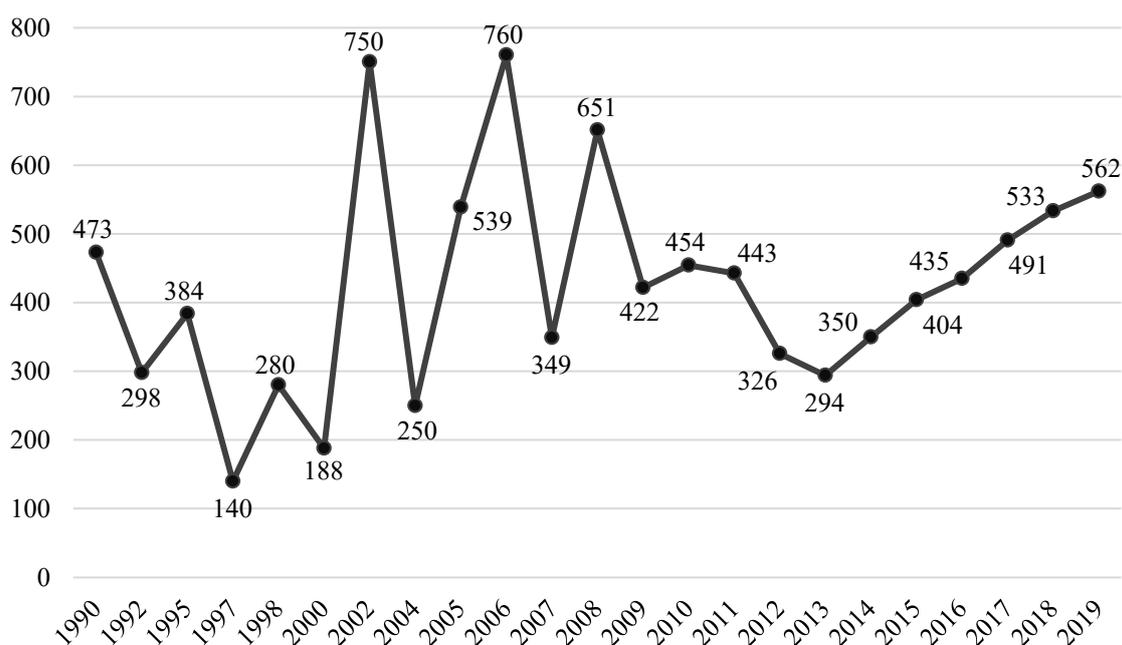


Figura 3. – Andamento dell'irregolarità in Italia negli anni 1990-2019

Secondo quanto rilevato, gli stranieri irregolari presenti in Italia al 1° gennaio 2019 erano circa 562.000. Gli stranieri regolarmente residenti ammontavano invece a 5,25 milioni, mentre quelli regolari ma non residenti a 404.000, per cui gli irregolari rappresentavano «solo» il 10% della popolazione straniera nel territorio nazionale.⁵⁴ Considerando la crescita di stranieri irregolari a

⁵¹ Cfr. COLUCCI, *Per una storia del governo dell'immigrazione straniera in Italia: dagli anni Sessanta alla crisi delle politiche*, in *Meridiana*, n. 91, 2018, p. 24; COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018, pp. 142-143.

⁵² CESAREO (a cura di), *Fondazione ISMU – Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019*, Milano, 2020, p. 11.

⁵³ *Ivi*, pp. 11 e ss.

⁵⁴ *Ivi*, p. 100.

partire dal 2013, pari a più di 35.000 individui l'anno, si era stimata la presenza irregolare di oltre 600.000 individui all'inizio del 2020.⁵⁵

Tuttavia, come evidenziato dai dati elaborati dall'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI),⁵⁶ un anno dopo l'entrata in vigore del decreto-legge in oggetto il numero dei nuovi irregolari presenti in Italia ha subito un discreto aumento rispetto a quanto sarebbe avvenuto se il decreto sicurezza non fosse esistito. Nel complesso, sono stati stimati oltre 680.000 stranieri che nel 2019 vivevano in condizioni di irregolarità,⁵⁷ un valore più che raddoppiato rispetto al periodo precedente alla recente crisi migratoria. Come accennato precedentemente, tale stima si basa su più fattori. Innanzitutto, nel 2019 è aumentato il numero di richieste di asilo che hanno ricevuto esito negativo da parte delle Commissioni territoriali; i dinieghi sono stati 76.798, contro i 60.147 del 2018, passando dal 66% del totale delle richieste di asilo esaminate all'80,8%.⁵⁸ Contestualmente, vi è poi stata una contrazione notevole della protezione complementare riconosciuta, che si attestava al 21% nel 2018 e allo 0,6% nel 2019.⁵⁹

Sono peraltro diminuiti i rimpatri, benché sia più complesso capire con precisione quanti siano stati. Nel 2019, Eurostat ha rilevato che, su 26.900 stranieri per i quali era stato disposto l'allontanamento dall'Italia,⁶⁰ solo 6.470 di essi sono stati effettivamente rimpatriati,⁶¹ ossia il 24% del totale. Nel 2018, invece, erano stati rimpatriati 5.615 stranieri⁶² su un totale di 27.070 allontanamenti disposti,⁶³ trattandosi dunque di circa il 20,7%. Da ciò si potrebbe dedurre un aumento dei rimpatri dovuti all'effetto del decreto sicurezza, ma occorre mettere in relazione tali dati con quelli rilevati dal Ministero dell'interno, che fornisce dati annuali relativi ai rimpatri dei cittadini stranieri irregolari prendendo in considerazione il periodo dal 1° agosto al 31 luglio dell'anno successivo. Sappiamo che, dal 1° agosto 2017 al 31 luglio 2018 e dunque prima

⁵⁵ VILLA, *Migrazioni in Italia: tutti i numeri*, 31 gennaio 2020, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-italia-tutti-i-numeri-24893>.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ ActionAid, Openpolis, *La sicurezza dell'esclusione – Centri d'Italia 2019*, https://www.actionaid.it/app/uploads/2020/05/CentridItalia_2019.pdf.

⁵⁸ Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Confronto dati anni 2018-2019*, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/confronto_dati_2018_-_2019_0.pdf.

⁵⁹ Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Dati asilo – anni 2015-2019*, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/nuove_schede_riepilogative_al_31_di_cembre_2019_0.pdf.

⁶⁰ Eurostat, *Third country nationals ordered to leave – annual data (rounded)*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_eiord/default/table?lang=en.

⁶¹ Eurostat, *Third country nationals returned following an order to leave – annual data (rounded)*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_eirtn/default/table?lang=en.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Eurostat, *Third country nationals ordered to leave – annual data (rounded)*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_eiord/default/table?lang=en.

dell'entrata in vigore del decreto sicurezza, i rimpatri sono stati 6.909.⁶⁴ Un anno dopo, nonostante le riforme apportate e le norme introdotte nel sistema di protezione internazionale italiano, i rimpatri sono diminuiti del -0,7%, attestandosi a 6.862;⁶⁵ di conseguenza, è possibile affermare che, malgrado quanto affermato da esponenti del Governo allora in carica,⁶⁶ il decreto sicurezza non abbia sortito effetti significativi in termini di riduzione delle presenze irregolari nel territorio nazionale.

Per quanto riguarda invece il 2020, è stato stimato che, se il permesso di soggiorno per motivi umanitari non fosse stato abrogato e sostituito dai permessi di soggiorno per «casi speciali» e dalla protezione speciale, a fine 2020 vi sarebbero stati, in ogni caso, più di 80.000 individui irregolari in più rispetto a giugno 2018. Questo dipende dal maggior numero di domande di asilo che hanno avuto esito negativo rispetto al numero di rimpatri effettuati nello stesso periodo.⁶⁷ Con la riforma della protezione umanitaria, la quale ha comportato una netta contrazione di riconoscimenti della protezione speciale e il conseguente aumento dei dinieghi, si è generato un ulteriore incremento dei nuovi irregolari, pari a più di 40.000 individui.⁶⁸

⁶⁴ Ministero dell'interno, *Ferragosto 2019: Dossier Viminale*, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/dossier_viminale_15_agosto_2019.pdf.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Si ricordi quanto affermato dal Ministero dell'interno relativamente al calo della presenza degli stranieri e il corrispettivo calo della criminalità, fenomeni messi in relazione con l'applicazione delle norme introdotte dal decreto sicurezza.

⁶⁷ Secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno, i rimpatri effettuati dal 1° agosto 2018 e il 31 luglio 2019 sono stati 6.862. Rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, si è assistito a una diminuzione dei rimpatri pari a -0,7%. Tra il 1° agosto 2019 e il 31 luglio 2020, invece, i rimpatri sono stati 4.408, pari a -35,8% rispetto all'anno precedente. Occorre anche sottolineare che non risultano disponibili i dati relativi al periodo che intercorre tra il 1° agosto 2020 e il 31 dicembre 2020. Per maggiori informazioni, si consulti: Ministero dell'interno, *Ferragosto 2019: Dossier Viminale*, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/dossier_viminale_15_agosto_2019.pdf; Ministero dell'interno, *Ferragosto 2020: Dossier Viminale*, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dossier_viminale_2020.pdf.

⁶⁸ VILLA, (@emmevilla), «Ecco com'è andata. Le barre rappresentano il numero di stranieri diventati irregolari da giugno 2018 a oggi a causa del diniego di protezione internazionale. In blu, quello che sarebbe successo senza #DecretoSicurezza. In arancione, ciò che è successo davvero.» *Twitter*, 28 gennaio 2021, 11:43 A.M., <https://twitter.com/emmevilla/status/1354741981352747008>.

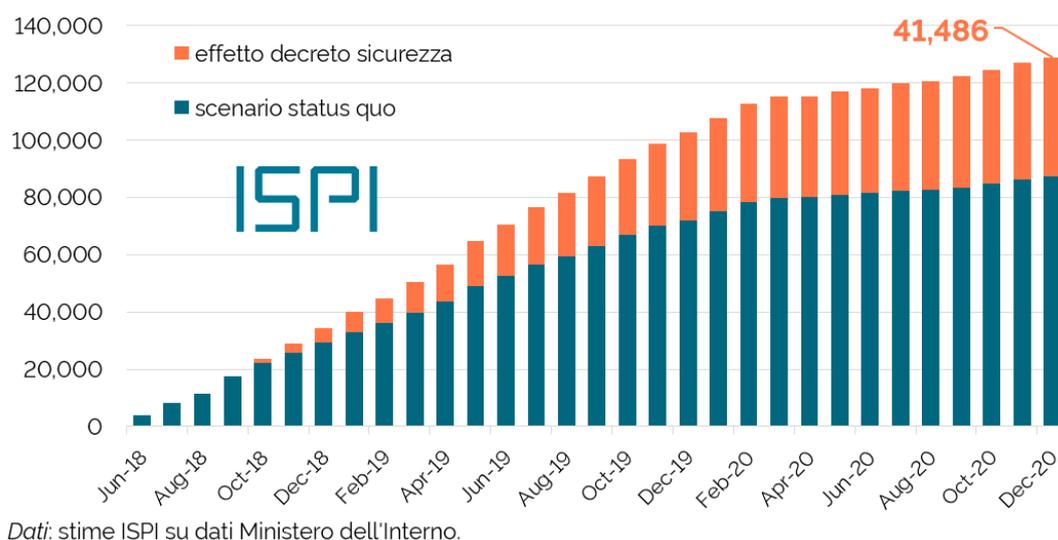


Figura 4. – I nuovi irregolari in Italia (giugno 2018 – dicembre 2020)

5.2. GLI EFFETTI DELLA PANDEMIA DA COVID-19 SULLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Valutare e apprezzare gli effetti del decreto sicurezza nel 2020 è assai complesso. Occorre, difatti, considerare quella che è senza dubbio la questione centrale del 2020 a livello globale, ossia la pandemia di Covid-19. In ragione di ciò, appare arduo stabilire quanto le rilevazioni effettuate dipendano dal decreto-legge in oggetto in sé e per sé e quanto, invece, siano unicamente una conseguenza dell'emergenza ancora in corso.

A provocare la pandemia in questione è stato il virus SARS-CoV-2, un nuovo ceppo di coronavirus che non era mai stato precedentemente identificato nell'uomo, e che ha reso necessaria l'attuazione di rigide misure di contenimento del virus in tutto il mondo, al fine di limitarne la diffusione e sostenere i servizi sanitari nazionali.⁶⁹ L'esistenza del virus è stata resa nota a inizio gennaio 2020, ed esso ha iniziato a diffondersi velocemente in tutto il mondo, tanto che il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha dichiarato che si trattava di «un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale».⁷⁰ In particolare, si è assistito ad una

⁶⁹ Ministero della salute, *Che cos'è il nuovo coronavirus*, <http://www.salute.gov.it/portale/malattieInfettive/dettaglioFaqMalattieInfettive.jsp?lingua=italiano&id=228>.

⁷⁰ World Health Organization, *Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)*, 30 gennaio 2020, [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)); EpiCentro – Istituto Superiore di Sanità, *SARS-CoV-2: emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale. Statement OMS sul secondo meeting del Comitato di sicurezza Regolamento sanitario internazionale*, 12 marzo 2020, <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-dichiarazione-internazionale>.

crescente diffusione del Covid-19 in Europa a febbraio 2020, momento a partire dal quale i governi nazionali (appartenenti all'UE e non) hanno imposto varie restrizioni, le quali hanno avuto un impatto diretto su molteplici settori, tra cui il normale funzionamento delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale.⁷¹ Inoltre, sono stati reintrodotti i controlli alle frontiere esterne dell'area Schengen, ritenuti necessari a contenere la diffusione del virus;⁷² in seguito i confini esterni dell'UE sono stati chiusi a marzo 2020, inizialmente per 30 giorni,⁷³ per poi prolungare le restrizioni fino al 15 giugno successivo.⁷⁴

È stato rilevato un decremento delle richieste di riconoscimento della protezione internazionale in tutta Europa. Nel mese di gennaio 2020, erano state presentate complessivamente 151.555 domande, che ammontavano a un incremento del 13% rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente.⁷⁵ Successivamente, in corrispondenza della dichiarazione dell'OMS della fine del mese in questione, si è verificato un calo generale delle domande di asilo in tutto il continente.⁷⁶ In totale, sono stati 30 i Paesi europei ad adottare misure emergenziali a vari livelli.⁷⁷ Misure particolarmente restrittive sono state attuate in Italia, Grecia, e Spagna, ove si è registrato un calo delle domande di protezione internazionale che oscilla tra l'87% ed il 100%.⁷⁸

A partire dalla metà di aprile 2020, le misure di contenimento sono state progressivamente allentate, e gli Stati europei hanno iniziato ad «adattarsi» alla nuova realtà generata dal Covid-19.⁷⁹ Complessivamente, come rilevato dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), le autorità competenti in materia di asilo dei Paesi europei hanno preso circa 35.075 decisioni per le domande

⁷¹ European Asylum Support Office, *COVID-19 emergency measures in asylum and reception systems*, 2 giugno 2020, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/covid19-emergency-measures-asylum-reception-systems.pdf>.

⁷² Commissione europea, *Temporary Reintroduction of Border Control*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en.

⁷³ Schengenvisainfo – news, *BREAKING: EU Decides to Close All Schengen Borders For 30 Days*, 17 marzo 2020, <https://www.schengenvisainfo.com/news/breaking-eu-decides-to-close-all-schengen-borders-for-30-days/>.

⁷⁴ Schengenvisainfo – news, *Commission Invites Member States to Prolong External Border Closure Until June 15*, 8 maggio 2020, <https://www.schengenvisainfo.com/news/commission-invites-member-states-to-prolong-external-border-closure-until-june-15/>.

⁷⁵ SARTI, *Il sistema per il riconoscimento del diritto di asilo nel contesto evolutivo del fenomeno migratorio e della normativa nazionale ed europea*, in SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Unione europea*, Torino, 2020, p. 252.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ European Asylum Support Office, *COVID-19 emergency measures in asylum and reception systems*, 2 giugno 2020, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/covid19-emergency-measures-asylum-reception-systems.pdf>.

⁷⁸ SARTI, *Il sistema per il riconoscimento del diritto di asilo nel contesto evolutivo del fenomeno migratorio e della normativa nazionale ed europea*, in SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Unione europea*, Torino, 2020, p. 252.

⁷⁹ European Asylum Support Office, *COVID-19 emergency measures in asylum and reception systems*, 2 giugno 2020, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/covid19-emergency-measures-asylum-reception-systems.pdf>.

di prima istanza, con un calo del -31% rispetto ai livelli di gennaio 2020.⁸⁰ Malgrado ciò, il processo decisionale non ha subito una contrazione pari a quella registrata nel numero di domande presentate, che si è attestato invece a -87%: ciò mette in evidenza come gli Stati abbiano sfruttato questo periodo per esaminare domande rimaste in arretrato dagli anni passati.⁸¹

Volendoci ora concentrare sull'Italia, uno dei Paesi maggiormente colpiti dalla pandemia di Covid-19, essa ha dichiarato lo stato di emergenza il 31 gennaio 2020,⁸² mettendo conseguentemente in atto misure restrittive che hanno riguardato, tra le altre cose, la libera circolazione e la fornitura di servizi pubblici e privati.⁸³ Presa consapevolezza dell'effetto che disposizioni introdotte per fronteggiare il virus avrebbero impattato sull'accoglienza e sulla tutela della salute degli immigrati, il Governo italiano ha adottato alcune misure che combinassero tali questioni con le esigenze correlate allo stato di emergenza.⁸⁴ Rilevano, a tal proposito, in particolar modo il c.d. «decreto Cura-Italia»⁸⁵ e il «decreto Rilancio».⁸⁶

Come osservato in precedenza, soprattutto in conseguenza della pandemia di Covid-19 e delle misure restrittive poste in essere per contenerne il contagio, nel 2020 si è assistito a una

⁸⁰ European Asylum Support Office, *EASO Special Report: Asylum Trends and COVID-19*, 11 giugno 2020, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-special-report-asylum-covid-june-2020.pdf>.

⁸¹ *Ibidem*. In particolare, è stato rilevato un aumento complessivo delle decisioni del 36% rispetto al 2019 e del 10% rispetto al 2018. Inoltre, il processo decisionale degli Stati europei, membri dell'UE e non, si è concentrato sui richiedenti asilo siriani. Questi sono stati protagonisti di più di un terzo di tutte le decisioni, pari a più del doppio delle decisioni rispetto ai livelli pre-Covid-19 (da 5.613 decisioni a gennaio 2020 a 12.219 ad aprile).

⁸² Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Coronavirus, le misure adottate dal Governo*, <http://www.governo.it/it/coronavirus-misure-del-governo>.

⁸³ La sospensione temporanea, in ragione dell'emergenza sanitaria, di taluni diritti costituzionalmente garantiti ha scatenato non poche polemiche circa la legittimità costituzionale dei provvedimenti adottati dal Governo. Invero, i diritti oggetto di restrizione nell'ambito delle misure di contenimento della diffusione del virus non riguardano solo la Carta costituzionale, bensì anche la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il Patto internazionale sui diritti civili e politici. Sul punto, occorre sottolineare che, rispettivamente, l'art. 15 e l'art. 4 degli strumenti summenzionati prevedano un meccanismo di sospensione parziale e condizionata della tutela dei diritti che i trattati stessi garantiscono. Il Governo italiano potrebbe, dunque, ricorrere a tali clausole derogatorie per garantire una maggiore legittimità delle misure restrittive attuate. Ciò non risolverebbe, tuttavia, la questione della sospensione dei diritti costituzionalmente garantiti, in quanto la Costituzione non prevede una «clausola emergenziale» analoga a quella dei trattati suddetti. In ragione di ciò, è stato rilevato che si potrebbe ipotizzare l'esigenza di una riforma che introduca nella Costituzione una norma di contenuto analogo a quella delle due clausole derogatorie di cui sopra, «*delineandone almeno la disciplina essenziale, designando gli organi costituzionali deputati a dichiarare lo stato di eccezione e ad assumere le iniziative consequenziali, nonché regolando i rapporti tra questi ultimi*». Per maggiori informazioni, si consulti: PALMA, *Pandemia e diritti umani: l'Italia e lo stato di eccezione al tempo del coronavirus*, in *Rivista Ordine internazionale e diritti umani*, n. 2, 2020.

⁸⁴ Camera dei Deputati, *Emergenza COVID-19: le misure in materia di immigrazione*, 29 settembre 2020, <https://temi.camera.it/leg18/temi/emergenza-da-covid-19-le-misure-in-materia-di-immigrazione.html>.

⁸⁵ Decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19 «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» (*G.U.* 25 marzo 2020 n. 79).

⁸⁶ Decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34 «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19» (*G.U.* 18 luglio 2020 n. 180).

variazione di sbarchi e richieste di protezione internazionale rispetto al 2019. I dati rilevati dal Ministero dell'interno, riportati nel grafico sottostante,⁸⁷ evidenziano un aumento degli sbarchi nel 2020 pari quasi al +300% rispetto al 2019 (da 11.439 a 34.134). Nel corso della prima fase della pandemia in Italia, dunque tra febbraio e aprile-maggio 2020, gli sbarchi hanno subito una notevole contrazione rispetto al periodo precedente.⁸⁸ Peraltro, il 7 aprile, con decreto interministeriale n. 150/2020,⁸⁹ è stato dichiarato che i porti italiani non potessero essere qualificati come «*Place of Safety*» («luogo sicuro»)⁹⁰ a causa dell'epidemia e che, pertanto, non poteva essere garantita la sicurezza ai migranti soccorsi al di fuori dell'area SAR (*search and rescue*) italiana da navi battenti bandiera straniera.⁹¹ La pandemia sembra comunque avere avuto un effetto di breve periodo sulla questione degli sbarchi:⁹² in particolar modo da aprile, nonostante la chiusura dei porti, si è assistito a un allentamento generale delle misure restrittive di contenimento del Covid-19 a livello internazionale, e gli sbarchi hanno difatti ricominciato ad aumentare, raggiungendo il picco nei mesi estivi.⁹³

⁸⁷ Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Cruscotto statistico giornaliero – 31 dicembre 2020*, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2020.pdf.

⁸⁸ VILLA, *Fact Checking: migrazioni (e Covid-19)*, 29 luglio 2020, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-migrazioni-e-covid-19-27058>.

⁸⁹ Decreto interministeriale 7 aprile 2020 n. 150, http://www.immigrazione.biz/upload/decreto_interministeriale_n_150_del_07-04-2020.pdf.

⁹⁰ Ai sensi della Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, adottata ad Amburgo nel 1979, a seguito di operazioni di ricerca (*search*) e di salvataggio (*rescue*) di individui in condizioni di difficoltà in mare aperto, questi devono essere trasferiti in luoghi considerati sicuri per la loro incolumità (Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, Amburgo, 27 aprile 1979).

⁹¹ Per maggiori informazioni, si consulti: CAMILLI, *L'Italia si dichiara paese non sicuro per impedire lo sbarco dei migranti*, 8 aprile 2020, Internazionale, <https://www.internazionale.it/liveblog/2020/04/08/italia-paese-non-sicuro-per-i-migranti>; Camera dei Deputati, *Emergenza COVID-19: le misure in materia di immigrazione*, 29 settembre 2020, <https://temi.camera.it/leg18/temi/emergenza-da-covid-19-le-misure-in-materia-di-immigrazione.html>; ALGOSTINO, *Lo stato di emergenza sanitaria e la chiusura dei porti: sommersi e salvati*, 21 aprile 2020, *Questione Giustizia*, https://www.questionegiustizia.it/articolo/lo-stato-di-emergenza-sanitaria-e-la-chiusura-dei-porti-sommersi-e-salvati_21-04-2020.php.

⁹² VILLA, *Fact Checking: migrazioni (e Covid-19)*, 29 luglio 2020, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-migrazioni-e-covid-19-27058>.

⁹³ Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Cruscotto statistico giornaliero – 31 dicembre 2020*, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2020.pdf.

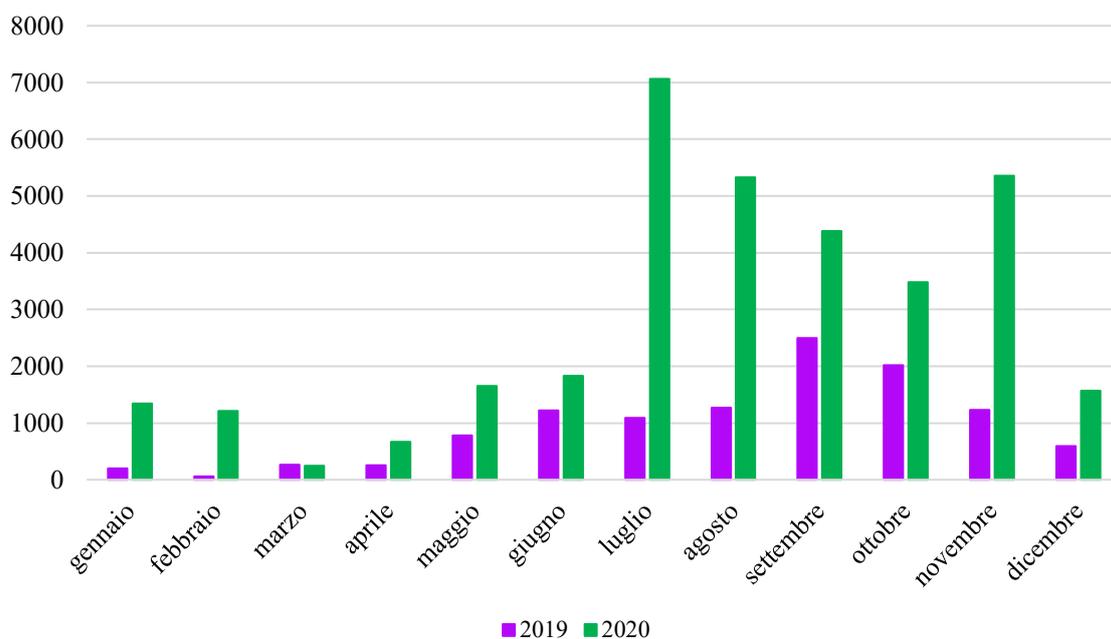


Figura 5. – Comparazione dei migranti sbarcati in Italia negli anni 2019-2020

La ragione di questo aumento degli sbarchi rispetto allo stesso periodo del 2018 e del 2019 potrebbe essere insita nella situazione di instabilità politica in cui continua a versare la Libia. Nonostante il *Memorandum* del febbraio 2017, difatti, il Governo italiano aveva espresso la propria preoccupazione circa «l'immutata operatività delle filiere criminali che lucrano sul traffico di esseri umani», suscettibile di «depotenziare le attività di vigilanza esercitate dalle Autorità di Tripoli contribuendo ad aumentare gli arrivi sul territorio nazionale». ⁹⁴ Per tale ragione, il 2 novembre 2020, Italia e Libia hanno raggiunto un accordo in merito alla formazione di un «comitato ristretto», volto a modificare il *Memorandum* d'intesa sull'immigrazione tra i due Paesi. ⁹⁵

Nonostante l'aumento degli sbarchi registrato, inoltre, non si può parlare di un ritorno ad una situazione emergenziale comparabile a quella raggiunta nel corso della crisi migratoria iniziata nel 2014. Se è vero che nel 2019 è stato rilevato il più basso numero di sbarchi dal 2010, è anche vero che quelli registrati nel 2020 sono in linea con quelli rilevati prima della crisi fino al 2013: ⁹⁶ si

⁹⁴ Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2019*, febbraio 2020, <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2020/03/RELAZIONE-ANNUALE-2019-4.pdf>.

⁹⁵ LAURENZA, *Italia-Libia: continua la cooperazione in materia di immigrazione*, 3 novembre 2020, Sicurezza Internazionale, <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2020/11/03/italia-libia-continua-la-cooperazione-materia-immigrazione/>.

⁹⁶ Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Quaderno statistico dal 1990 al 2019*,

parla difatti di una diminuzione dell'81% rispetto al 2016, anno nel quale ben 181.436 persone sono arrivate sulle coste italiane.⁹⁷

5.3. IL RECENTE D.L. N. 130/2020, C.D. «DECRETO IMMIGRAZIONE»

In ragione delle numerose criticità evidenziate riguardo alle norme introdotte dal decreto-legge n. 113 del 2018, il c.d. «decreto sicurezza», l'attuale Governo ha avviato l'*iter* legislativo per abrogarne le disposizioni più controverse, presentando una proposta di legge il 24 ottobre 2019.⁹⁸ Essa interviene anche sul decreto-legge n. 53 del 2019, il c.d. «decreto sicurezza *bis*»,⁹⁹ convertito con legge n. 77 del 2019;¹⁰⁰ quest'ultimo aveva, tra le altre cose, attribuito al Ministero dell'interno il potere di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, salvo per il naviglio militare e per le navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di ordine e di sicurezza pubblica,¹⁰¹ ed aveva disposto sanzioni amministrative (tra un minimo di 10.000 euro e un massimo di 50.000 euro) per il reato di immigrazione clandestina.¹⁰²

Il 21 ottobre 2020 è stato così approvato il decreto-legge n. 130, il c.d. «decreto immigrazione».¹⁰³ Convertito con legge n. 173 del 18 dicembre 2020,¹⁰⁴ esso ha modificato le norme introdotte dal decreto sicurezza afferenti ai permessi di soggiorno, all'espulsione e al

http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990_2019_0.pdf

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Proposta di legge 24 ottobre 2019 n. 2212 «Abrogazione dei capi I, II e III del titolo I del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, e degli articoli 1, 2, 3 e 3-bis del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, in materia di protezione internazionale, immigrazione, acquisizione e revoca della cittadinanza, ordine e sicurezza pubblica», <http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.2212.18PDL0084830.pdf>.

⁹⁹ Decreto-legge 14 giugno 2019 n. 53 «Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica» (*G.U.* 14 giugno 2019 n. 138).

¹⁰⁰ Legge 8 agosto 2019 n. 77 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica» (*G.U.* 9 agosto 2019 n. 186).

¹⁰¹ D.lgs. n. 286/1998, art. 11, comma 1-*ter* (introdotto con d.l. n. 53/2019, art. 1, 1° comma).

¹⁰² *Ivi*, art. 12, comma 6-*bis* (introdotto con d.l. n. 53/2019, art. 2, 1° comma).

¹⁰³ Decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 «Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del Codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale» (*G.U.* 21 ottobre 2020 n. 261).

¹⁰⁴ Legge 18 dicembre 2020 n. 173 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del Codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale» (*G.U.* 19 dicembre 2020 n. 314).

trattenimento dei migranti, alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, e al sistema di accoglienza italiano. Ci concentreremo, tuttavia, sulle disposizioni relative alla protezione complementare riconosciuta nel nostro ordinamento e, più brevemente, sull'ennesima riforma del sistema di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo.

È stato innanzitutto oggetto di una nuova modifica l'articolo 5, 6° comma del Testo unico sull'immigrazione (TUIMM), dal quale il decreto sicurezza aveva rimosso qualsivoglia riferimento alla protezione per «*motivi di carattere umanitario*». In particolare, si limita la revoca o il rifiuto del permesso di soggiorno dello straniero quando ciò sia in contrasto con la necessità di rispettare gli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano.¹⁰⁵

La reintroduzione del riferimento agli obblighi suddetti, anch'esso eliso dalla riforma della protezione umanitaria, esprime la chiara volontà del Governo di superare le obiezioni di illegittimità costituzionale del decreto sicurezza.¹⁰⁶ Essa si basa peraltro, come indicato nella Relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto,¹⁰⁷ sull'osservazione del Presidente della Repubblica, che aveva ritenuto doveroso rimarcare l'imperitura necessità di ottemperare agli obblighi costituzionali e internazionali dell'Italia, seppur in assenza di un esplicito riferimento legislativo in proposito.¹⁰⁸ Con l'obiettivo di tipizzare con precisione la tutela residuale riconosciuta in Italia, difatti, il decreto sicurezza aveva sostanzialmente lasciato scoperte molteplici ipotesi che avrebbero reso necessario il riconoscimento della previgente protezione umanitaria per i richiedenti asilo, la cui condizione di vulnerabilità personale avrebbe dunque dovuto essere valutata caso per caso.¹⁰⁹ Si era, in tal senso, fatto particolare riferimento al rispetto del diritto costituzionale d'asilo di cui all'articolo 10, 3° comma della Costituzione,¹¹⁰ ma anche, tra gli altri, all'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE,¹¹¹ all'articolo 11 del Patto internazionale sui diritti

¹⁰⁵ D.lgs. n. 286/1998, art. 5, 6° comma (modificato con d.l. n. 130/2020, art. 1, 1° comma, lett. a)).

¹⁰⁶ OCCHIPINTI, *Immigrazione e sicurezza: il Decreto Legge pubblicato in Gazzetta*, 23 ottobre 2020, Altalex, <https://www.altalex.com/documents/leggi/2020/10/23/immigrazione-e-sicurezza-il-decreto-legge-pubblicato-in-gazzetta>.

¹⁰⁷ DE CHIARA, *Il diritto di asilo e il d.l. n. 130/2020: progressi e occasioni mancate*, 9 dicembre 2020, *Questione Giustizia*, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-diritto-di-asilo-e-il-d-l-130-2020-progressi-e-occasioni-mancate>.

¹⁰⁸ Presidenza della Repubblica, *Decreto sicurezza e immigrazione: Mattarella emana e scrive a Conte*, 4 ottobre 2018, <https://www.quirinale.it/elementi/18099>.

¹⁰⁹ Per maggiori informazioni, si consulti: Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*, 15 ottobre 2018, http://asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestazioni_illegittimita_costituzione.pdf; ALBANO, *Diritto di asilo costituzionale, obblighi internazionali dello Stato italiano ed abrogazione della protezione umanitaria*, in SANTORO, *I profili di illegittimità costituzionale del Decreto Salvini*, Roma, 2019, pp. 46 e ss.

¹¹⁰ Costituzione della Repubblica italiana, 1° gennaio 1948, art. 10, 3° comma.

¹¹¹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, Nizza, 7 dicembre 2000, art. 19 (*G.U.* 18 dicembre 2000 C 364).

economici, sociali e culturali,¹¹² e agli artt. 2, 3 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo^{113, 114}.

Sono stati, inoltre, ampliati i casi in cui è possibile chiedere la conversione di un permesso di soggiorno in un permesso per lavoro subordinato. Con il decreto sicurezza, difatti, erano convertibili solo i permessi accordati alle vittime di violenza domestica, alle vittime di particolare sfruttamento lavorativo, e per gli stranieri ai quali era stato rilasciato un permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile. Il decreto immigrazione ha reso convertibili in permessi per motivi di lavoro subordinato, ove ne ricorrano i requisiti, anche:

- a. il permesso di soggiorno per protezione speciale, di cui all'articolo 32, 3° comma del d.lgs. n. 25/2008, ad eccezione dei casi per i quali siano state applicate le cause di diniego ed esclusione della protezione internazionale, di cui agli articoli 10, 2° comma, 12, 1° comma, lett. *b*) e *c*), e 16 del d.lgs. n. 251/2007;
- b. il permesso di soggiorno per calamità, di cui all'articolo 20-*bis* TUIMM;
- c. il permesso di soggiorno per residenza elettiva, di cui all'articolo 11, 1° comma, lett. *c-quater*) del d.P.R. n. 394/1999;
- d. il permesso di soggiorno per acquisto della cittadinanza o dello stato di apolide, di cui all'articolo 11, 1° comma, lett. *c*) del d.P.R. n. 394/1999, ad eccezione dei casi in cui lo straniero fosse precedentemente in possesso di un permesso per richiesta di asilo;
- e. il permesso di soggiorno per attività sportiva, di cui all'articolo 27, 1° comma, lett. *p*) TUIMM;
- f. il permesso di soggiorno per lavoro di tipo artistico, di cui all'articolo 27, 1° comma, lett. *m*), *n*), ed *o*) TUIMM;
- g. il permesso di soggiorno per motivi religiosi, di cui all'articolo 5, 2° comma TUIMM;
- h. il permesso di soggiorno per assistenza ai minori, di cui all'articolo 31, 3° comma TUIMM;
- i. il permesso di soggiorno per cure mediche, di cui all'articolo 19, 2° comma, lett. *d-bis* TUIMM.¹¹⁵

Il decreto immigrazione modifica l'articolo 19, comma 1.1 TUIMM, ampliando così le ipotesi in cui è fatto divieto di respingimento, espulsione, o estradizione di uno straniero. Vengono

¹¹² Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, New York, 16 dicembre 1966, art. 11.

¹¹³ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Roma, 4 novembre 1950, artt. 2, 3, 8.

¹¹⁴ OCCHIPINTI, *Decreto immigrazione: le novità sui permessi di soggiorno*, 22 ottobre 2020, Altalex, <https://www.altalex.com/documents/leggi/2020/12/22/decreto-immigrazione-novita-permessi-soggiorno#p1>.

¹¹⁵ D.lgs. n. 286/1998, art. 6, comma 1-*bis* (introdotto con d.l. n. 130/2020, art. 1, 1° comma, lett. *b*)).

introdotti criteri valutativi fortemente discrezionali, che impongono di prendere in considerazione il caso in cui:

- esistano motivi fondati per ritenere che, nello Stato ove si intendere respingere o espellere l'individuo in questione, quest'ultimo rischi di essere sottoposto a tortura, o a trattamenti inumani o degradanti;
- in tale Stato vi siano di gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani;
- esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, a meno che esso non sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica. A tal fine, si tiene conto: della natura e dell'effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale, nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali col suo Paese di origine.¹¹⁶

Ampliando i casi in cui non è possibile respingere o espellere i richiedenti asilo, sono stati contestualmente estese le ipotesi in cui può essere riconosciuta la c.d. «protezione speciale». Difatti, in precedenza questa veniva accordata allo straniero che, in mancanza dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, non potesse far ritorno nel proprio Paese di origine per il rischio di essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero per il rischio di essere sottoposto a tortura, ovvero di incorrere in gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani. Il decreto immigrazione ha invece esteso tali ipotesi anche ai casi in cui l'allontanamento del richiedente comporterebbe una violazione del diritto alla propria vita privata e familiare, o qualora egli rischiasse di essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti.¹¹⁷ Peraltro, in sede di conversione del decreto-legge in oggetto, sono stati anche ampliati i casi di discriminazione che comportano il divieto di espulsione, che ricomprendono ora anche l'orientamento sessuale e l'identità di genere.¹¹⁸

Nelle ipotesi di rigetto della domanda di protezione internazionale, e qualora ricorrano i requisiti suddetti (di cui all'articolo 19, 1° comma e comma 1.1 TUIMM), è stato dunque disposto che la Commissione territoriale competente trasmetta gli atti al questore per il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale. Per contro, nel caso in cui sia presentata una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno, e ove ricorrano i requisiti di cui sopra, il questore, previo

¹¹⁶ D.lgs. n. 286/1998, art. 19, comma 1.1 (sostituito con d.l. n. 130/2020, art. 1, 1° comma, lett. e) par. 1).

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ *Ivi*, art. 19, 1° comma (modificato con legge n. 173/2020, art. 1, 1° comma, lett. e), par. 01).

parere della Commissione territoriale competente per il riconoscimento della protezione internazionale, rilascia un permesso di soggiorno per protezione speciale.¹¹⁹

Il nuovo decreto modifica parzialmente anche due dei permessi di soggiorno per «casi speciali» introdotti dal decreto sicurezza. Per quanto riguarda il permesso di soggiorno per condizioni di salute di particolare gravità, disciplinato dall'articolo 19, 2° comma, lett. *d-bis* TUIMM, si sostituisce la definizione di «*condizioni di salute di particolare gravità*» con quella di «*gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie*»;¹²⁰ trattandosi di una categoria molto più ampia della precedente, essa consente di ricomprendere non solo gli stranieri affetti da una patologia recentemente insorta, ma anche una preesistente da tempo. Inoltre, in sede di conversione con legge del decreto in oggetto, si introduce anche la possibilità di convertire sia il permesso di soggiorno per gravi condizioni di salute sia il permesso di soggiorno per cure mediche (disciplinato dall'articolo 36 TUIMM) in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro.¹²¹

Anche il permesso di soggiorno per motivi di calamità naturale nel Paese di origine, disciplinato dall'articolo 20-*bis* TUIMM, viene ampliato. Esso veniva precedentemente concesso solo nel caso in cui fosse in atto un evento calamitoso «*eccezionale e contingente*» nel Paese di origine, dunque per effetto di una situazione fondamentalmente transitoria (tant'è che nulla si disponeva circa il suo rinnovo). Il decreto immigrazione ne estende il campo di applicazione, specificando che esso si applichi per ogni «*grave*» situazione di calamità,¹²² concedendo in tal senso ampia discrezionalità di interpretazione al questore e ai giudici.¹²³ È stato rilevato che tale intervento sul permesso di soggiorno in oggetto sembri esprimere la volontà del Governo di tenere in maggiore considerazione la categoria dei c.d. «migranti ambientali o climatici», i quali lasciano il proprio Paese di origine per fenomeni quali la desertificazione o i ripetute catastrofi naturali (ad esempio, terremoti, inondazioni, eruzioni vulcaniche).¹²⁴ Infine, come osservato in precedenza, è stato anche eliminato il divieto di conversione di tale permesso di soggiorno in permesso per motivi di lavoro.¹²⁵

Sostanzialmente, dunque, il nuovo decreto immigrazione interviene sulle modifiche effettuate dal decreto sicurezza sul sistema italiano di protezione internazionale, ponendosi, in un certo senso, in posizione mediana tra la normativa previgente e le disposizioni del decreto sicurezza

¹¹⁹ *Ivi*, art. 19, comma 1.2 (introdotta con d.l. n. 130/2020, art. 1, lett. *e*) par. 2).

¹²⁰ *Ivi*, art. 19, 2° comma, lett. *d-bis*) (modificato con d.l. n. 130/2020, art. 1, 1° comma, lett. *e*), par. 3).

¹²¹ *Ibidem*; *ivi*, art. 36, 3° comma (modificato con d.l. n. 130/2020, art. 1, 1° comma, lett. *i*)),

¹²² *Ivi*, art. 20-*bis*, 1° comma (modificato con d.l. n. 130/2020, art. 1, 1° comma, lett. *f*), par. 1).

¹²³ OCCHIPINTI, *Decreto immigrazione: le novità sui permessi di soggiorno*, 22 ottobre 2020, Altalex, <https://www.altalex.com/documents/leggi/2020/12/22/decreto-immigrazione-novita-permessi-soggiorno#p1>.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ D.lgs. n. 286/1998, art. 6, comma 1-*bis* (introdotta con d.l. n. 130/2020, art. 1, 1° comma, lett. *b*)).

stesso. Vengono, difatti, risolti alcuni dei nodi più critici del precedente decreto-legge, che aveva sacrificato la salvaguardia di molteplici individui che versavano in condizioni di vulnerabilità sull'altare della certezza del diritto. Il decreto immigrazione conferma le fattispecie introdotte dal decreto sicurezza, non determinando dunque una re-istituzione dell'istituto della protezione umanitaria come la conoscevamo, ma comunque estendendo le ipotesi di tutela complementare previste, mediante il riferimento esplicito agli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, l'ampliamento dei casi in cui si può riconoscere la protezione speciale, e modificando anche parzialmente due dei permessi per «casi speciali» previsti. Alla luce di ciò, è possibile affermare che il nuovo decreto-legge cerchi di bilanciare le ragioni di certezza del diritto e la necessità di razionalizzare il sistema italiano di protezione internazionale con l'esigenza di garantire doverosa tutela ad ogni potenziale situazione di vulnerabilità.

Infine, il decreto immigrazione reca un'ennesima riforma al sistema di accoglienza italiano. Il previgente decreto sicurezza aveva, difatti, sostituito il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) con il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI),¹²⁶ escludendo i richiedenti asilo dalla possibilità di essere ospitati nelle strutture di accoglienza preposte. Essi potevano invece alloggiare nei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) o nei Centri di accoglienza straordinaria (CAS), venendo di fatto tagliati fuori dai progetti di integrazione e accoglienza previsti precedentemente.

Col nuovo decreto-legge, il SIPROIMI viene sostituito dal Sistema di accoglienza e integrazione (SAI),¹²⁷ all'interno del quale potranno essere ospitati nuovamente anche i richiedenti asilo e i titolari di alcuni dei permessi di soggiorno previsti dal Testo unico sull'immigrazione, ossia: protezione speciale,¹²⁸ cure mediche,¹²⁹ protezione sociale,¹³⁰ violenza domestica,¹³¹ calamità,¹³² particolare sfruttamento lavorativo,¹³³ atti di particolare valore civile,¹³⁴ e casi speciali¹³⁵ .¹³⁶

¹²⁶ D.l. n. 113/2018, art. 12, 4° comma.

¹²⁷ D.lgs. n. 142/2015, art. 8, 3° comma (sostituito con d.l. n. 130/2020, art. 4, 1° comma, lett. a)).

¹²⁸ D.lgs. n. 286/1998, art. 19, 1° comma e comma 1.1.

¹²⁹ *Ivi*, art. 19, 2° comma, lett. *d-bis*).

¹³⁰ *Ivi*, art. 18.

¹³¹ *Ivi*, art. 18-*bis*.

¹³² *Ivi*, art. 20-*bis*.

¹³³ *Ivi*, art. 22, comma 12-*quater*.

¹³⁴ *Ivi*, art. 42-*bis*.

¹³⁵ Si tratta degli individui che avevano ricevuto il riconoscimento della protezione umanitaria nel periodo tra la normativa previgente e l'entrata in vigore del decreto sicurezza, ai sensi dell'art. 1, 9° comma del d.l. n. 113/2018.

¹³⁶ Legge n. 39/1990, art. 1-*sexies*, 1° comma (sostituito con d.l. n. 130/2020, art. 4, 3° comma, lett. b)).

Il nuovo SAI si articola in due livelli di prestazione:¹³⁷ il primo è riservato ai richiedenti asilo, mentre il secondo a coloro che sono già titolari di protezione e di altri permessi speciali. Il primo livello comprende, oltre all'accoglienza materiale, anche «*l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana, e i servizi di orientamento legale e al territorio*».¹³⁸ Il secondo livello è finalizzato invece all'integrazione dei residenti, e prevede pertanto servizi aggiuntivi oltre a quelli sopracitati, quali ad esempio l'orientamento al lavoro e attività di formazione professionale.¹³⁹

Anche per quanto concerne il sistema di accoglienza, dunque, il nuovo SAI si pone in posizione intermedia tra lo SPRAR e il SIPROIMI. Con il decreto-immigrazione, difatti, si risolve la questione che vedeva i richiedenti asilo completamente esclusi dal sistema di accoglienza italiano e relegati nei CARA o nei CAS, strutture inadeguate sia dal punto di vista organizzativo, sia dei posti disponibili, sia dei servizi offerti. Il nuovo SAI mantiene una distinzione tra richiedenti asilo e stranieri che già siano titolari una qualche forma di protezione, ma prevede che anche ai primi che siano forniti servizi che vadano oltre la mera accoglienza materiale.

5.4. IL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO DEL 2020

Dopo che la crisi migratoria del 2014-2015 aveva portato alla luce i punti deboli del Sistema europeo comune di asilo (CEAS), la Commissione europea ne aveva presentato, il 6 aprile 2016, una proposta di riforma.¹⁴⁰ Tra le misure applicative più rilevanti della riforma suddetta, vi erano senz'altro la rifusione del Regolamento Dublino III,¹⁴¹ e la sostituzione della Direttiva Accoglienza, della Direttiva Qualifiche, e della Direttiva Procedure con altrettanti regolamenti,¹⁴² al fine di contrastare il fenomeno dei movimenti secondari dei migranti.

L'obiettivo dichiarato della proposta di riforma era quello di «*razionalizzare il sistema di Dublino e aumentarne l'efficienza*»,¹⁴³ eppure rimaneva immutata la regola dello Stato di primo

¹³⁷ *Ivi*, art. 1-*sexies*, comma 2-*bis* (introdotto con d.l. n. 130/2020, art. 4, 3° comma, lett. c)).

¹³⁸ *Ivi*, art. 1-*sexies*, comma 2-*bis*, lett. a) (introdotto con d.l. n. 130/2020, art. 4, 3° comma, lett. c)).

¹³⁹ *Ivi*, art. 1-*sexies*, comma 2-*bis*, lett. b) (introdotto con d.l. n. 130/2020, art. 4, 3° comma, lett. c)).

¹⁴⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Riformare il Sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, 6 aprile 2016, COM(2016) 197 definitivo.

¹⁴¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di Paese terzo o da un apolide (rifusione), 4 maggio 2016, COM(2016) 270 definitivo.

¹⁴² Troviamo, dunque, in ordine: COM(2016) 465 definitivo; COM(2016) 466 definitivo; COM(2016) 467 definitivo.

¹⁴³ COM(2016) 270 definitivo, p. 15.

ingresso, sancita all'articolo 3, par. 2 del Regolamento Dublino III. Durante la crisi, proprio il criterio in questione si era rivelato una delle ragioni principali per l'estrema pressione cui erano stati posti i Paesi membri che detenevano le frontiere esterne dell'UE, in particolare Italia e Grecia. Per controbilanciare lo squilibrio determinato da questo principio, la Commissione aveva proposto un «meccanismo correttivo di assegnazione»¹⁴⁴ assai elaborato,¹⁴⁵ ma in capo agli Stati di frontiera veniva posta anche la competenza di una fase pre-Dublino,¹⁴⁶ da svolgere prima dell'applicazione dei criteri di individuazione dello Stato membro competente e che ne aggravava ulteriormente gli oneri.¹⁴⁷

Il quadro delineato era dunque quello di una riforma che non si discostava dal sistema previgente, e, soprattutto, che non ne risolveva le criticità principali. La proposta della Commissione europea venne emendata dalla Commissione per le Libertà civili, la giustizia e gli affari interni (Libe) del Parlamento europeo il 19 ottobre 2017,¹⁴⁸ e successivamente approvata dal Parlamento europeo il 16 novembre 2017.¹⁴⁹ Malgrado ciò, e nonostante i continui richiami da parte

¹⁴⁴ *Ivi*, art. 34.

¹⁴⁵ Secondo detto meccanismo, a ogni Stato corrispondeva una «chiave di riferimento», una sorta di quota massima di richieste che il suo sistema d'asilo poteva sopportare, calcolata secondo i dati forniti da Eurostat relativi alla popolazione complessiva (50%) e al PIL totale del Paese (50%). Quando la somma del numero di domande di protezione internazionale per le quali uno Stato membro era competente e del numero di persone effettivamente reinsediate superava il 150% del valore della chiave di riferimento di tale Stato, si attivava il meccanismo correttivo di assegnazione, che prevedeva la ricollocazione proporzionale di tutti i nuovi richiedenti negli altri Stati membri, qualora anch'essi non avessero superato la loro capacità massima. Uno Stato membro aveva anche la possibilità di non prendere temporaneamente parte al meccanismo correttivo in oggetto per 12 mesi, al termine dei quali doveva corrispondere agli Stati membri che lo avevano sostituito un contributo di solidarietà di 250.000 euro per ogni richiedente che gli sarebbe spettato.

¹⁴⁶ COM(2016) 270 definitivo, art. 3, par. 3.

¹⁴⁷ La fase preliminare, o fase pre-Dublino, era di competenza esclusiva del primo Stato membro in cui il richiedente avesse presentato la domanda, e da svolgere prima dell'applicazione dei criteri di individuazione dello Stato membro competente. Essa era necessaria a verificare l'ammissibilità della domanda stessa in relazione al primo Paese di asilo e al Paese terzo sicuro, al fine di evitare il trasferimento da uno Stato membro all'altro di richiedenti che non necessitassero realmente di protezione internazionale; ma era anche necessaria ad esaminare con procedure accelerate le domande presentate da richiedenti provenienti da Paesi di origine sicuri, ovvero da richiedenti che rappresentavano problemi di sicurezza. Qualora lo Stato membro in cui era stata presentata per la prima volta la domanda avesse giudicato quest'ultima inammissibile o avesse deciso circa l'opportunità di avviare una procedura accelerata, esso sarebbe stato considerato quale Stato membro competente per il richiedente in oggetto. Solo in caso di ammissibilità della domanda d'asilo e di assenza di condizioni per il suo esame con procedura accelerata si poteva procedere alla regolare determinazione dello Stato membro competente ai sensi dei criteri di attribuzione.

¹⁴⁸ Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione), 6 novembre 2017, COM(2016)0270 –C8-0173/2016 –2016/0133(COD).

¹⁴⁹ ANSA, *Pe, ok a negoziati su riforma Dublino*, 17 novembre 2017, https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2017/11/16/pe-ok-a-negoziati-su-riforma-dublino_8e6f4829-a9ac-4517-bd7d-c2ccbfd8c08e.html.

delle autorità e dei *leaders* dell'UE,¹⁵⁰ ad oggi non è ancora stata realizzata alcuna riforma effettiva del CEAS.

Come accennato nel terzo capitolo di questo elaborato, il 23 settembre 2020, la Commissione europea ha presentato il «*Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*».¹⁵¹ La proposta è giunta pochi giorni dopo la tragedia consumatasi nel campo di Moria, sull'isola greca di Lesbo, completamente distrutto a seguito di un incendio e dove, tutt'oggi, vivono ammassate oltre 12.000 persone.¹⁵² Tale evento è stato solo l'ennesima manifestazione della crisi che interessa il Sistema europeo comune di asilo, ma ancora di più il sistema di Dublino,¹⁵³ e, nelle parole della vicepresidente della Commissione europea, esso sarebbe conseguenza di ciò che accade quando ci si trova di fronte ad una «*non-Europa*».¹⁵⁴

Nel discorso sullo stato dell'Unione del 2020, la presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha sottolineato l'intenzione di adottare un nuovo «*approccio umano e umanitario*» in materia di immigrazione e asilo.¹⁵⁵ Contestualmente, nel Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo viene messa in luce la relazione di profonda interdipendenza che lega gli Stati membri, sottolineando che:

Mentre alcuni Stati membri continuano ad affrontare la sfida della gestione delle frontiere esterne, altri devono gestire arrivi su vasta scala via terra o via mare o centri di accoglienza sovraffollati, ed altri ancora devono far fronte al movimento non autorizzato di migranti sul loro territorio. È necessario instaurare un quadro europeo nuovo e duraturo per gestire

¹⁵⁰ Ad esempio, il 14 e il 15 dicembre 2017, nell'ambito di una riunione del Consiglio europeo, i *leaders* degli Stati membri si sono impegnati a portare a termine la riforma prima del giugno 2018. Un ulteriore richiamo a tal proposito è stato fatto il 18 ottobre 2018, e il 20 giugno 2019 è stata presentata una proposta per lo sviluppo di una nuova politica migratoria dell'UE da realizzare nella nuova Agenda strategica 2019-2024. Per maggiori informazioni, si consulti: Consiglio europeo, *Cronistoria – la risposta alle pressioni migratorie*, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>; Consiglio europeo, *Una nuova agenda strategica 2019-2024*, 20 giugno 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/39937/a-new-strategic-agenda-2019-2024-it.pdf>.

¹⁵¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, 23 settembre 2020, COM(2020) 609 definitivo.

¹⁵² Moria era, in origine, uno degli *hotspots* istituiti dall'UE per l'identificazione dei migranti giunti nel territorio degli Stati membri, ma che nel tempo si è trasformato in un vero e proprio campo profughi, un insediamento permanente, dal quale i trasferimenti vengono effettuati solo saltuariamente. CAMILLI, *L'inferno senza speranza dell'isola di Lesbo*, 11 settembre 2020, Internazionale, <https://www.internazionale.it/reportage/annalisa-camilli/2020/09/11/lesbo-moria-incendio>.

¹⁵³ VILLA, *Europa: un nuovo vecchio Patto sulle Migrazioni*, 23 settembre 2020, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/europa-un-nuovo-vecchio-patto-sulle-migrazioni-27580>.

¹⁵⁴ Commissione europea, *Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum*, 23 settembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736.

¹⁵⁵ Commissione europea, *Discorso sullo stato dell'Unione 2020*, 16 settembre 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/state-of-the-union-speech_it_0.pdf.

l'interdipendenza tra le politiche e le decisioni degli Stati membri e fornire una risposta adeguata alle opportunità e alle sfide dei tempi normali, delle situazioni di pressione e delle situazioni di crisi: un quadro in grado di offrire certezza, chiarezza e condizioni decorose agli uomini, alle donne e ai bambini che arrivano nell'UE e che consenta inoltre agli europei di confidare nel fatto che la migrazione è gestita in modo efficace e umano, pienamente in linea con i nostri valori.¹⁵⁶

Si riconosce, dunque, il carico di responsabilità sproporzionato che ha gravato solo su alcuni Stati membri, e la contestuale necessità che tutti contribuiscano, da questo momento in poi, alla solidarietà europea su base costante ed obbligatoria.¹⁵⁷ Come rilevato dalla Commissione, tuttavia, le questioni della solidarietà e della responsabilità degli Stati membri offrono solo una visione parziale del problema; sarebbe stata proprio questa la falla nella proposta di riforma del CEAS presentata nel 2016, che non aveva tenuto conto di un altro elemento fondamentale: la gestione delle frontiere esterne.¹⁵⁸ Per dare vita ad un approccio veramente globale, il Nuovo patto è stato ideato come «*un palazzo a tre piani*»,¹⁵⁹ che comprende, dal basso verso l'alto:

- la dimensione esterna, incentrata sul rafforzamento dei partenariati con i Paesi di origine e di transito dei migranti;
- una solida gestione delle frontiere esterne dell'UE, che incorpori un sistema di *screening* pre-ingresso alle frontiere e la creazione di una nuova guardia di frontiera e costiera europea;
- la dimensione interna, con la predisposizione di regole rigorose ma eque, che garantiscano la solidarietà agli Stati membri sotto pressione.¹⁶⁰

Le misure previste nel Nuovo patto dovranno, inoltre, essere attuate secondo una precisa tabella di marcia, anch'essa parte della proposta della Commissione.¹⁶¹ L'UE ha ormai preso consapevolezza del fatto che il fenomeno migratorio deve considerarsi strutturale, e non invece puramente emergenziale.¹⁶² Come tale, è necessario adottare politiche di ampio respiro e non provvedimenti settoriali *ad hoc* e caso per caso.

¹⁵⁶ COM(2020) 609 definitivo, sez. 1.

¹⁵⁷ *Ivi*, sez. 1.

¹⁵⁸ Commissione europea, *Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum*, 23 settembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ Allegato della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, 23 settembre 2020, COM(2020) 609 definitivo.

¹⁶² Commissione europea, *Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum*, 23 settembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736.

Per quanto concerne la dimensione esterna, l'Unione intende presentare un nuovo Piano d'azione 2021-2025 contro il traffico di migranti nel secondo trimestre del 2021,¹⁶³ per mezzo del quale intensificare la cooperazione e sostenere le autorità che lavorano per contrastare il traffico di migranti, spesso legato anche alla tratta degli esseri umani.¹⁶⁴ In questo ambito, si sosterranno i Paesi di origine e di transito dei migranti, anche per svilupparne capacità legislative e operative, e promuovendo azioni efficaci delle autorità di polizia e giudiziarie.¹⁶⁵ L'Unione si impegna anche a migliorare lo scambio di informazioni con i Paesi terzi e le azioni comuni sul campo. Si intende, infine, rafforzare la cooperazione con i Balcani occidentali e concludere accordi analoghi a quello con la Turchia con altri Paesi vicini, nonché con l'Unione africana (UA).¹⁶⁶ La logica alla base di questo obiettivo risiede nella considerazione che il modo migliore per gestire le migrazioni internazionali e per affrontarne le cause profonde sia quello di un partenariato reciprocamente vantaggioso per l'UE e per i Paesi terzi con i quali essa stringe rapporti;¹⁶⁷ è anche chiaro, però, che un approccio «*one-size-fits-all*» sarebbe inefficace, e occorre adottarne uno «*comprehensive, balanced, mutually beneficial, tailor-made*» che tenga conto delle specifiche situazioni, degli interessi e dei bisogni di ogni Stato *partner*.¹⁶⁸

Con riguardo alla gestione delle frontiere esterne dell'Unione, invece, si prevede l'istituzione di un sistema di *screening* preliminare all'ingresso del territorio europeo, applicabile a tutti i cittadini di Paesi terzi che attraversano la frontiera dell'UE senza autorizzazione.¹⁶⁹ Gli accertamenti in oggetto consisterebbero in:

- a. un controllo preliminare dello stato di salute e delle vulnerabilità;
- b. una verifica dell'identità dell'individuo, consultando le informazioni contenute nelle banche dati europee;
- c. la registrazione dei dati biometrici (relativi alle impronte digitali e all'immagine del volto) nelle banche dati pertinenti, nella misura in cui ciò non sia ancora avvenuto;
- d. un controllo di sicurezza mediante interrogazione delle pertinenti banche dati nazionali e dell'UE, in particolare il Sistema d'informazione Schengen (SIS).¹⁷⁰

¹⁶³ COM(2020) 609 definitivo.

¹⁶⁴ *Ivi*, sez. 5.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ *Ivi*, sez. 6.

¹⁶⁸ Commissione europea, *Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum*, 23 settembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736.

¹⁶⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, 23 settembre 2020, COM(2020) 612 definitivo.

¹⁷⁰ *Ivi*, p. 2.

Contestualmente, è stata avanzata una nuova proposta di regolamento sulle procedure di asilo, che sostituirebbe la Direttiva Procedure.¹⁷¹ Tale regolamento riunirebbe in un unico strumento le norme sulle procedure di asilo e quelle sul rimpatrio,¹⁷² consentendo una valutazione più efficiente delle domande fondate, l'adozione di decisioni più rapide, e contribuendo in tal modo ad un migliore e più credibile funzionamento delle politiche in materia di asilo e di rimpatrio.¹⁷³ Si intende, già nella fase di *screening*, mettere in atto tutte le garanzie necessarie a valutare la situazione soggettiva del richiedente, nel pieno rispetto dei suoi diritti umani fondamentali e del principio di *non-refoulement*. Dopo la prima fase di accertamento, poi, tutti coloro che non risponderanno ai requisiti per il riconoscimento di una forma di protezione internazionale saranno oggetto di una procedura di rimpatrio rapido, per eliminare i rischi connessi agli spostamenti non autorizzati e alla crescita della presenza di irregolari nel territorio nell'Unione, nonché per dare un chiaro segnale ai trafficanti di migranti.¹⁷⁴

L'introduzione della procedura di *screening* e del nuovo regolamento sulle procedure di asilo dovrebbe contribuire alla creazione di un sistema di gestione delle frontiere esterne che funzioni regolarmente, «sigillando» di fatto i confini dell'UE.¹⁷⁵ A completamento di tale sistema, vi sarebbe peraltro il sostegno fornito da Frontex, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, che dovrebbe sostanzialmente ambire a divenire il braccio operativo della politica di rimpatrio dell'UE.¹⁷⁶

Infine, circa la dimensione interna, l'Unione ha proposto l'adozione di un regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione.¹⁷⁷ Esso incorpora una serie di azioni che gli Stati membri possono compiere a sostegno di un altro Stato membro in crisi. Ne fanno parte opzioni flessibili, ma obbligatorie (ossia, ogni Stato è tenuto a scegliere tra una di queste), che bilanciano la ripartizione della responsabilità e la solidarietà tra Stati membri in momenti di crisi. In particolare, gli Stati

¹⁷¹ Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale dell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, 23 settembre 2020, COM(2020) 611 definitivo.

¹⁷² COM(2020) 609 definitivo, sez. 2.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ Commissione europea, *Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum*, 23 settembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736.

¹⁷⁶ COM(2020) 609 definitivo, sez. 2.

¹⁷⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione], 23 settembre 2020, COM(2020) 610 definitivo.

membri potranno scegliere, anche a seconda delle necessità specifiche dello Stato in difficoltà, se contribuire mediante:¹⁷⁸

- i c.d. «rimpatri sponsorizzati». Si prevede che uno Stato membro si impegni a sostenere un altro Stato membro, soggetto a particolare pressione migratoria, svolgendo le attività necessarie per rimpatriare coloro che non rispondono ai requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale.¹⁷⁹ Tuttavia, se tali sforzi non dovessero dare risultati dopo 8 mesi, lo Stato membro sponsor dovrà farsi carico degli individui interessati e trasferirli nel proprio territorio nazionale, ove avranno seguito le attività di rimpatrio;¹⁸⁰
- la ricollocazione su base volontaria. Potranno essere oggetto di ricollocazione i richiedenti asilo non soggetti alla procedura di frontiera, mentre in condizioni di crisi potranno accedervi anche i migranti soggetti alla procedura di frontiera, nonché gli stranieri irregolari.¹⁸¹ Gli Stati membri non possono scegliere quali individui ricollocare, ma la proposta di regolamento riconosce, come elemento procedurale, qualsiasi legame significativo tra la persona da ricollocare e lo Stato membro di ricollocazione, di modo da conseguire le migliori prospettive di integrazione.¹⁸² Da parte sua, lo Stato membro che beneficia della solidarietà deve effettuare un controllo di sicurezza, per poi individuare i migranti ammissibili alla ricollocazione, tenendo conto degli eventuali legami suddetti. A questo punto, dovrà inviare le informazioni pertinenti allo Stato membro di ricollocazione, affinché questo possa effettuare una valutazione propria; quest'ultimo dovrà prendere una decisione entro una settimana e portare a termine l'eventuale trasferimento entro le successive quattro settimane;¹⁸³
- altre forme di solidarietà. Si parla della fornitura di sostegno operativo immediato o di sostegno a più lungo termine finalizzato allo sviluppo di capacità tecniche in materia di

¹⁷⁸ Commissione europea, *Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo – Un nuovo inizio in materia di migrazione in Europa*, 23 settembre 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_it.

¹⁷⁹ COM(2020) 610 definitivo, sez. 5. Si stabilisce che, a tal fine, «lo Stato membro sponsor fornirà, ad esempio, consulenza in materia di rimpatrio e reintegrazione ai cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, assisterà il rimpatrio volontario e la reintegrazione dei migranti irregolari utilizzando il proprio programma e proprie risorse, guiderà o sosterrà il dialogo politico con i Paesi terzi per facilitare la riammissione dei migranti irregolari presenti nello Stato membro beneficiario e provvederà al rilascio di un documento di viaggio valido».

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ Commissione europea, *Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Domande e risposte*, 23 settembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_20_1707#relocation.

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ *Ibidem*.

procedure di asilo, accoglienza, o rimpatri.¹⁸⁴ Sarà anche possibile ricevere assistenza finanziaria o di altro tipo per le infrastrutture e le strutture necessarie per i rimpatri, o assistenza relativa ad aspetti esterni della gestione del fenomeno migratorio, quali ad esempio finanziamenti volti a gestire la situazione in un Paese terzo dal quale provenga un gran numero di migranti.¹⁸⁵ Uno Stato membro potrà ricevere tali forme di sostegno sia da agenzie dell'UE sia da altri Stati membri.¹⁸⁶

Il Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo ha sollevato diversi dubbi già nel dibattito svoltosi presso la Commissione per le Libertà civili, la giustizia e gli affari interni (Libe) del Parlamento europeo.¹⁸⁷ Alcuni eurodeputati, difatti, si sono interrogati sulla reale portata riformatrice della proposta e sulla sua capacità di alleggerire la pressione gravante sugli Stati di frontiera.

Curiosamente, nonostante il Nuovo patto sia stato definito come un nuovo inizio in materia di politica su migrazione e asilo,¹⁸⁸ esso non sembra discostarsi troppo dalla proposta del 2016. Innanzitutto, continuano a valere gli stessi criteri per la determinazione della competenza a esaminare le domande di asilo dei richiedenti; non è stato dunque risolto l'annoso problema della regola dello «Stato di primo ingresso»,¹⁸⁹ il motivo principale per il quale i Paesi membri che detengono le frontiere esterne dell'UE si sono trovati in difficoltà nel corso della crisi migratoria. La proposta della Commissione non affronta la questione alla base, scegliendo piuttosto di introdurre nuovamente delle opzioni da mettere in atto *ex post*, specificamente nel momento in cui gli Stati di frontiera si trovano già in condizioni di crisi.

Peraltro, il Nuovo patto non comprende alcuna ripartizione obbligatoria, tra gli Stati membri, delle quote di migranti, misura fortemente osteggiata nell'ambito della proposta di riforma del CEAS del 2016.¹⁹⁰ Si è posto invece l'accento sugli sforzi comuni dei singoli Stati per

¹⁸⁴ Commissione europea, *Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo – Un nuovo inizio in materia di migrazione in Europa*, 23 settembre 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_it.

¹⁸⁵ Commissione europea, *Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Domande e risposte*, 23 settembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_20_1707#other-measures.

¹⁸⁶ COM(2020) 609 definitivo, sez. 3.

¹⁸⁷ Parlamento europeo, *Nuovo patto sull'immigrazione: reazioni degli eurodeputati*, 28 settembre 2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20200924STO87803/nuovo-patto-sull-immigrazione-reazioni-degli-eurodeputati>.

¹⁸⁸ COM(2020) 609 definitivo, sez. 1.

¹⁸⁹ COM(2020) 609 definitivo, sez. 2.

¹⁹⁰ Nel 2016, era stato proposto un «meccanismo correttivo di assegnazione», al fine di «*attenuare sproporzioni significative nella distribuzione delle domande di asilo tra gli Stati membri, derivanti dall'applicazione dei criteri di competenza*». La Commissione Libe del Parlamento europeo aveva modificato il meccanismo in oggetto, introducendo una quota obbligatoria e permanente di ripartizione dei migranti, che non fosse legata a condizioni emergenziali, ma che fosse avviata sulla base della presenza di legami significativi degli individui in oggetto con uno Stato in particolare. Tale proposta aveva incontrato l'opposizione di alcuni eurodeputati, in particolare degli Stati dell'Europa dell'est, che

ricostruire la fiducia reciproca, mediante l'introduzione di opzioni di solidarietà da applicare in situazioni emergenziali. Anche questa, però, ha suscitato alcune perplessità. È sì vero che gli Stati membri possono scegliere tra la ricollocazione su base volontaria e il farsi carico del rimpatrio dei migranti, ma è stato osservato che ciò potrebbe incoraggiare gli Stati a scegliere in maggioranza la seconda misura, anziché accogliere sul proprio territorio gli stranieri ricollocati.¹⁹¹ Se, ipoteticamente, nessuno Stato membro scegliesse la ricollocazione, la pressione sui sistemi di accoglienza degli Stati di frontiera rimarrebbe drammatica, forse alleggerita solo dai migranti rimpatriati mediante il sistema delle sponsorizzazioni.

Anche con riguardo alla questione dei rimpatri, è stato rilevato che la proposta della Commissione non sembra discostarsi troppo da quella avanzata nel 2016.¹⁹² Con l'introduzione di un regolamento che ne incorpora le disposizioni con la proposta di un sistema di *screening* preliminare che non garantisce neppure l'accesso al territorio dell'Unione, si rafforza il legame che intercorre tra procedure di asilo e procedure di rimpatrio dei migranti.¹⁹³ Si continua a porre l'accento sul bisogno di securitizzare e sigillare i confini esterni dell'UE, nonché sulla volontà di ridurre il numero di aventi diritto alla protezione internazionale presenti nel territorio europeo, demandando il controllo delle partenze ai Paesi terzi *partner*. Sul punto, Oxfam ha osservato che «*in its attempt to reach consensus, the Commission has bowed to pressure from EU governments whose only objective is to decrease the number of people granted protection in Europe*».¹⁹⁴

avevano proposto l'introduzione di una sorta di «salvacondotto», che permettesse loro di versare una somma di denaro per astenersi dall'accogliere la propria quota di migranti. Per maggiori informazioni, si consulti: Parlamento europeo, *Dublino: Stati membri devono accogliere la loro quota di richiedenti asilo*, 19 ottobre 2017, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20171016IPR86161/dublino-stati-membri-devono-accogliere-la-propria-quota-di-richiedenti-asilo>; Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Con la riforma del Regolamento Dublino approvato dalla Commissione LIBE del Parlamento UE profondo cambio di paradigma*, 24 ottobre 2017, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-regolamento-dublino-riforma/>; CAMILLI, *Il parlamento europeo dà il via alla riforma di Dublino sull'asilo*, 16 novembre 2017, Internazionale, <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2017/11/16/regolamento-dublino-parlamento>.

¹⁹¹ Parlamento europeo, *Nuovo patto sull'immigrazione: reazioni degli eurodeputati*, 28 settembre 2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20200924STO87803/nuovo-patto-sull-immigrazione-reazioni-degli-eurodeputati>.

¹⁹² Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Patto europeo: questa non è solidarietà, cresce solo l'accento sui rimpatri*, 25 settembre 2020, <https://www.asgi.it/notizie/questa-non-e-solidarieta-cresce-solo-laccento-sui-rimpatri/>.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ Oxfam International, *EU migration and asylum pact: in search of consensus, Commission bows to anti-migration governments*, 23 settembre 2020, <https://www.oxfam.org/en/press-releases/eu-migration-and-asylum-pact-search-consensus-commission-bows-anti-migration>.

CONCLUSIONE

Nel presente elaborato abbiamo proposto un'analisi delle forme di protezione per i migranti riconosciute dall'Italia, contestualizzate alla luce dei progressivi sviluppi storici e legislativi susseguitisi negli anni, sia nell'ordinamento italiano, sia in quelli internazionale ed europeo. A tale scopo, è stato necessario ripercorrere l'evoluzione degli interventi legislativi in materia di immigrazione ed asilo, diritto, quest'ultimo, la cui garanzia è ancorata direttamente nella nostra Costituzione.

Sebbene oggi rappresenti una tra le questioni più problematiche, il fenomeno migratorio e, in particolare, quello dei rifugiati erano percepiti, nel secolo scorso, in maniera totalmente differente. All'indomani della Seconda Guerra Mondiale, ma invero anche nel periodo intercorrente tra i due conflitti mondiali, i richiedenti asilo ed i rifugiati erano oggetto di grande interesse da parte della comunità internazionale, che cercò di rafforzarne lo *status* mediante molteplici strumenti giuridici. Uno dei capisaldi giuridici ed operativi maturati in merito era, però, che tale fenomeno dovesse avere una fine: una volta ricollocati i rifugiati, non sarebbero più esistiti rifugiati. Non è però andata così, e ci troviamo oggi in un mondo sempre più globalizzato ed interconnesso.

Per far fronte a questa nuova realtà, sono stati realizzati alcuni strumenti internazionali preposti a salvaguardare i rifugiati quali categoria particolare di individui, a prescindere dal loro legame con lo Stato presso il quale essi acquisiscono lo *status* di rifugiato. Si tratta, nello specifico, di due strumenti adottati in seno alle Nazioni Unite: la Convenzione di Ginevra del 1951, e il suo relativo Protocollo, adottato a New York il 31 gennaio 1967. Secondo tali accordi, un individuo ha il diritto a vedersi riconosciuto lo *status* di rifugiato se sussiste un «*fondato timore di persecuzione*», che si concretizza in discriminazioni fondate sulla razza, sulla nazionalità, sull'appartenenza ad un determinato gruppo sociale o religioso, o per le proprie opinioni politiche.

Esistono, dunque, alcuni «requisiti» da «rispettare» per poter acquisire lo *status* giuridico di rifugiato; tuttavia, è indubbio che i criteri enumerati nella Convenzione di Ginevra del 1951 siano, ad oggi, carenti, in quanto mancano di tenere in considerazione tutta una serie di situazioni di vulnerabilità, nonché di molteplici condizioni soggettive che danno luogo a persecuzioni (ad esempio, l'orientamento sessuale o di genere). A tal proposito, però, occorre tenere a mente il periodo storico nel quale tale Convenzione è stata adottata, riconoscendone in ogni caso il grande valore: essa ha, difatti, posto al centro la violazione dei diritti umani fondamentali dell'individuo come molla che lo costringe, letteralmente, a fuggire dalla propria terra d'origine per cercare di

ottenere la c.d. «protezione internazionale» altrove. È, inoltre, fondamentale citare l'esistenza di molteplici altri strumenti internazionali che si occupano della tutela specifica di alcune categorie particolarmente vulnerabili di individui; si pensi, ad esempio, alla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne del 1979 o alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989.

Ci siamo, poi, soffermati sul processo di sviluppo dell'allora Comunità economica europea, anch'esso profondamente influenzato dall'espansione delle migrazioni internazionali: inizialmente estranea agli obiettivi perseguiti dalla nuova organizzazione regionale, la questione migratoria si è fatta rapidamente spazio tra le aree di *policy making* dell'Unione Europea, diventando oggi una delle tematiche più dibattute. Dapprincipio, la logica con la quale la CEE si era approcciata alla politica migratoria rispondeva prettamente agli interessi economici degli Stati membri, tanto che essa veniva considerata come una sorta di «effetto collaterale» della libera circolazione all'interno del territorio comunitario. Col tempo, tuttavia, l'integrazione economica europea si è sempre più strettamente intrecciata con la necessità di incorporare la politica migratoria all'interno dell'*acquis* dell'organizzazione. In tal senso, i progressi effettuati dall'UE sono stati notevoli: de mere materie di cooperazione intergovernativa, le politiche di migrazione e asilo costituiscono oggi competenze concorrenti tra l'Unione e gli Stati membri.

Si è assistito alla creazione di strumenti e norme giuridiche volti alla creazione di uno *status* europeo comune in materia di asilo estremamente complessi e articolati che, *prima facie*, sembrano riflettere in pieno i valori fondanti dell'UE e garantiti all'articolo 2 TUE, quali il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. Difatti, l'UE riconosce e dà attuazione, innanzitutto, ai principi delineati dalla Convenzione di Ginevra del 1951, facendo proprio il concetto di *status* di rifugiato. Ma l'Unione è andata oltre, ampliando tale *status*, tant'è che possiamo parlare di uno *standard* di tutela «Ginevra-plus»: all'interno del Sistema europeo comune di asilo (CEAS) è stato disciplinato un ulteriore istituto di tutela dello straniero, vale a dire la protezione sussidiaria.

Essa si inquadra ufficialmente come forma di protezione complementare rispetto allo *status* di rifugiato, e viene riconosciuta all'individuo che rischierebbe di subire un «*danno grave*» qualora tornasse nel proprio Paese di origine; ciò può concretizzarsi, nello specifico, nella condanna o l'esecuzione della pena di morte, ovvero nella tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine, ovvero nella minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Dunque, la protezione sussidiaria rappresenta

sicuramente un utile strumento che abbraccia ipotesi di tutela estranee al già esistente *status* di rifugiato, consentendo così di «allargare le maglie» della protezione internazionale.

Tuttavia, dalla nostra analisi sembrerebbe emergere anche, paradossalmente, che il *fil rouge* che lega le politiche europee in materia di asilo sia la securitizzazione e financo la chiusura delle frontiere esterne, in una visione orientata al contenimento del presunto rischio migratorio ed alla sua esternalizzazione, piuttosto che alla tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale. È possibile riscontrare una simile tendenza politica anche in Italia, dove lo sviluppo della normativa in materia di migrazione ed asilo ha subito un percorso in parte analogo. Per anni, la questione migratoria e dei richiedenti asilo è stata sostanzialmente ignorata dal legislatore, nonostante la Costituzione incorpori il diritto d'asilo tra i principi fondamentali dell'ordinamento.

È stato, difatti, imprescindibile trattare del diritto costituzionale d'asilo, fattispecie di tutela ben più ampia di quelle riconosciute a livello internazionale ed europeo, frutto della sensibilità dei membri dell'Assemblea costituente alla tutela dei diritti umani fondamentali, che prescinde dalla cittadinanza del singolo individuo, ed al fenomeno della migrazione forzata motivata da fattori politici, di cui molti costituenti erano stati diretti protagonisti durante il periodo fascista. La peculiarità del diritto costituzionale d'asilo risiede nel fatto che esso non faccia riferimento ad alcun criterio di applicazione che possa accomunarlo alla protezione internazionale; invece, si riconosce quale titolare del diritto costituzionale d'asilo lo straniero che, nel Paese d'origine, si veda negata la possibilità di godere delle libertà democratiche che invece l'ordinamento italiano garantisce. Questa norma si applica sia nel caso di un Paese nel quale tali libertà non vengano garantite né sul piano formale né su quello sostanziale, sia allorché uno Stato rispetti solo formalmente le libertà democratiche in oggetto.

Per tali ragioni, e per natura di principio fondamentale della nostra Costituzione insita nel diritto in oggetto, esso rileva in modo particolare nel nostro ordinamento e andrebbe opportunamente valorizzato. E ciò anche perché riflette la sensibilità dei membri dell'Assemblea costituente alla questione dei diritti umani che va ben oltre i tempi in cui la Costituzione venne redatta. Eppure, tutt'oggi tale diritto è sprovvisto di un'organica legge di attuazione che ne stabilisca le condizioni di esercizio e le modalità di godimento, finendo, di fatto, per «confondersi» con altre tipologie di tutela riconosciute nel nostro ordinamento.

Nello specifico, è innegabile il rilievo assunto dall'istituto della protezione umanitaria nel sistema italiano di protezione internazionale. Poiché essa si configurava come una forma di protezione «aperta» ed atipica, non è stato difatti possibile enumerare le ipotesi tassative rientranti nei motivi di carattere umanitario che consentivano il rilascio di un permesso di soggiorno per

motivi umanitari. Lo sviluppo progressivo delle molteplici esigenze di tutela emerse col tempo e la peculiarità della protezione umanitaria hanno orientato la giurisprudenza della Cassazione a considerare tale forma di tutela come oggetto di un vero e proprio diritto soggettivo dello straniero che risponde ai requisiti per poterne beneficiarne, rendendola l'elemento che chiude perfettamente il sistema di protezione italiano. Contestualmente, è stato evidenziato il forte legame che intercorrerebbe tra diritto costituzionale d'asilo e protezione umanitaria, la quale costituiva uno strumento di attuazione rilevante del dettato costituzionale. Alla luce delle recenti riforme apportate a tale istituto di protezione, tuttavia, rileva più che mai l'imperitura necessità di dare espressa ed autonoma attuazione, mediante apposita legge, al diritto costituzionale d'asilo, che altrimenti rischia di continuare ad essere «riempito di contenuti» esclusivamente attraverso altre discipline concorrenti, senza essere valorizzato come oggetto di una norma dotata di dignità, portata e significato giuridico autonomi.

Il presente lavoro si è anche profusamente soffermato sulla valutazione degli effetti generati dalla nota crisi migratoria del 2014-2015, un vero e proprio spartiacque rispetto al modo in cui la questione era stata fino a quel momento gestita. Sebbene non fosse nuova agli arrivi dei cittadini «extracomunitari» nel proprio territorio, e sebbene tali ingressi fossero in progressiva e costante crescita già da anni, l'UE è stata colpita duramente dal massiccio afflusso di migranti all'interno dei propri confini. A subirne maggiormente le conseguenze sono stati però alcuni Stati membri in particolare, ossia quelli che detengono le frontiere esterne più «esposte» dell'UE, responsabili, secondo il sistema di Dublino, di farsi carico di ogni richiedente asilo che acceda al territorio dell'UE mediante i loro confini. La sofferenza dei sistemi di asilo di detti Paesi, tra cui spiccano Italia e Grecia, ha spinto l'Unione a tentare di ripensare il proprio sistema comune di asilo ed a proporre soluzioni che consentissero una più equa ripartizione dei relativi oneri. Ciò si è però scontrato con l'opposizione mossa da alcuni Stati membri, specialmente quelli del c.d. blocco di Visegrad, e ad oggi non si è di fatto assistito ad alcuna riforma effettiva.

L'andamento e, soprattutto, gli effetti della crisi migratoria sull'Europa ci portano ad una considerazione fondamentale. Innanzitutto, per quanto l'emergenza umanitaria generata dalla suesposta crisi sia innegabile, è possibile affermare che essa non è la causa del malfunzionamento del Sistema europeo comune di asilo (CEAS), bensì ne ha semplicemente portato alla luce le criticità: la carenza di politiche veramente solidali tra Stati membri, ma anche gli stessi pilastri su cui il Sistema si regge denotano rilevanti responsabilità in questo senso. Il punto è che i criteri su cui si basa il sistema di Dublino, che disciplina l'attribuzione della competenza all'esame delle domande di asilo, non sono stati concepiti con l'obiettivo di distribuire equamente gli oneri in materia di asilo e migrazione tra gli Stati membri. Al contempo, però, occorre ricordare che questi

ultimi hanno la facoltà, sebbene non l'obbligo, di farsi carico di domande di asilo non di loro diretta competenza per soccorrere altri Stati membri in difficoltà, e che il principio di solidarietà tra Stati dovrebbe sempre e comunque ispirare il CEAS.

Alla luce dei fatti, tuttavia, si può osservare che il malfunzionamento del Sistema dipende, in parte, dall'incompatibilità intrinseca tra il sistema di Dublino ed i principi di solidarietà e di equa ripartizione degli oneri che dovrebbero ispirare il CEAS, ed, in parte, dalla «storica» tendenza dell'UE ad esternalizzare il fenomeno migratorio a cui abbiamo accennato in precedenza, in nome di un approccio che privilegia non tanto la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, bensì il controllo delle frontiere e la sicurezza interna.

È peraltro indubbio che la crisi migratoria europea abbia sortito un impatto significativo sull'Italia. Anche in questo caso, abbiamo ricostruito come, storicamente, l'evoluzione legislativa in materia di migrazione ed asilo si sia prevalentemente imperniata sulla necessità di limitare gli ingressi, sull'esternalizzazione del fenomeno mediante accordi bilaterali con Paesi terzi (come quello con la Libia), e come ancora essa si sia progressivamente proiettata su di una linea di tendenza che privilegia i respingimenti piuttosto che l'accoglienza degli individui vulnerabili. Già prima della crisi, difatti, la normativa italiana in questo settore appariva improntata alla duplice necessità di contenere gli sbarchi e di garantire la sicurezza dello Stato. Inoltre, i dati statistici che abbiamo analizzato nel corso dell'elaborato hanno anche mostrato come i tassi di riconoscimento delle diverse tipologie di protezione annoverate dal nostro ordinamento si siano attestati tendenzialmente al di sotto della media europea, configurando il sistema italiano come un meccanismo particolarmente rigido e «severo».

Proprio con riguardo alla tendenza politica e mediatica diffusa in Italia a «criminalizzare», sostanzialmente i richiedenti asilo ed i rifugiati, i provvedimenti legislativi recenti hanno teso verso una razionalizzazione del sistema di protezione internazionale del nostro ordinamento, col presunto fine di snellire e semplificare l'esame delle richieste di asilo, nonché di tipizzare con precisione le fattispecie di tutela complementare ammesse in alternativa al riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria. Prima il c.d. «decreto Minniti-Orlando» e poi il c.d. «decreto sicurezza» sono stati al centro di numerose critiche per le disposizioni particolarmente restrittive da essi introdotte. Il decreto sicurezza, in particolare, è stato tacciato di molteplici vizi di legittimità costituzionale e duramente avversato sia in dottrina sia dalla giurisprudenza, per via dell'impatto negativo e fortemente restrittivo che esso ha avuto sul sistema italiano di protezione internazionale.

Innanzitutto, nell'intento di razionalizzare e migliorare il funzionamento del sistema di protezione internazionale, il decreto sicurezza ha sostanzialmente ignorato un vasto orientamento

giurisprudenziale della Cassazione che aveva più volte valorizzato la protezione umanitaria proprio in virtù di quell'atipicità e di quell'indefinitezza che, per il decreto in oggetto, erano responsabili di generare una «sproporzione anomala» tra le diverse tipologie di protezione. Ma, come precedentemente osservato, il riconoscimento della protezione internazionale (*status* di rifugiato e protezione sussidiaria) è sempre stato molto limitato, ed, in più, esso non denota alcuna correlazione con la percentuale più alta di riconoscimento della protezione umanitaria. In aggiunta, in virtù della natura complessa e multiforme della protezione umanitaria riconosciuta dalla Cassazione, non risultava e non risulta possibile individuare un vero e proprio orientamento giurisprudenziale unitario e consolidato in materia: proprio per questo, il carattere versatile della protezione umanitaria consentiva di effettuare delle valutazioni caso per caso della condizione soggettiva di vulnerabilità del richiedente.

Il cuore del problema delle riforme attuate recentemente è proprio questo: la difficoltà di realizzare una normativa che contemperi la piena certezza del diritto con la garanzia della dovuta tutela dell'individuo in condizione di vulnerabilità. Il decreto sicurezza, che pure si era posto tale ambizioso obiettivo, ha, a nostro parere, fallito in ciò. La razionalizzazione troppo severa e restrittiva delle forme di tutela complementare da esso effettuata ha, difatti, finito per sacrificare talune ineludibili esigenze di tutela, che trovano riscontro sia nella Costituzione sia in molteplici strumenti internazionali, mancando in tal senso di dare seguito agli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato italiano. Un passo avanti nella giusta direzione è stato però effettuato dal decreto immigrazione, recentemente convertito in legge, il quale è intervenuto sul decreto sicurezza ampliando le fattispecie di tutela riconosciute, e potenziando i divieti di allontanamento e respingimento alla frontiera degli stranieri.

Sarà d'ora innanzi necessario comprendere se, anche alla luce della pandemia da Covid-19 ancora in corso, le disposizioni introdotte dal decreto immigrazione saranno in grado di garantire doverosa tutela ad ogni potenziale situazione di vulnerabilità. Contestualmente, sarebbe opportuno avviare una riforma sostanziale del CEAS, che ricostruisca il sistema dalle sue fondamenta. Difatti, nonostante le svariate proposte di modifica avanzate dalla Commissione europea, non si può non notare come esse non affrontino mai (forse deliberatamente?) le cause profonde della crisi del sistema di Dublino e del CEAS nel suo complesso, ma introducano semplicemente misure atte ad «aggirarle» od a risolvere eventuali situazioni emergenziali *a posteriori*.

Sarebbe piuttosto necessaria, ad avviso di chi scrive, una riforma che risolva il nodo afferente all'iniquità prodotta dai c.d. «criteri di Dublino» e che preveda dei meccanismi obbligatori e permanenti di solidarietà e di ripartizione degli oneri tra Stati membri, che ne tengano in considerazione le rispettive capacità, ma che, soprattutto, regolino il funzionamento del CEAS in

condizioni, per così dire, di normalità, e non solo in casi di emergenza (come le recenti proposte di riforma hanno lasciato finora intendere). Contestualmente, è necessario che l'UE guardi alla questione migratoria e dei richiedenti asilo non come un fenomeno da affrontare in chiave emergenziale e passeggera, bensì come un fenomeno strutturale del nostro mondo ormai globalizzato. Occorrerebbe, in più, affrontare tale materia in un'ottica che metta al centro di un'eventuale riforma l'effettiva tutela dei diritti fondamentali degli individui interessati, specie di coloro che versano in condizioni di particolare vulnerabilità, cessando di trattare la questione mediante un approccio securitario e difensivo, nonché attraverso l'esternalizzazione del fenomeno e il partenariato con i Paesi terzi.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BIBLIOGRAFIA

- ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018.
- ALBANO, *Difficoltà attuative ed incoerenze del decreto sicurezza (d.l. n. 113/2018, convertito nella legge n. 132/2018). Alcune delle questioni problematiche*, in SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Unione europea*, Torino, 2020.
- ALBANO, *Diritto di asilo costituzionale, obblighi internazionali dello Stato italiano ed abrogazione della protezione umanitaria*, in SANTORO, *I profili di illegittimità costituzionale del Decreto Salvini*, Roma, 2019.
- ALGOSTINO, *L'immigrazione come dato strutturale e non come emergenza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019.
- ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto-legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018.
- Amnesty International, *Libya's dark web of collusion. Abuses against Europe-bound refugees and migrants*, dicembre 2017.
- BALDWIN-EDWARDS, BLITZ, CRAWLEY, *The politics of evidence-based policy in Europe's "migration crisis"*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, n. 12, 2019.
- BATTISTA, *La collaborazione italo-libica nel contrasto all'immigrazione irregolare e la politica italiana dei respingimenti in mare*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, 2011.
- BENVENUTI, *Asilo (diritto di) – II) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, aggiornamento XVI, vol. III, Roma, 2007.
- BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007.
- BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019.
- BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018.

- BENVENUTI, *La protezione internazionale degli stranieri in Italia. Uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure*, Napoli, 2011.
- BIN, PETRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, 2011.
- BOLDRINI (a cura di), *I rifugiati nel mondo 2000: cinquant'anni di azione umanitaria*, Roma, 2000.
- BONETTI, *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2008.
- BONTEMPELLI, *Da «clandestini» a «falsi profughi». Migrazioni forzate e politiche migratorie italiane dopo le Primavere arabe*, in *Meridiana*, n. 86, 2016.
- BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2017.
- BROM, *The regional ramifications of the Arab Spring*, in GUZANSKY, HELLER, *One Year of the Arab Spring: Global and Regional Implications*, [s.l.], 2012.
- BUCCINI, *Italiani e no. Dagli albanesi ai «taxi del mare», storia di un Paese a galla su trent'anni di paure*, Milano, 2020.
- BUCKLEY, *Learning from Libya, acting in Syria*, in *Journal of Strategic Security*, vol. 5, n. 2, 2012.
- CAFFIO, *Corsi e ricorsi della politica italiana di contrasto all'immigrazione irregolare via mare*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 84, n. 4, 2017.
- CALAMIA, *Le norme "non statali" e lo straniero*, in CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012.
- CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012.
- CANZIAN, *La non retroattività dell'abrogazione della protezione umanitaria*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2, 2020.
- CANZIAN, *Profili di diritto intertemporale del decreto-legge n. 113/2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019.
- CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12, 2007.
- CARUSO, VENDITTO, *I flussi migratori. Immigrazione in Europa: analisi della legislazione*, in *Istituto di Studi e Analisi Economica*, 2009.
- CASTRONUOVO, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dopo la sentenza della Corte di Cassazione n. 4455/2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2018.

- CESAREO (a cura di), *Fondazione ISMU – Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019*, Milano, 2020.
- COLOMBO, *Il ruolo della protezione umanitaria nel panorama normativo europeo e le possibili implicazioni della sua abolizione*, in *Eurojus*, n. 1, 2019.
- COLOMBO, *Siria e Libia nel contesto delle crisi del Mediterraneo*, in RONZITTI, SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Torino, 2018.
- COLOMBO, SCIORTINO, *Italian immigration: the origins, nature and evolution of Italy's migratory systems*, in *Journal of Modern Italian Studies*, vol. 9, 2004.
- COLUCCI, *Da dove viene il "decreto sicurezza"*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, n. 2, 2018.
- COLUCCI, *Per una storia del governo dell'immigrazione straniera in Italia: dagli anni Sessanta alla crisi delle politiche*, in *Meridiana*, n. 91, 2018.
- COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, 2018.
- CONDE, *Framed between change and stability. Syria between people's revolution and regime survival*, in *Regions and Cohesion*, vol. 2, n. 3, 2012.
- CORNICE, RIZZO, *La tutela dei minori stranieri non accompagnati. Un confronto tra fonti internazionali, europee e recenti dispositivi dell'ordinamento italiano*, in *INAPP papers*, n. 22, novembre 2019, p. 5.
- COSTA, *Costituzione italiana: articolo 10*, Roma, 2018.
- CRAIG, *The Lisbon Treaty: law, politics, and Treaty reform*, [s.l.], 2010.
- CREDENDINO, MONDANI, *EunavforMed – Operazione Sophia. Dallo smantellamento del traffico dei migranti al riconoscimento del reato di traffico di esseri umani come crimine contro l'umanità*, in SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Unione europea*, Torino, 2020.
- DE CESARIS, *Dal caso Masslo alla nave Vlora: il turning point degli anni 1989-'91*, in COLUCCI, *1989-90: la storia dell'immigrazione straniera in Italia a un punto di svolta*, in *Il Mulino*, n. 2, 2020.
- DEL GUERCIO, *Dal decreto Minniti-Orlando al decreto Salvini: decretazione d'urgenza, securitizzazione della politica d'asilo e compressione dei diritti fondamentali. Quando la legge genera vulnerabilità*, in D'ANGIÒ, VISCONTI (a cura di), *Persone fragili. La vita psichica dei migranti forzati tra cura ed esclusione*, Napoli, 2018.
- DI CARLO, *Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione da uno studio di casi concreti della XVI legislatura*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2011.

- DI FILIPPO, *L'ammissione di cittadini stranieri*, in CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012.
- DI FILIPPO, *La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione Europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie*, in CALAMIA, DI FILIPPO, GESTRI (a cura di), *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012.
- DI SANZO, *L'assassinio di Jerry Essan Masslo: un momento di svolta per il dibattito pubblico sull'immigrazione e l'antirazzismo*, in COLUCCI, *1989-90: la storia dell'immigrazione straniera in Italia a un punto di svolta*, in *Il Mulino*, n. 2, 2020.
- DOOMERNIK, BRUQUETAS-CALLEJO, *National immigration and integration policies in Europe since 1973*, in GARCÉS-MASCAREÑAS, PENNINX, *Integration processes and policies in Europe. Contexts, levels and actors*, [s.l.], 2016.
- European Asylum Support Office, IARLJ – International Association of Refugee Law Judges, *An introduction to the Common European Asylum System for courts and tribunals*, [s.l.], agosto 2016.
- FAVILLI, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018.
- FAVILLI, *La difficile costruzione di un sistema europeo comune di asilo*, in *Minori giustizia*, n. 1, 2019.
- FERGUSON SIDORENKO, *The Common European Asylum System*, [s.l.], 2007.
- FIJNAUT, CYRILLE, *The refugee crisis: the end of Schengen?*, in *European journal of crime, criminal law, and criminal justice*, vol. 23, n. 4, 2015.
- FLAMINI, ZORZELLA, *Asilo e protezione internazionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2018.
- GALLO, *Protezione umanitaria: natura e profili di diritto comparato*, in *Itinerari interni – percorsi normativi dell'amministrazione dell'Interno*, n. 3, 2018.
- Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Parere del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale sul decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*, Roma, 15 ottobre 2018.
- GARNER, *The European Union and the racialization of immigration, 1985-2006*, in *Race/Ethnicity: Multidisciplinary Global Contexts*, vol. 1, n. 1, 2007.
- GATTA (a cura di), *La politica migratoria dell'Unione europea nel periodo 2014-2019: analisi e bilancio della gestione della "crisi dei rifugiati"*, in *Ius in Itinere*, n. 1, 2019.

- GATTA, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2018.
- GHANEM, *The Arab Spring Five Years Later: Toward Greater Inclusiveness*, [s.l.], 2016.
- GJERGJI, *La cittadinanza degli stranieri. Una trama scaturita dai "laboratori segreti" della pubblica amministrazione*, in ANDREOZZI, TONOLO (a cura di), *La cittadinanza molteplice. Ipotesi e comparazioni*, Trieste, 2016.
- GLIATTA, *La garanzia costituzionale del diritto di asilo e il sistema di tutela europeo dei richiedenti protezione internazionale: quando l'integrazione non funziona*, in *federalismi.it*, Focus Human Rights, n. 3, 2017.
- GLIATTA, *La (nuova) riforma del Sistema Dublino: esiste un'alternativa costituzionale?*, in *federalismi.it*, Focus Human Rights, n. 1, 2018.
- GREIG, *The protection of refugees and customary international law*, in *The Australian Year Book of International Law*, n. 108.
- HADJ ABDOU, *The Europeanization of immigration policies*, in AMELINA, HORVATH, MEEUS, *An anthology of migration and social transformation. European perspectives*, New York/Dordrecht/London, 2016.
- HATHAWAY, FOSTER, *The law of refugee status²*, Cambridge, 2014.
- HEIN, *Meno accoglienza, più insicurezza. L'impatto del decreto sicurezza sui sistemi d'accoglienza in I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, n. 2, 2018.
- HEIN, *The reform of the Dublin System between intra-EU solidarity and national interests*, in SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Unione europea*, Torino, 2020.
- IADICICCO, *Le istituzioni italiane e la crisi libica*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, 2011.
- ISTAT, *Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti*, Statistiche report, Roma, 25 luglio 2012.
- ISTAT, *Migrazioni interne e internazionali della popolazione residente*, Statistiche report, Roma, 29 novembre 2017.
- MACCHIARELLI, *La disciplina dei permessi di soggiorno*, in CONZ, LEVITA (a cura di), *Il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza. Commento organico al D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, come convertito dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132*, Roma, 2018.
- MACIOTI, PUGLIESE, *L'esperienza migratoria: immigrati e rifugiati in Italia*, Roma-Bari, 2006.
- MAGNOTTA, *La crisi siriana e gli equilibri geopolitici del mondo arabo*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, 2012.

- MANCINI, *Il Memorandum d'intesa tra Italia e Libia del 2017 e la sua attuazione*, in RONZITTI, SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Torino, 2018.
- MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*², Bologna, 2012.
- MARENGONI, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 4, 2012.
- MESSINA, *The logics and politics of post-WWII migration to Western Europe*, New York, 2007.
- MIRAKIAN, *Siria: genesi e incognite di una crisi*, in RONZITTI, SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Torino, 2018.
- MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014.
- MORI, *La proposta di riforma del Sistema europeo comune d'asilo: verso Dublino IV?*, in *Eurojus.it*, vol. 3, n. 3, 2016.
- MUNARI, *Lo status di rifugiato e di richiedente protezione temporanea. La visione europea del «diritto di Ginevra»*, in AMADEO, SPITALERI, *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015.
- NIEMANN, *The dynamics of EU migration policy: from Maastricht to Lisbon*, in RICHARDSON, *Constructing a policy-making State? Dynamics in the EU*, [s.l.], 2012.
- NIEMANN, ZAUN, *EU refugee policies and politics in times of crisis: theoretical and empirical perspectives*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 1, 2018.
- PALM, *Did 2016 mark a new start for EU external migration policy, or was it business as usual?*, in *IAI working papers*, n. 33, 2016.
- PALMA, *Pandemia e diritti umani: l'Italia e lo stato di eccezione al tempo del coronavirus*, in *Rivista Ordine internazionale e diritti umani*, n. 2, 2020.
- PAOLI, *Europa e politica migratoria italiana: il biennio delle «scelte vincolate» (1989-'90)*, in COLUCCI, *1989-90: la storia dell'immigrazione straniera in Italia a un punto di svolta*, in *Il Mulino*, n. 2, 2020.
- PASSAGLIA, *Eutanasia di un diritto (la triste parabola dell'asilo)*, in *Il Foro italiano*, n. 10, 2006.
- PASTORE, *Visas, borders, immigration: formation, structure, and current evolution of the EU entry control system*, in WALKER, *Europe's area of freedom, security and justice*, [s.l.], 2004.
- PASTORE, *Zombie policy: politiche migratorie inefficienti tra inerzia politica e illegalità*, in *Il Mulino*, n. 4, 2016.

- PASTORE, HENRY, *Explaining the crisis of the European migration and asylum regime*, in *The International Spectator – Italian Journal of International Affairs*, vol. 51, n. 1, 2016.
- PEERS, *Legislative update: EU immigration and asylum competence and decision-making in the Treaty of Lisbon*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 10, n. 2, 2008.
- PETRILLO, *La guerra dei migranti: numeri allegri e tristi passioni*, in *Sicurezza e scienze sociali*, n. 2, 2019.
- PETROVIĆ, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, Milano, 2011.
- PIRO, *A trent'anni dalla legge Martelli*, in COLUCCI, *1989-90: la storia dell'immigrazione straniera in Italia a un punto di svolta*, in *Il Mulino*, n. 2, 2020.
- RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*⁵, Torino, 2016.
- RUOTOLO, *Diritto d'asilo e status di rifugiato in Italia alla luce del diritto internazionale e della prassi interna recente*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4, 2008.
- RUOTOLO, *Il decreto sicurezza e immigrazione alla prova dei vizi formali*, in SANTORO, *I profili di illegittimità costituzionale del Decreto Salvini*, Roma, 2019.
- SALVATICI, *Il diritto d'asilo e l'abolizione della riserva geografica*, in COLUCCI, *1989-90: la storia dell'immigrazione straniera in Italia a un punto di svolta*, in *Il Mulino*, n. 2, 2020.
- SARTI, *Il sistema per il riconoscimento del diritto di asilo nel contesto evolutivo del fenomeno migratorio e della normativa nazionale ed europea*, in SCISO (a cura di), *I flussi migratori e le sfide all'Unione europea*, Torino, 2020.
- SCHOLTEN, PENNINX, *The multilevel governance of migration and integration*, in GARCÉS-MASCAREÑAS, PENNINX, *Integration processes and policies in Europe. Contexts, levels and actors*, [s.l.], 2016.
- SCISO, *I crimini in Siria, la Responsibility to Protect e l'esercizio del veto nel Consiglio di sicurezza*, in RONZITTI, SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Torino, 2018.
- SOSSAI, *Libia Stato fallito: quale effettività per un Governo legittimato dalle Nazioni Unite?*, in RONZITTI, SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Torino, 2018.
- TAGLIAPIETRA, *The European migration crisis: a pendulum between the internal and the external dimensions*, in *IAI working papers*, n. 12, 2019.
- TOALDO, ALIBONI, RONZITTI, *La crisi libica. Situazione attuale e prospettive di soluzione*, Roma, 2016.

- TREVISANUT, SEATZU, *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea*, Napoli, 2012.
- VAN MOL, DE VALK, *Migration and immigrants in Europe: a historical and demographic perspective*, in GARCÉS-MASCAREÑAS, PENNINX, *Integration processes and policies in Europe. Contexts, levels and actors*, [s.l.], 2016.
- WOLFF, TRAUNER, *A European migration policy fit for future challenges*, in WOLFF, GOUDAPPEL, ZWAAN, *Freedom, security and justice after Lisbon and Stockholm*, The Hague, 2011.
- ZIRULIA, *I respingimenti nel Mediterraneo tra diritto del mare e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2, 2012.
- ZORZELLA, *Il disordine sociale del decreto sicurezza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019.
- ZORZELLA, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2018.

ATTI, CONVENZIONI E GIURISPRUDENZA INTERNAZIONALI

- Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, New York, 10 dicembre 1984.
- Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro 24 giugno 1975 n. 143, sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti.
- Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Roma, 4 novembre 1950.
- Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, Amburgo, 27 aprile 1979.
- Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati, Ginevra, 28 luglio 1951.
- Convenzione sui diritti del fanciullo, New York, 20 novembre 1989.
- Corte europea dei diritti dell'uomo (grande camera), sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso n. 30696/09.
- Corte europea dei diritti dell'uomo (grande camera), sentenza 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09.
- Dichiarazione universale dei diritti umani, Parigi, 10 gennaio 1948.
- Nazioni Unite, *Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/S-17/2/Add.1, 23 novembre 2011.

Patto internazionale sui diritti civili e politici, New York, 16 dicembre 1966.

Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, New York, 16 dicembre 1966.

Protocollo relativo allo *status* dei rifugiati, New York, 31 gennaio 1967.

Risoluzione 217(III) A dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/RES/217(III) A, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 dicembre 1948.

Risoluzione 319(IV) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/RES/319(IV), *Refugees and stateless persons*, 3 dicembre 1949.

Risoluzione 428(V) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/RES/428(V), *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 14 dicembre 1950.

Risoluzione 8(I) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/RES/8(I), *Question of refugees*, 12 febbraio 1946.

Statuto di Roma della Corte penale internazionale, Roma, 17 luglio 1998.

Trattato istitutivo della Comunità economica europea, Roma, 25 marzo 1957.

UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugees*, Ginevra, 2019, UN Doc. HCR/1P/4/ENG/REV. 4.

ATTI, GIURISPRUDENZA E PRASSI DELL'UNIONE EUROPEA

Acquis di Schengen di cui all'art. 1, par. 2, della decisione 1999/435/CE del Consiglio del 20 maggio 1999 (*G.U.* 22 settembre 2000 *L* 239).

Allegato della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, 23 settembre 2020, COM(2020) 609 definitivo.

Atto del Consiglio, del 26 luglio 1995, che stabilisce la convenzione basata sull'articolo K.3 del Trattato sull'Unione Europea che istituisce un Ufficio europeo di polizia (Convenzione Europol) (*G.U.* 27 novembre 1995 *C* 316).

Atto unico europeo, Lussemburgo, 17 febbraio 1986 (*G.U.* 29 giugno 1987 *L* 169/1).

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, Nizza, 7 dicembre 2000 (*G.U.* 18 dicembre 2000 *C* 364).

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, *Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di*

protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione), 6 novembre 2017, COM(2016)0270 –C8-0173/2016 – 2016/0133(COD).

Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio – Affrontare la crisi dei rifugiati in Europa: il ruolo dell'azione esterna dell'UE, 9 settembre 2015, JOIN(2015) 40 definitivo.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'attività della Task Force “Mediterraneo”, 4 dicembre 2013, COM(2013) 869 definitivo.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Agenda europea sulla migrazione, 13 maggio 2015, COM(2015) 240 definitivo.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio, 9 settembre 2015, COM(2015) 453 definitivo.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici in relazione all'attuale crisi nel settore dell'asilo, 9 settembre 2015, COM(2015) 454 definitivo.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio Europeo e al Consiglio – Gestire la crisi dei rifugiati: misure operative, finanziarie e giuridiche immediate nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione, 23 settembre 2015, COM(2015) 490 definitivo.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Riformare il Sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, 6 aprile 2016, COM(2016) 197 definitivo.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, 23 settembre 2020, COM(2020) 609 definitivo.

Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee – Convenzione di Dublino, Dublino, 15 giugno 1990 (*G.U.* 19 agosto 1997 *C* 254).

Consiglio europeo, *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, Bruxelles, 24 settembre 2008, EU Doc 13440/08.

Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, 19 giugno 1990, art. 1 (*G.U.* 22 settembre 2000 *L* 239).

Corte di giustizia (grande sezione), sentenza 21 dicembre 2011, *N.S. e a.*, nelle cause riunite C-411/10 e C-493/10.

Corte di giustizia (grande sezione), sentenza 6 settembre 2017, *Repubblica slovacca e Ungheria contro Consiglio dell'Unione europea*, nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15.

Corte di giustizia (ottava sezione), sentenza 7 settembre 2017, *Bossen e a.*, causa C-559/16.

Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (*G.U.U.E.* 15 settembre 2015 *L* 239).

Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (*G.U.U.E.* 24 settembre 2015 *L* 248).

Direttiva 90/364/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno (*G.U.* 13 luglio 1990 *L* 180).

Direttiva 90/365/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale (*G.U.* 13 luglio 1990 *L* 180).

Direttiva 90/364/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno degli studenti (*G.U.* 13 luglio 1990 *L* 180).

Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (*G.U.U.E.* 7 agosto 2001 *L* 212, p. 12).

Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (*G.U.U.E.* 6 febbraio 2003 *L* 31, p. 18).

Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (*G.U.U.E.* 30 settembre 2004 *L* 304, p. 2).

Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato (*G.U.U.E.* 13 dicembre 2005 *L* 326, p. 13).

Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (*G.U.U.E.* 24 dicembre 2008 *L* 348).

Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati (*G.U.U.E.* 18 giugno 2009 *L* 155).

Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione) (*G.U.U.E.* 20 dicembre 2011 *L* 337, p. 9).

Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale (rifusione) (*G.U.U.E.* 29 giugno 2013 *L* 180, p. 60).

Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) (*G.U.U.E.* 29 giugno 2013 *L* 180, p. 96).

Dublin Regulation – Position paper of Cyprus, Greece, Italy, Malta and Spain on the Proposal recasting the Dublin Regulation, aprile 2018, <https://images.politico.eu/wp-content/uploads/2018/04/Position-paper-Dublin.pdf>.

Il programma dell'Aia: 10 priorità per i prossimi cinque anni, COM(2005) 184 definitivo (*G.U.* 24 settembre 2005 *C* 236).

Libro verde, del 6 giugno 2007, sul futuro regime comune europeo in materia di asilo, COM(2007) 301 definitivo (non pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

Proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria, 9 settembre 2015, COM(2015) 451 definitivo.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), 13 luglio 2016, COM(2016) 465 definitivo.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione), 3 dicembre 2008, COM(2008) 820 definitivo.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e uscita dei cittadini di Paesi terzi che

attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea, 28 febbraio 2013, COM(2013) 95.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma per viaggiatori registrati, 28 febbraio 2013, COM(2013) 97.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi e modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide, 9 settembre 2015, COM(2015) 450 definitivo.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE, 9 settembre 2015, COM(2015) 452 definitivo.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di Paese terzo o da un apolide (rifusione), 4 maggio 2016, COM(2016) 270 definitivo.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, 4 maggio 2016, COM(2016) 271 definitivo.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di Paese terzo o da un apolide, per l'identificazione di cittadini di Paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto (rifusione), 4 maggio 2016, COM(2016) 272 definitivo.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva

2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, 13 luglio 2016, COM(2016) 466.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, 13 luglio 2016, COM(2016) 467.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione], 23 settembre 2020, COM(2020) 610 definitivo.

Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale dell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, 23 settembre 2020, COM(2020) 611 definitivo.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, 23 settembre 2020, COM(2020) 612 definitivo.

Protocollo sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea, Amsterdam, 2 ottobre 1997, articolo unico.

Regolamento (CE) 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino (*G.U.* 15 dicembre 2000 *L* 316).

Regolamento (CE) 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo (*G.U.* 25 febbraio 2003 *L* 50).

Regolamento (CE) 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea (*G.U.* 25 novembre 2004 *L* 349).

Regolamento (CE) 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (*G.U.* 15 settembre 2009 *L* 243).

Regolamento (UE) 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (*G.U.U.E.* 29 maggio 2010 *L* 132).

Regolamento (UE) 603/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del

regolamento (UE) 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione) (*G.U.U.E.* 29 giugno 2013 *L* 180).

Regolamento (UE) 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione) (*G.U.U.E.* 29 giugno 2013 *L* 180).

Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (codificazione) (*G.U.* 23 marzo 2016 *L* 77).

Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, 26 novembre 2007, COM(2007) 745 definitivo.

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione del sistema Dublino, 6 giugno 2007, COM(2007) 299 definitivo.

Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione), 6 novembre 2017, COM(2016)0270 –C8-0173/2016 –2016/0133(COD).

Risoluzione del Consiglio del 21 gennaio 1974, relativa ad un programma di azione sociale (*G.U.* 12 febbraio 1974 *C* 13).

Risoluzione del Consiglio del 16 luglio 1985, relativa agli orientamenti per una politica comunitaria delle migrazioni (*Bollettino delle Comunità europee* *S* 9/85).

Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, Amsterdam, 2 ottobre 1997 (*G.U.* 10 novembre 1997 *C* 340).

Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, Lisbona, 13 dicembre 2007 (*G.U.U.E.* 17 dicembre 2007 *C* 306).

Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, Lisbona, 13 dicembre 2007 (*G.U.U.E.* 26 ottobre 2012 C 326).

Trattato sull'Unione Europea, Maastricht, 7 febbraio 1992 (*G.U.* 29 luglio 1992 C 191).

ATTI NORMATIVI, GIURISPRUDENZA E PRASSI ITALIANI

Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, 24 gennaio 1947.

Assemblea costituente, *Esame degli emendamenti agli articoli del Titolo primo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti civili»*, 11 aprile 1946.

Assemblea costituente, Prima Sottocommissione, 2 ottobre 1946.

Cassazione (sez. un. civ.), 26 maggio 1997 n. 4674.

Cassazione (sez. un. civ.), 8 ottobre 1999 n. 907.

Cassazione (sez. I civ.), 4 maggio 2004 n. 8423.

Cassazione (sez. un. civ.), 19 maggio 2009 n. 11535.

Cassazione (sez. un. civ.), 9 settembre 2009 n. 19393.

Cassazione (sez. VI – 1), 26 giugno 2012 n. 10686.

Cassazione (sez. VI – 1), 10 gennaio 2013 n. 563.

Cassazione (sez. VI civ.), 27 novembre 2013 n. 26566.

Cassazione (sez. VI – 1), 7 luglio 2014 n. 15466.

Cassazione (sez. VI – 1), 4 agosto 2016 n. 16362.

Cassazione (sez. VI civ.), 20 dicembre 2016 n. 26641.

Cassazione (sez. VI civ.), 9 ottobre 2017 n. 23604.

Cassazione (sez. VI – 1), 23 novembre 2017 n. 28015.

Cassazione (sez. I civ.) 23 febbraio 2018 n. 4455.

Cassazione (sez. I civ.), 19 febbraio 2019 n. 4890.

Cassazione (sez. I civ.), 3 maggio 2019 nn. 11749, 11750, e 11751.

Cassazione (sez. un. civ.), 13 novembre 2019 nn. 29459, 29460, e 29461.

Commissione nazionale per il diritto di asilo, circolare n. 3716/2015, «Ottimizzazione delle procedure relative all'esame delle domande di protezione internazionale. Ipotesi in cui ricorrono i requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari».

Comunicato del Ministero degli affari esteri «Entrata in vigore della convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata dall'Assemblea delle Nazioni Unite in New York il 10 dicembre 1984» (*G.U.* 21 aprile 1989 n. 93).

Corte costituzionale, 10 aprile 2001 n. 105.

Corte costituzionale, 9 maggio 2007 n. 171.

Corte costituzionale, 19 settembre 2011 n. 257.

Corte costituzionale, 13 febbraio 2012 n. 22.

Corte costituzionale, 12 febbraio 2014 n. 32.

Corte costituzionale, 15 luglio 2014 n. 222.

Costituzione della Repubblica italiana, 1° gennaio 1948.

Decreto interministeriale 7 aprile 2020 n. 150.

Decreto-legge 30 dicembre 1989 n. 416 «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» (*G.U.* 30 dicembre 1989 n. 303).

Decreto-legge 23 maggio 2008 n. 92 «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica» (*G.U.* 26 maggio 2008 n. 122).

Decreto-legge 17 febbraio 2017 n. 13 «Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale» (*G.U.* 17 febbraio 2017 n. 40).

Decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 «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» (*G.U.* 4 ottobre 2018 n. 231).

Decreto-legge 14 giugno 2019 n. 53 «Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica» (*G.U.* 14 giugno 2019 n. 138).

Decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19 «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» (*G.U.* 25 marzo 2020 n. 79).

Decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34 «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19» (*G.U.* 18 luglio 2020 n. 180).

Decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 «Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del Codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale» (*G.U.* 21 ottobre 2020 n. 261).

Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» (*G.U.* 18 agosto 1998 n. 191).

Decreto legislativo 7 aprile 2003 n. 85 «Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e dalla cooperazione in ambito comunitario» (*G.U.* 22 aprile 2003 n. 93).

Decreto legislativo 30 maggio 2005 n. 140 «Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri» (*G.U.* 21 luglio 2005 n. 168).

Decreto legislativo 19 novembre 2007 n. 251 «Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta» (*G.U.* 4 gennaio 2008 n. 3).

Decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 «Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato» (*G.U.* 16 febbraio 2008 n. 40).

Decreto legislativo 3 ottobre 2008 n. 159 «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato» (*G.U.* 21 ottobre 2008 n. 247).

Decreto legislativo 21 febbraio 2014 n. 18 «Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta» (*G.U.* 7 marzo 2014 n. 55).

Decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 «Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale» (*G.U.* 15 settembre 2015 n. 214).

Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 18 giugno 2014 n. 34 «Cofinanziamento nazionale a carico del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987 dell'azione «Operation Mare Nostrum» – HOME/2012/EBFX/CA/EA/3004, nell'ambito delle azioni comunitarie di cui all'art. 7 della decisione n. 574/2007/CE, istitutiva del Fondo per le frontiere esterne» (*G.U.* 16 luglio 2014 n. 163).

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 1° aprile 2020 «Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale» (*G.U.* 2 aprile 2020 n. 88).

Decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1990 n. 136 «Regolamento per l'attuazione dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, in materia di riconoscimento dello *status* di rifugiato» (*G.U.* 8 giugno 1990 n. 132).

Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004 n. 303 «Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato» (*G.U.* 22 dicembre 2004 n. 299).

Decreto della Commissione nazionale per il diritto di asilo 2 aprile 2020 n. 2893.

Disegno di legge 11 maggio 1977 n. 680 «Norme per garantire agli stranieri ed agli apolidi il diritto di asilo e l'esercizio delle libertà democratiche nel territorio della Repubblica».

Legge 24 luglio 1954 n. 722 «Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951» (*G.U.* 27 agosto 1954 n. 196).

Legge 2 gennaio 1958 n. 13 «Norme per la concessione di ricompense al valore civile» (*G.U.* 3 febbraio 1958 n. 29).

Legge 25 ottobre 1977 n. 881 «Ratifica ed esecuzione del patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, nonché del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, con protocollo facoltativo, adottati e aperti alla firma a New York rispettivamente il 16 e il 19 dicembre 1966» (*G.U.* 7 dicembre 1977 n. 333).

Legge 10 aprile 1981 n. 158 «Ratifica ed esecuzione delle convenzioni numeri 92, 133 e 143 dell'Organizzazione internazionale del lavoro» (*G.U.* 29 aprile 1981 n. 116).

Legge 30 dicembre 1986 n. 943 «Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine» (*G.U.* 12 gennaio 1987 n. 8).

Legge 23 agosto 1988 n. 400 «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri» (*G.U.* 12 settembre 1988 n. 214).

Legge 28 febbraio 1990 n. 39 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, 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» (*G.U.* 28 febbraio 1990 n. 49).

- Legge 27 maggio 1991 n. 176 «Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989» (*G.U.* 11 giugno 1991 n. 135).
- Legge 30 settembre 1993 n. 388 «Ratifica ed esecuzione: a) del protocollo di adesione del Governo della Repubblica italiana all'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, con due dichiarazioni comuni; b) dell'accordo di adesione della Repubblica italiana alla convenzione del 19 giugno 1990 di applicazione del summenzionato accordo di Schengen, con allegate due dichiarazioni unilaterali dell'Italia e della Francia, nonché la convenzione, il relativo atto finale, con annessi l'atto finale, il processo verbale e la dichiarazione comune dei Ministri e Segretari di Stato firmati in occasione della firma della citata convenzione del 1990, e la dichiarazione comune relativa agli articoli 2 e 3 dell'accordo di adesione summenzionato; c) dell'accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese relativo agli articoli 2 e 3 dell'accordo di cui alla lettera b); tutti atti firmati a Parigi il 27 novembre 1990» (*G.U.* 2 ottobre 1993 n. 232).
- Legge 6 marzo 1998 n. 40 «Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» (*G.U.* 12 marzo 1998 n. 59).
- Legge 30 luglio 2002 n. 189 «Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo» (*G.U.* 26 agosto 2002 n. 199).
- Legge 28 maggio 2007 n. 68 «Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio» (*G.U.* 1° giugno 2007 n. 126).
- Legge 24 luglio 2008 n. 125 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica» (*G.U.* 25 luglio 2008 n. 173).
- Legge 6 febbraio 2009 n. 7 «Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008» (*G.U.* 18 febbraio 2008 n. 40).
- Legge 30 giugno 2009 n. 85 «Adesione della Repubblica italiana al Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prüm). Istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Delega al Governo per

l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria. Modifiche al codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale» (*G.U.* 13 luglio 2009 n. 160).

Legge 15 luglio 2009 n. 94 «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica» (*G.U.* 24 luglio 2009 n. 170).

Legge 7 aprile 2017 n. 47 «Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati» (*G.U.* 21 aprile 2017 n. 94).

Legge 13 aprile 2017 n. 46 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale» (*G.U.* 18 aprile 2017 n. 90).

Legge 14 luglio 2017 n. 110 «Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano» (*G.U.* 18 luglio 2017 n. 166).

Legge 1° dicembre 2018 n. 132 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, 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. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate» (*G.U.* 3 dicembre 2018 n. 281).

Legge 8 agosto 2019 n. 77 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica» (*G.U.* 9 agosto 2019 n. 186).

Legge 18 dicembre 2020 n. 173 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del Codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale» (*G.U.* 19 dicembre 2020 n. 314).

Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana, 2 febbraio 2017.

Ministero dell'interno, circolare n. 8819/2018, «Il riconoscimento della protezione internazionale e la tutela umanitaria».

Ministero dell'interno, circolare 26 marzo 2020, «Interventi di prevenzione della diffusione del virus COVID-19 nell'ambito dei centri di permanenza per il rimpatrio».

Ministero dell'interno, circolare 1° aprile 2020, «Interventi di prevenzione della diffusione del virus COVID-19 nell'ambito del sistema di accoglienza. Ulteriori indicazioni».

Proposta di legge 24 ottobre 2019 n. 2212 «Abrogazione dei capi I, II e III del titolo I del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, e degli articoli 1, 2, 3 e 3-bis del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, in materia di protezione internazionale, immigrazione, acquisizione e revoca della cittadinanza, ordine e sicurezza pubblica».

Regio Decreto 16 marzo 1942 n. 262 «Disposizioni sulla legge in generale o disposizioni preliminari al Codice civile (preleggi)».

Tribunale di Milano, 31 marzo 2016 n. 64207.

SITOGRAFIA

ActionAid, Openpolis, *La sicurezza dell'esclusione – Centri d'Italia 2019*, https://www.actionaid.it/app/uploads/2020/05/CentridItalia_2019.pdf.

ALGOSTINO, *Lo stato di emergenza sanitaria e la chiusura dei porti: sommersi e salvati*, 21 aprile 2020, *Questione Giustizia*, https://www.questionegiustizia.it/articolo/lo-stato-di-emergenza-sanitaria-e-la-chiusura-dei-porti-sommersi-e-salvati_21-04-2020.php.

Amnesty International, *Greece: a blue print for despair. Human rights impact of the EU-Turkey deal*, 14 febbraio 2017, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2556642017ENGLISH.PDF>.

Amnesty International, *No safe refuge. Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey*, 3 giugno 2016, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR4438252016ENGLISH.pdf>.

Amnesty International, *Refugee, asylum-seekers and migrants*, <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/>.

ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale dello SPRAR (a cura di), in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*,

http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/libri_2015/Rapporto_protezione_2015/Rapp_Prot_Int_2015-SINTESI.pdf.

ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale dello SPRAR (a cura di), in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017*, <https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2017/11/2-Sintesi-Rapporto-Protezione-2017.pdf>.

ANSA, *Il 3 ottobre 2013 a Lampedusa la più grande tragedia dell'immigrazione*, 3 ottobre 2013, https://www.ansa.it/sito/notizie/speciali/2018/10/03/il-3-ottobre-2013-a-lampedusa-la-piu-grande-tragedia-dellimmigrazione_7506a9e5-fcc1-472d-ba5d-00525d474243.html.

ANSA, *Pe, ok a negoziati su riforma Dublino*, 17 novembre 2017, https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2017/11/16/pe-ok-a-negoziati-su-riforma-dublino_8e6f4829-a9ae-4517-bd7d-c2ccbfd8c08e.html.

Asilo in Europa, *Consiglio dell'Unione europea dell'8 marzo – Le Conclusioni sulla solidarietà*, 15 marzo 2012, <https://www.asiloineuropa.it/2012/03/15/consiglio-dellunione-europea-dell8-marzo-le-conclusioni-sulla-solidarieta/>.

Asilo in Europa, *Cos'è Mare Nostrum? Quanto costa? Come funziona?*, 22 maggio 2014, <https://www.asiloineuropa.it/2014/05/22/cose-mare-nostrum-quanto-costa-come-funziona/>.

Asilo in Europa, *Direttiva Accoglienza*, <https://www.asiloineuropa.it/2011/05/10/direttiva-accoglienza-scheda/>.

Asilo in Europa, *Direttiva Procedure*, <https://www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2016/10/DIRETTIVA-PROCEDURE.pdf>.

Asilo in Europa, *Dublin Guide. Il Regolamento Dublino III articolo per articolo*, <http://www.asiloineuropa.it/2013/07/24/dublin-guide-il-regolamento-dublino-iii-articolo-per-articolo/>.

Asilo in Europa, *La proposta di (non) riforma del Regolamento Dublino 3 – L'analisi di Asilo in Europa*, 13 giugno 2016, <https://www.asiloineuropa.it/2016/06/13/la-proposta-di-non-riforma-del-regolamento-dublino-3-lanalisi-di-asilo-in-europa/>.

Asilo in Europa, *Regolamento Dublino: il «no» della Corte di Giustizia dell'UE a presunzioni assolute in materia di rispetto dei diritti fondamentali. Sentenza N.S. e altri*, <http://www.asiloineuropa.it/2011/12/27/regolamento-dublino-il-no-della-corte-di-giustizia-dellue-a-presunzioni-assolute-in-materia-di-rispetto-dei-diritti-fondamentali-sentenza-n-s-e-altri/>.

- Asilo in Europa, *Tutto quello che avreste voluto sapere sul Regolamento Dublino – Intervista a Francesco Maiani*, <http://www.asiloineuropa.it/2011/11/15/tutto-quello-che-avreste-voluto-sapere-sul-regolamento-dublino-intervista-a-francesco-maiani/>.
- Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Con la riforma del Regolamento Dublino approvato dalla Commissione LIBE del Parlamento UE profondo cambio di paradigma*, 24 ottobre 2017, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-regolamento-dublino-riforma/>.
- Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *La legge 13 aprile 2017 n. 46 recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale – prime riflessioni interpretative*, giugno 2017, https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/Scheda-pratica-legge-Minniti-DEF_2.pdf.
- Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*, 15 ottobre 2018, http://asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf.
- Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Patto europeo: questa non è solidarietà, cresce solo l'accento sui rimpatri*, 25 settembre 2020, <https://www.asgi.it/notizie/questa-non-e-solidarieta-cresce-solo-laccento-sui-rimpatri/>.
- Asylum Information Database (AIDA), <http://www.asylumineurope.org/>.
- Asylum Information Database, *Country Report: Austria*, marzo 2020, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria>.
- Asylum Information Database, *Country report: Hungary*, novembre 2015, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>.
- Asylum Information Database, *Country report: Italy (2016 update)*, 31 dicembre 2016, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>.
- Asylum Information Database, *Country Report: Malta*, 31 dicembre 2016, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_mt_2016update.pdf.
- BLAIOTTA, *Cos'è il diritto di asilo*, 13 gennaio 2017, https://www.laleggepertutti.it/143870_cose-il-diritto-di-asilo.

- Camera dei Deputati, *Causa Hirsi Jamaa e altri c. Italia – Grande Chambre – sentenza 23 febbraio 2012* (ricorso n. 27765/09), https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/sentenza/sintesi_senizas/000/000/482/Hirsi.pdf.
- Camera dei Deputati, *Emergenza COVID-19: le misure in materia di immigrazione*, 29 settembre 2020, <https://temi.camera.it/leg18/temi/emergenza-da-covid-19-le-misure-in-materia-di-immigrazione.html>.
- CAMILLI, *Il parlamento europeo dà il via alla riforma di Dublino sull'asilo*, 16 novembre 2017, Internazionale, <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2017/11/16/regolamento-dublino-parlamento>.
- CAMILLI, *L'inferno senza speranza dell'isola di Lesbo*, 11 settembre 2020, Internazionale, <https://www.internazionale.it/reportage/annalisa-camilli/2020/09/11/lesbo-moria-incendio>.
- CAMILLI, *L'Italia si dichiara paese non sicuro per impedire lo sbarco dei migranti*, 8 aprile 2020, Internazionale, <https://www.internazionale.it/liveblog/2020/04/08/italia-paese-non-sicuro-per-i-migranti>.
- CASELLA, *La legislazione nazionale in materia di immigrazione*, 2016, <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/immigrazione/la-legislazione-nazionale-materia-immigrazione/>.
- CASU, *Diritto d'asilo e protezione internazionale: lo status di rifugiato*, 30 gennaio 2020, Ius in Itinere, <https://www.iusinitinere.it/diritto-dasilo-e-protezione-internazionale-lo-status-di-rifugiato-25324>.
- CECININI, *Emergenza immigrazione: la Libia, l'Unione Europea e l'Italia*, 8 luglio 2017, Sicurezza Internazionale, <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2017/07/08/libia-e-italia-al-centro-dellemergenza-immigrazione/>.
- Centro Studi e Ricerche IDOS, *Dossier statistico immigrazione 2018 - scheda di sintesi*, 2018, https://www.dossierimmigrazione.it/wp-content/uploads/2018/11/scheda-dossier-2018_colori-1.pdf.
- COLOMBO, *Il sistema di accoglienza dei migranti in Italia, spiegato per bene*, 20 ottobre 2020, <https://www.lenius.it/sistema-di-accoglienza-dei-migranti-in-italia/>.
- Commissione europea, *Agenda europea sulla migrazione 2015 – quattro pilastri per gestire meglio la migrazione*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_it.pdf.

Commissione europea, *Discorso sullo stato dell'Unione 2020*, 16 settembre 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/state-of-the-union-speech_it_0.pdf.

Commissione europea, *EU-Turkey joint action plan*, 15 ottobre 2015, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860.

Commissione europea, *EU operations in the Mediterranean Sea*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/factsheets/docs/20161006/eu_operations_in_the_mediterranean_sea_en.pdf.

Commissione europea, *How does Frontex Joint Operation Triton support search and rescue operations?*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/frontex_triton_factsheet_en.pdf.

Commissione europea, *Le prime misure dell'agenda europea sulla migrazione: domande e risposte*, 27 maggio 2015, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_15_5038.

Commissione europea, *Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Domande e risposte*, 23 settembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_20_1707.

Commissione europea, *Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo – Un nuovo inizio in materia di migrazione in Europa*, 23 settembre 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/new-pact-migration-and-asylum_it.

Commissione europea, *Questions and answers: reforming the Common European Asylum System*, 4 maggio 2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_1621.

Commissione europea, *Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum*, 23 settembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736.

Commissione europea, *Temporary Reintroduction of Border Control*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en.

Commissione europea, *The European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa. Strategic orientation document*, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/strategic_orientation_document-en_0.pdf.

Commissione europea, *Un Fondo Fiduciario europeo d'emergenza per l'Africa*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_it.pdf.

- Commissione europea, *Un sistema europeo comune di asilo*, 2014, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_it.pdf.
- Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Tampere, 15-16 ottobre 1999, <https://www.consilium.europa.eu/media/21056/consiglio-europeo-di-tampere-conclusioni-della-presidenza.pdf>.
- Consiglio europeo, *Cronistoria – la risposta alle pressioni migratorie*, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>.
- Consiglio europeo, *EU-Turkey statement*, 18 March 2016, 18 marzo 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
- Consiglio europeo, *Una nuova agenda strategica 2019-2024*, 20 giugno 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/39937/a-new-strategic-agenda-2019-2024-it.pdf>.
- Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione Europea, *Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale*, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/#>.
- Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione Europea, *Riunione informale dei capi di Stato o di governo dell'UE, Malta, 3 febbraio 2017*, <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2017/02/03/#>.
- Consiglio Superiore della Magistratura, *Parere ai sensi dell'art. 10 L. 24.3.1958, n. 195, sul decreto-legge 113 del 4 ottobre 2018 recante: "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, pubblica sicurezza, 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"*, 21 novembre 2018, <https://www.csm.it/documents/21768/92150/parere+decreto+sicurezza+%28delibera+21+novembre+2018%29/b80ecce0-0d61-e4b4-183c-9e20b48aac55>.
- Corte costituzionale, *Cos'è la Corte – Le funzioni*, https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/istituzioni/le_funzioni.do.
- Corte Suprema di Cassazione, *Rassegna delle recenti pronunce della Corte di Cassazione in materia di diritto di asilo e protezione internazionale dello straniero: questioni sostanziali e processuali*, 20 novembre 2018, <http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Rel108-2018.pdf>.

- COSLOVI, STOCCHIERO, *Il contributo dell'Italia nella governance internazionale ed europea delle politiche migratorie e per la tutela dei diritti umani*, novembre 2014, Centro Studi di Politica Internazionale, https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/litalia_nella_governance_internazionale_e_d_europea_delle_politiche_migratorie_e_per_la_tutela_dei_diritti_umani.pdf.
- DE CASTRO, *L'obbligo di rispettare il diritto di asilo politico*, in *La Stampa*, 7 marzo 1956, http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,5/articleid,0058_01_1956_0057_0005_14065712/.
- DE CHIARA, *Il diritto di asilo e il d.l. n. 130/2020: progressi e occasioni mancate*, 9 dicembre 2020, *Questione Giustizia*, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-diritto-di-asilo-e-il-d-l-130-2020-progressi-e-occasioni-mancate>.
- DE STEFANI, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia: illegali i respingimenti verso la Libia del 2009*, 26 febbraio 2012, Centro di Ateneo per i diritti umani “Antonio Papisca” – Università degli Studi di Padova, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Hirsi-Jamaa-e-altri-c-Italia-illegali-i-respingimenti-verso-la-Libia-del-2009/249>.
- DERNBACH, *Germany suspends Dublin agreement for Syrian refugees*, 26 agosto 2015, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/germany-suspends-dublin-agreement-for-syrian-refugees/>.
- EpiCentro – Istituto Superiore di Sanità, *SARS-CoV-2: emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale. Statement OMS sul secondo meeting del Comitato di sicurezza Regolamento sanitario internazionale*, 12 marzo 2020, <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-dichiarazione-internazionale>.
- EUNAVFOR Med – Operation Sophia, *About us*, <https://www.operationsophia.eu/about-us/#mission>.
- EUR-Lex, *Europa «a geometria variabile»*, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/variable_geometry_europe.html?locale=it.
- EUR-Lex, *Il Trattato di Amsterdam*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legisum:4301858>.
- EUR-Lex, *L'Atto Unico Europeo*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0027>.
- EUR-Lex, *La politica di asilo dell'Unione Europea: determinazione del Paese dell'Unione responsabile dell'esame delle domande*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:23010503_1&qid=1602777098106&from=EN.

EUR-Lex, *Lo spazio e la cooperazione Schengen*, 14 maggio 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:133020>.

EUR-Lex, *Metodo comunitario e intergovernativo*, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_intergovernmental_methods.html?locale=it.

EUR-Lex, *Regolamento Dublino II*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133153>.

EUR-Lex, *Sistema «Eurodac»*, 2010, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:133081>.

European Asylum Support Office, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union in 2017*, giugno 2018, <https://op.europa.eu/webpub/easo/annual-report-2017/img/BZ-AB-18-001-EN-N.pdf>.

European Asylum Support Office, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union in 2018*, giugno 2019, <http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/EASO-annual-report-2018.pdf>.

European Asylum Support Office, *COVID-19 emergency measures in asylum and reception systems*, 2 giugno 2020, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/covid19-emergency-measures-asylum-reception-systems.pdf>.

European Asylum Support Office, *EASO Special Report: Asylum Trends and COVID-19*, 11 giugno 2020, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-special-report-asylum-covid-june-2020.pdf>.

European Asylum Support Office, *Latest asylum trends – October 2020*, <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>.

European Asylum Support Office, *What we do*, <https://www.easo.europa.eu/about-us/what-we-do>.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Complementary protection in Europe*, luglio 2009, <https://www.refworld.org/pdfid/4a72c9a72.pdf>.

European migration network, *Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway – National Contribution from Greece*, 2019, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/22_greece_national_protection_status_2019_en.pdf.

European migration network, *Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway – National Contribution from Latvia*, 2019, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/16a_latvia_national_protection_en.pdf.

European migration network, *Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway – National Contribution from Spain*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/26_spain_national_protection_final_en.pdf.

European migration network, *Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway – National Contribution from the Slovak Republic*, 2019, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/slovakia_national_protection_statuses_2019_en.pdf.

European migration network, *Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway – Synthesis Report*, 2020, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/emn_inform_nat_prot_statuses_final.pdf.

Eurostat, *Crime statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime_statistics.

Eurostat, *Third country nationals found to be illegally present - annual data (rounded)*, 5 giugno 2020, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eipre&lang=en.

Eurostat, *Third country nationals ordered to leave – annual data (rounded)*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_eiord/default/table?lang=en.

Eurostat, *Third country nationals returned following an order to leave – annual data (rounded)*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_eirtn/default/table?lang=en.

FAHIM, *Slap to a man's pride set off tumult in Tunisia*, 21 gennaio 2011, https://www.nytimes.com/2011/01/22/world/africa/22sidi.html?pagewanted=1&_r=1&src=twrhp.

FERRARI, *L'asilo nel diritto internazionale*, UNHCR, 9 gennaio 2016, https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/9giovanni_ferrari__lasilo_diritto_internazionale.pdf.

Frontex, *Joint Operation Poseidon (Greece)*, <https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/joint-operation-poseidon-greece--3ImFxd>.

FURNO, *L'«arcipelago» dei profughi*, in *La Stampa*, 2 novembre 1975, http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,19/articleid,1110_01_1975_0254_0019_21483515/.

GABANELLI, RAVIZZA, *Il decreto Salvini ha ridotto gli sbarchi?*, 21 ottobre 2020, https://www.corriere.it/digital-edition/CORRIEREFC_NAZIONALE_WEB/2020/10/21/21/pil-decreto-salvinip-pha-ridotto-gli-sbarchip_U3220217265505aND.shtml.

GALLO, *La protezione complementare dopo il dl 113/2018: inquadramento sistematico, questioni di legittimità costituzionale*, 5 luglio 2019, *Questione Giustizia*, https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-complementare-dopo-il-dl-1132018-inq_05-07-2019.php.

Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Coronavirus, le misure adottate dal Governo*, <http://www.governo.it/it/coronavirus-misure-del-governo>.

- Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione governativa al «Disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge ottobre 2018, n. 113, 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»*, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/R.I._4.pdf.
- Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2019*, febbraio 2020, <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2020/03/RELAZIONE-ANNUALE-2019-4.pdf>.
- International Organization for Migration, UN Migration, *World Migration Report 2020*, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wmr_2020.pdf.
- International Organization for Migration, UNHCR, *Mixed migration flows in the Mediterranean and beyond – Compilation of available data and information*, 21 gennaio 2016, <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/46766>.
- ISTAT, *15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni – 9 ottobre 2011*, 12 dicembre 2012, https://www.istat.it/it/files/2012/12/volume_popolazione-legale_XV_censimento_popolazione.pdf.
- ISTAT, *Delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria*, http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=dccv_delittips.
- JUNCKER, *Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea*, 15 luglio 2014, Commissione europea, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_it.pdf.
- KOIKKALAINEN, *Free movement in Europe: past and present*, 21 aprile 2011, Migration Policy Institute, <https://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-europe-past-and-present/>.
- LANNI, *Rifugiati 2015, 5 giorni (e 4 grafici) che ricorderemo a lungo*, 27 dicembre 2015, Open Migration, <https://openmigration.org/analisi/fatto-5-giorni-e-4-grafici-che-ci-ricorderemo-del-2015-dei-rifugiati/>.
- LAURENZA, *Italia-Libia: continua la cooperazione in materia di immigrazione*, 3 novembre 2020, Sicurezza Internazionale, <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2020/11/03/italia-libia-continua-la-cooperazione-materia-immigrazione/>.
- LEGRAND, TURUNEN, *Politica estera: obiettivi, strumenti e risultati conseguiti*, gennaio 2020, Parlamento Europeo – Note tematiche sull'Unione Europea,

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/158/politica-estera-obiettivi-strumenti-e-risultati-conseguiti>.

LIVI BACCI, *Il Trattato Italia-Libia e il controllo dell'immigrazione*, 6 maggio 2009, <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2009/maggio/neodemos-livi-libia.pdf>.

MAN, *Per i profughi politici l'Italia è un territorio di «primo asilo»*, in *La Stampa*, 16 gennaio 1969, http://www.archiviolaStampa.it/component/option,com_lastampa/task,search/mod,libera/action,viewer/Itemid,3/page,2/articleid,0124_01_1969_0013_0002_4923601/.

MANGANO, *L'interpretazione dei giudici nella disciplina del permesso di soggiorno per motivi umanitari*, 19 dicembre 2019, *Questione Giustizia*, https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-interpretazione-dei-giudici-nella-disciplina-dei-permessi-di-soggiorno-per-motivi-umanitari_19-12-2019.php.

MARGHERI, *Il decreto Minniti-Orlando spiegato per bene*, 6 luglio 2017, <https://www.lenius.it/decreto-minniti-orlando-spiegato-per-bene/>.

Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento programmatico di bilancio 2017*, https://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/DOCUMENTO_PROGRAMMATICO_DI_BILANCIO_2017-IT_-_new.pdf.

Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento di economia e finanza 2018*, http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2018/DEF_2018_-_Sez.1_-_Programma_di_Stabilitx.pdf.

Ministero dell'interno – Archivio storico, *Pacchetto Sicurezza*, https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/Pacchetto_sicurezza/index_2.html.

Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Confronto dati anni 2018-2019*, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/confronto_dati_2018_-_2019_0.pdf.

Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Cruscotto statistico giornaliero*, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>.

Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Cruscotto statistico giornaliero* – 31 dicembre 2020,

http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2020.pdf.

Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Dati asilo – anni 2015-2019*,

http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/nuove_schede_riepilogative_al_31_dicembre_2019_0.pdf.

Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Dati asilo 2020*,
<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasilo>.

Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Dati asilo – luglio 2018*,

http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/luglio_2018_.pdf.

Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Dati asilo –settembre 2018*,

http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/settembre_2018_.pdf.

Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *I numeri dell'asilo – 2017*,

http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/dati_asilo_2017_.pdf.

Ministero dell'interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Quaderno statistico dal 1990 al 2019*,

http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990_2019_0.pdf.

Ministero dell'interno, *Codice di condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare*, 7 agosto 2017,

https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/codice_condotta_ong.pdf.

Ministero dell'interno, *Ferragosto 2017: Dossier Viminale*,
https://www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/dossier_15_agosto.pdf.

Ministero dell'interno, *Ferragosto 2019: Dossier Viminale*,
https://www.interno.gov.it/sites/default/files/dossier_viminale_15_agosto_2019.pdf.

Ministero dell'interno, *Ferragosto 2020: Dossier Viminale*,
https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dossier_viminale_2020.pdf.

- Ministero dell'interno, *Guida pratica per richiedenti protezione internazionale in Italia*, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/la_guida_in_italiano.pdf.
- Ministero dell'interno, *Migranti, nascono i Centri di permanenza per i rimpatri*, 10 febbraio 2017, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/migranti-nascono-i-centri-permanenza-i-rimpatri>.
- Ministero dell'interno, *Reati -9,2%, -31,87% la presenza di stranieri. I dati 2019 del Viminale*, 16 maggio 2019, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/reati-92-3187-presenza-stranieri-i-dati-2019-viminale>.
- Ministero dell'interno, *Richieste di competenza e trasferimenti di richiedenti protezione internazionale da e per l'Italia*, 2016, http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/IMM_INT_00058__DLC_UNITA_DUBLINO_ed_2016.pdf.
- Ministero dell'interno, *Si conclude "Mare Nostrum", al via "Triton"*, 31 ottobre 2014, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/conclude-mare-nostrum-triton>.
- Ministero dell'interno, *Unità di Dublino*, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/unita-dublino>.
- Ministero della difesa – Marina Militare, *Mare Nostrum*, <https://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/per-la-difesa-sicurezza/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx>.
- Ministero della salute, *Che cos'è il nuovo coronavirus*, <http://www.salute.gov.it/portale/malattieInfettive/dettaglioFaqMalattieInfettive.jsp?lingua=italiano&id=228>.
- OCCHIPINTI, *Decreto immigrazione: le novità sui permessi di soggiorno*, 22 ottobre 2020, Altalex, <https://www.altalex.com/documents/leggi/2020/12/22/decreto-immigrazione-novita-permessi-soggiorno#p1>.
- OCCHIPINTI, *Immigrazione e sicurezza: il Decreto Legge pubblicato in Gazzetta*, 23 ottobre 2020, Altalex, <https://www.altalex.com/documents/leggi/2020/10/23/immigrazione-e-sicurezza-il-decreto-legge-pubblicato-in-gazzetta>.
- OHCHR, *UN human rights chief: Suffering of migrants in Libya outrage to conscience of humanity*, novembre 2016, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22393&LangID=E>.
- Open Migration, *La legge Zampa sui minori stranieri non accompagnati in 5 punti*, 7 aprile 2017, <https://openmigration.org/analisi/la-legge-zampa-sui-minori-stranieri-non-accompagnati-in-5-punti/>.

- OSMAN, *Il recepimento in Italia delle direttive europee e delle disposizioni in materia d'asilo*, 23 agosto 2016, Centro di Ateneo per i diritti umani "Antonio Papisca" – Università degli Studi di Padova, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Il-recepimento-in-Italia-delle-direttive-europee-e-delle-disposizioni-in-materia-dasilo/243>.
- OSMAN, *L'impianto normativo italiano in materia d'asilo*, 6 luglio 2012, Centro di Ateneo per i diritti umani "Antonio Papisca" – Università degli Studi di Padova, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Limpianto-normativo-italiano-in-materia-di-asilo/242>.
- OSMAN, *La creazione del sistema internazionale di protezione dei rifugiati: cenni storici*, 19 febbraio 2012, Centro di Ateneo per i diritti umani "Antonio Papisca" – Università degli Studi di Padova, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/La-creazione-del-sistema-internazionale-di-protezione-dei-rifugiati-cenni-storici/234>.
- Oxfam International, *EU migration and asylum pact: in search of consensus, Commission bows to anti-migration governments*, 23 settembre 2020, <https://www.oxfam.org/en/press-releases/eu-migration-and-asylum-pact-search-consensus-commission-bows-anti-migration>.
- PALM, *The Italy-Libya Memorandum of Understanding: the baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?*, 2 ottobre 2017, EU Migration Law Blog, <http://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/>.
- Parlamento europeo, *Dublino: Stati membri devono accogliere la loro quota di richiedenti asilo*, 19 ottobre 2017, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20171016IPR86161/dublino-stati-membri-devono-accogliere-la-propria-quota-di-richiedenti-asilo>.
- Parlamento europeo, *Hotspots at EU external borders*, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI%282018%29623563_EN.pdf.
- Parlamento europeo, *La crisi dei migranti in Europa*, 12 luglio 2017, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/priorities/immigrazione/20170629STO78631/crisi-dei-migranti-in-europa>.
- Parlamento europeo, *Nuovo patto sull'immigrazione: reazioni degli eurodeputati*, 28 settembre 2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20200924STO87803/nuovo-patto-sull-immigrazione-reazioni-degli-eurodeputati>.
- Parlamento europeo, *Un'Europa accogliente?*, https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_it.html.

- PILLITTERI, *L'Europa approva il piano di redistribuzione dei migranti*, 27 maggio 2015, <http://www.vita.it/it/article/2015/05/27/leuropa-approva-il-piano-redistribuzione-dei-migranti/135246/>.
- Presidenza della Repubblica, *Decreto sicurezza e immigrazione: Mattarella emana e scrive a Conte*, 4 ottobre 2018, <https://www.quirinale.it/elementi/18099>.
- Pro Asyl, *Out of sight, out of mind: Externalisation of migration and refugee policies*, 5 agosto 2016, <https://www.proasyl.de/en/news/out-of-sight-out-of-mind-externalisation-and-regionalisation-of-migration-and-refugee-policies/>.
- Programma elettorale – elezioni politiche 4 marzo 2018, *Un programma per l'Italia. Per la crescita, la sicurezza le famiglie e la piena occupazione*, <https://www.money.it/IMG/pdf/progrtamma-centrodestra.pdf>.
- Report della Commissione preparatoria delle Nazioni Unite, 23 dicembre 1945, <https://digitallibrary.un.org/record/519440>.
- RONZITTI, *Il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione*, gennaio 2009, Istituto Affari Internazionali, http://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_108.pdf.
- Schengenvisainfo – news, *BREAKING: EU Decides to Close All Schengen Borders For 30 Days*, 17 marzo 2020, <https://www.schengenvisainfo.com/news/breaking-eu-decides-to-close-all-schengen-borders-for-30-days/>.
- Schengenvisainfo – news, *Commission Invites Member States to Prolong External Border Closure Until June 15*, 8 maggio 2020, <https://www.schengenvisainfo.com/news/commission-invites-member-states-to-prolong-external-border-closure-until-june-15/>.
- Senato della Repubblica, *Legislatura 18^a - 1^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 35 del 23/10/2018*, http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/SommComm/0/1078628/index.html?part=doc_dc-allegato_a-ddlbl_odgeeaddlatddl840.
- Senato della Repubblica, *Relazione sull'attività svolta dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (anno 2016)*, 2 maggio 2017, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/330598.pdf>.
- SERRA, *La Corte di Cassazione e l'irretroattività del dl 113/2018: tra una decisione annunciata e spunti interpretativi futuri sul permesso di soggiorno per motivi umanitari*, 24 febbraio 2019, *Questione Giustizia*, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-corte-di-cassazione-e-l-irretroattivita-del-dl-24-02-2019.php>.
- Servizio studi del Senato, *Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica*, no. 66, ottobre 2018, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01079863.pdf>.

- Servizio studi del Senato, *Nota breve: Protezione temporanea, protezione umanitaria, protezione temporanea per motivi umanitari*, no. 80, giugno 2015, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00926327.pdf>.
- Servizio studi della Camera, *Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica*, n. 66, 9 novembre 2018, <http://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D18113B.Pdf>.
- SIMPSON, *Turkey: border guards kill and injure asylum seekers*, 10 maggio 2016, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/news/2016/05/10/turkey-border-guards-kill-and-injure-asylum-seekers>.
- SOKOLSKA, *I Trattati istitutivi*, novembre 2019, Parlamento europeo – Note tematiche sull’Unione Europea, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/1/i-trattati-istitutivi>.
- SPINDLER, *2015: the year of Europe’s refugee crisis*, 8 dicembre 2015, UNHCR, <https://www.unhcr.org/news/stories/2015/12/56ec1ebde/2015-year-europes-refugee-crisis.html>.
- TORRISI, *Approvato il decreto sicurezza. Migliaia di stranieri rischiano di diventare irregolari*, 28 novembre 2018, <https://openmigration.org/analisi/approvato-il-decreto-sicurezza-migliaia-di-stranieri-rischiano-di-diventare-irregolari/>.
- TOSCANO, *Asilo politico e principi costituzionali*, 12 febbraio 2014, <https://www.diritto.it/asilo-politico-e-principi-costituzionali/>.
- TOWNSEND, *10,000 refugee children are missing, says Europol*, 30 gennaio 2016, The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/30/fears-for-missing-child-refugees>.
- TUMMINELLO, *Il limite del “Sistema Dublino” nella gestione dei migranti*, 27 settembre 2019, Ius in Itinere, <https://www.iusinitinere.it/il-limite-del-sistema-dublino-nella-gestione-dei-migranti-23061>.
- UNHCR, *An introduction to the Balkan Migrant Crisis*, 25 gennaio 2016, <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/46801>.
- UNHCR, *Europe refugees & migrants emergency response. Nationality of arrivals to Greece, Italy and Spain – January-December 2015*, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MonthlyTrendsofNationalities-ArrivalstoGreeceItalyandSpain-31December2015.pdf>.
- UNHCR, *Europe Relocation Mechanism – 29 September 2017*, settembre 2017, <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/60076>.
- UNHCR, *International protection procedure in Italy*, aprile 2016, <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/RSD-procedure-scheme.pdf>.

- UNHCR, *Mixed migration flows in the Mediterranean and beyond – Compilation of available data and information*, 21 gennaio 2016, <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/46766>.
- UNHCR, *Partnership a programme management handbook for UNHCR's partners*, marzo 1996, https://www.humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2014/02/Partnership_UNHCR_programme_management.pdf.
- UNHCR, *Proteggere i rifugiati*, https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/UNHCR_brochure2011web.pdf.
- UNHCR, *Refugee/Migrants Emergency Response – Mediterranean situation: Greece and Italy (2014)*, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>.
- UNHCR, *Una lunga storia, un futuro da scrivere*, <https://www.unhcr.org/it/chi-siamo/la-nostra-storia/>.
- UNHCR, *UNHCR: “Preoccupati per il rinvio forzato dei migranti dall’Italia verso Libia*, 8 maggio 2009, <https://stranieriinitalia.it/attualita/unhcr-qpreoccupati-per-il-rinvio-forzato-dei-migranti-verso-la-libiaq/>.
- UNHCR, *UNHCR richiama l’attenzione sull’impatto di alcuni provvedimenti sulla protezione internazionale oggi in discussione al Senato*, 5 novembre 2018, <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/notizie/unhcr-richiama-lattenzione-sullimpatto-provvedimenti-sulla-protezione-internazionale-oggi-discussione-al-senato/>.
- UNHCR, Bureau for Europe, *Weekly Report Key Figures Mediterranean*, 20 gennaio 2017, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/53108>.
- UNICEF, UNHCR, INTERSOS, Save the Children, WeWorld (a cura di), *Il sistema normativo a tutela dei minori stranieri non accompagnati*, novembre 2019, <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2019/12/Il-sistema-normativo-a-tutela-del-MSNA.pdf>.
- Unione Europea, *Ufficio europeo di polizia (Europol)*, https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_it.
- United Nations, *Convention relating to the status of refugees*, <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20V/V-2.en.pdf>.
- VILLA, *Europa: un nuovo vecchio Patto sulle Migrazioni*, 23 settembre 2020, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/europa-un-nuovo-vecchio-patto-sulle-migrazioni-27580>.
- VILLA, *Fact Checking: migrazioni (e Covid-19)*, 29 luglio 2020, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-migrazioni-e-covid-19-27058>.

- VILLA, *Migrazioni in Italia: tutti i numeri*, 31 gennaio 2020, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-italia-tutti-i-numeri-24893>.
- VILLA, (@emmevilla), «Ecco com'è andata. Le barre rappresentano il numero di stranieri diventati irregolari da giugno 2018 a oggi a causa del diniego di protezione internazionale. In blu, quello che sarebbe successo senza #DecretoSicurezza. In arancione, ciò che è successo davvero.» *Twitter*, 28 gennaio 2021, 11:43 A.M., <https://twitter.com/emmevilla/status/1354741981352747008>.
- Vox – Osservatorio Italiano sui Diritti, *La mappa dell'intolleranza – anno 4*, http://www.voxdiritti.it/wp-content/uploads/2019/06/190610_VOX-Comunicato-mappa-2019_-completo-compresso.pdf.
- WASSERSTEIN, *European refugee movements after World War Two*, BBC History – World Wars, 17 febbraio 2011, http://www.bbc.co.uk/history/worldwars/wwtwo/refugees_01.shtml.
- World Health Organization, *Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)*, 30 gennaio 2020, [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

RIASSUNTO TESI

A seguito della Seconda Guerra Mondiale, la comunità internazionale ha acquistato una nuova sensibilità circa il trattamento dell'individuo, un tempo rientrante nel dominio riservato degli Stati. È stata riconosciuta l'esistenza di diritti umani fondamentali universali, enunciati nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 10 dicembre 1948, il primo fondamentale strumento di tutela dei diritti di ogni individuo in quanto tale, e non in qualità di cittadino di uno Stato. In essa, trova autorevole riconoscimento anche il diritto di asilo: esso si limita però a garantire all'individuo di cercare asilo, ma rimane al contempo connesso all'inviolabilità della sovranità territoriale dello Stato, che può decidere se accordare o meno asilo sul proprio territorio allo straniero che ne fa richiesta.

Tra le conseguenze del secondo conflitto mondiale, in particolar modo i Paesi europei dovettero anche fare i conti con una profonda crisi umanitaria, generata dai milioni di profughi, sfollati, e rifugiati di guerra. Già dopo la Prima Guerra Mondiale erano stati creati strumenti internazionali per supportare dette categorie, ma l'estensione della crisi in corso rese necessaria la creazione di una nuova organizzazione internazionale unitaria la cui azione si dimostrasse più incisiva. Nel dicembre 1950, l'Assemblea Generale dell'ONU istituì dunque l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), con un mandato temporaneo di tre anni, giudicato sufficiente a ristabilire lo *status quo* preesistente sul continente. Ciò si rivelò presto irrealizzabile, tant'è che l'UNHCR continua ad operare tutt'oggi, con operazioni nel tempo sempre più complesse e ramificate in tutto il mondo.

Per quanto afferisce alla questione dei rifugiati, a livello universale, lo *status* di rifugiato è oggi disciplinato da due strumenti adottati in seno alle Nazioni Unite: la Convenzione di Ginevra del 1951, e il suo relativo Protocollo, adottato a New York il 31 gennaio 1967. Si definisce rifugiato un individuo che, a seguito di fatti avvenuti prima del 1° gennaio 1951 e per il fondato timore di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova all'esterno del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, ovvero che, essendo apolide e trovandosi all'esterno del Paese in cui aveva la residenza abituale in seguito a tali fatti, non può o non vuole farvi ritorno. La Convenzione di Ginevra individua anche i criteri per i quali un individuo non può essere riconosciuto quale rifugiato, e i criteri che determinano la cessazione dell'applicazione della Convenzione stessa.

In origine, veniva posta una duplice limitazione al riconoscimento dello *status* di rifugiato. La prima era di ordine temporale, in quanto rilevavano unicamente i fatti avvenuti prima del 1° gennaio 1951. La seconda era invece di ordine geografico, in quanto tali eventi dovevano essersi verificati in Europa; gli Stati parti avevano tuttavia la possibilità di estendere l'ambito di applicazione della

Convenzione ad eventi occorsi «*in Europa e altrove*». Il Protocollo di New York del 1967 ha superato tali limitazioni, rendendo il riconoscimento di tale *status* veramente universale.

Tra i principi più rilevanti introdotti dalla Convenzione, inoltre, vi è senz'altro il principio di *non-refoulement*. Pur non obbligando gli Stati parti ad accogliere gli stranieri nel proprio territorio nazionale, tale principio vieta agli Stati parti di espellere o rimpatriare un rifugiato verso territori ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. Rimane tuttavia lecita l'espulsione del rifugiato che possa essere considerato come un pericolo per la sicurezza del Paese o che, reo di aver compiuto crimini particolarmente gravi, possa essere una minaccia per la comunità nazionale dello Stato.

Risulta cruciale l'evoluzione del diritto dell'Unione Europea in materia di immigrazione e asilo. L'obiettivo principale che l'allora Comunità economica europea si poneva in origine era difatti squisitamente economico, ossia la creazione di un mercato comune, ragion per cui l'ammissione e il trattamento degli stranieri rimasero materie appannaggio degli Stati membri. Solo successivamente, con l'evoluzione della Comunità europea e l'ampliamento delle competenze ad essa devolute, la politica di immigrazione e asilo è entrata gradualmente a far parte dell'*acquis* europeo.

Ai fini della realizzazione di un mercato comune, era necessario garantire sia la libera circolazione delle merci sia la mobilità dei fattori di produzione (persone, capitali, servizi). In particolare, la libera circolazione delle persone all'interno del territorio comunitario risultò la più complessa da raggiungere: inizialmente venne istituito un regime preferenziale di circolazione per i cittadini lavoratori degli Stati membri, lasciando tuttavia inalterata la discrezionalità degli Stati membri nel regolamentare l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di Stati terzi, i c.d. «cittadini extracomunitari». Col tempo, però, l'incidenza delle manodopera di tali cittadini crebbe a tal punto che non si poté prescindere dall'affrontare la questione migratoria in un'ottica di inclusione sociale e lavorativa degli stranieri. È nella metà degli anni Ottanta che si assistette ai primi tentativi concreti di coordinare le posizioni degli Stati in materia di politica migratoria, in particolare con la firma dell'Accordo di Schengen nel 1985, che prevedeva, tra le altre cose, l'introduzione di norme che regolassero l'ingresso e il transito dei cittadini extracomunitari.

In virtù della creazione *de facto* di un'unica frontiera esterna, l'Accordo prevedeva anche l'applicazione di norme e procedure comuni in materia di rilascio dei visti ai cittadini di Stati terzi, condizioni di circolazione degli stranieri, richieste d'asilo, e controlli alle frontiere esterne. Nonostante tutto, l'effettiva realizzazione di quanto prospettato non fu immediata: essa dipendeva, difatti, dalla volontà degli Stati membri di cooperare gli uni con gli altri, e furono necessari ben cinque anni affinché venisse approvata la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAAS),

con la quale gli Stati si impegnarono ad avviare un'attività di stretta cooperazione multilaterale in tema di accesso, circolazione e soggiorno dello straniero, e ove veniva disciplinata anche la procedura d'esame per le domande d'asilo e il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Un effettivo passo avanti nella creazione di un quadro normativo che contribuisse ad armonizzare le politiche migratorie degli Stati membri si deve al Trattato di Maastricht (TUE) del 1992. Grazie ad esso, si sanciva ufficialmente la nascita dell'Unione Europea, la quale era articolata in tre settori fondamentali, i c.d. «tre pilastri». Immigrazione e asilo divennero *common concerns* dell'Unione Europea, rientrando nel novero delle materie facenti parte del terzo pilastro, il quale si basava sul c.d. «metodo intergovernativo», che implicava una logica di cooperazione consensualistica tra gli Stati membri.

Ad integrare ufficialmente la politica di immigrazione e quella di asilo a livello sovranazionale fu il Trattato di Amsterdam del 1999, che inserì tali materie negli obiettivi perseguiti dall'UE. Fu, infine, il Trattato di Lisbona del 2007 a consolidare definitivamente la competenza dell'UE – concorrente con quella degli Stati membri – in queste materie.

Con tale Trattato, all'UE è stata dunque attribuita la competenza a realizzare un sistema comune europeo in materia di diritto d'asilo. Come osservato, tuttavia, il processo di armonizzazione di tali materie è stato graduale, passando da una mera cooperazione intergovernativa nel Trattato di Maastricht alla «comunitarizzazione» vera e propria del Trattato di Amsterdam. È in quest'ultimo che è possibile riscontrare le prime basi giuridiche per la futura creazione del c.d. «Sistema europeo comune di asilo». Nell'ottobre 1999, il Consiglio europeo di Tampere definì un approccio integrato di gestione delle migrazioni e gli obiettivi strategici e gli strumenti legislativi da predisporre per la creazione del «Sistema europeo comune di asilo» (CEAS). Venne sottolineato l'impegno dell'Unione e degli Stati membri ad istituire tale sistema, basato sulla completa applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951 e nel rispetto del principio di *non-refoulement*.

In occasione del Consiglio di Tampere, vennero gettate le basi per la realizzazione di due fasi di sviluppo del CEAS, corrispondenti ad un obiettivo di breve termine e ad uno di lungo termine. La prima fase si è conclusa nel 2005, con l'adozione dei primi atti legislativi volti a stabilire *standards* minimi in materia di protezione temporanea in caso di massicci flussi immigratori, nonché ad istituire meccanismi volti ad individuare lo Stato membro competente all'esame delle domande d'asilo. La seconda fase si è invece conclusa nel 2013, e ha rafforzato la cooperazione e la solidarietà tra gli Stati membri mediante il passaggio da *standards* minimi alla creazione di norme comuni.

A disciplinare uno *status* europeo comune in materia di asilo contribuiscono diverse norme e strumenti giuridici. Innanzitutto, l'articolo 78 TFUE prefigura tre distinte forme di protezione, ovvero quella internazionale vera e propria, quella sussidiaria, e quella temporanea; i cittadini di Paesi terzi

possono beneficiare di una di esse, qualora rispondano a determinati requisiti. Vi è poi la c.d. «Direttiva Procedure», che stabilisce procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato; essa disciplina in maniera chiara l'intero *iter* giuridico di una domanda d'asilo, dalle modalità di presentazione all'esame della stessa, all'eventuale ricorso del richiedente. La c.d. «Direttiva Accoglienza» mira invece a definire un sistema di norme armonizzate circa le condizioni di accoglienza negli Stati membri. La c.d. «Direttiva Qualifiche» stabilisce le norme comuni per la concessione della protezione internazionale e della protezione sussidiaria, delineando peraltro per la prima volta il concetto di individuo idoneo al riconoscimento della protezione sussidiaria. Quest'ultimo è definito come un cittadino di un Paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno (condanna o esecuzione della pena di morte; ovvero tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante; ovvero la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale), e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese. Infine, la «Direttiva Protezione Temporanea» definisce l'istituto della protezione temporanea quale forma di tutela tipica del CEAS dal carattere collettivo, temporaneo, ed emergenziale.

È estremamente rilevante considerare lo sviluppo del c.d. «sistema di Dublino», nato nel 1990 con la conclusione della Convenzione di Dublino, che riguardava l'individuazione dello Stato competente ad esaminare le domande d'asilo dei migranti che accedevano al territorio della CEE. A tal fine, si enumeravano alcuni criteri gerarchizzati, ripresi nel successivo Regolamento Dublino II del 2003 e nel Regolamento Dublino III del 2013. Essi tenevano in considerazione l'unità del nucleo familiare del richiedente, il rilascio di permessi di soggiorno o visti da parte di uno degli Stati membri, l'ingresso o soggiorno illegali in uno Stato membro, o l'ingresso legale in uno Stato membro. Tuttavia, veniva anche stabilita la regola dello «Stato di primo ingresso», che stabilisce che, quando lo Stato membro competente non possa essere designato sulla base dei criteri enumerati nel presente regolamento, è competente il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata. Tale criterio si è rivelato, nel tempo, particolarmente problematico soprattutto in ordine alla pressione eccessiva e agli oneri ineguali posti in capo agli Stati membri che detengono le frontiere esterne dell'UE.

Volendoci ora focalizzare sull'ordinamento giuridico italiano, è immediatamente rilevabile che il diritto d'asilo sia parte dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione. Esso, sancito dall'articolo 10, 3° comma della Costituzione, è riconosciuto allo straniero al quale sia impedito nel

suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, e si applica secondo le condizioni stabilite dalla legge. Occorre sottolineare che esso ha una connotazione molto più ampia rispetto allo *status* di rifugiato o alla protezione sussidiaria, e non va dunque confuso con essi. Gli sviluppi della giurisprudenza ne hanno, peraltro, messo in evidenza il carattere immediatamente precettivo, ma, in assenza di una legge organica attuativa dell'art. 10, 3° comma della Costituzione, il diritto costituzionale di asilo deve essere inteso come mero diritto di accedere nel territorio dello Stato al fine di esperire la procedura per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Proprio con riguardo all'assenza, tutt'oggi, di una legge attuativa di tale dettato costituzionale, la Cassazione ha valorizzato la relazione che intercorrerebbe tra il riconoscimento del diritto alla protezione umanitaria e l'attuazione del diritto costituzionale d'asilo: assieme alle due forme di protezione originate, rispettivamente, nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento dell'UE, si collocherebbe un ulteriore diritto soggettivo dello straniero, immediatamente azionabile dinanzi al giudice, chiudendosi, dunque, il cerchio delle forme di protezione garantite dal nostro ordinamento. Si ottiene così però, in un certo senso, la «dispersione» di questo diritto, e, soprattutto alla luce delle recenti riforme della protezione umanitaria messe in atto, rimane imperativa la necessità di una legge che stabilisca le condizioni di esercizio le modalità di godimento del diritto costituzionale d'asilo.

Nonostante il dettato costituzionale di cui sopra rientri tra i principi fondamentali dell'ordinamento italiano, per lungo tempo la materia dell'asilo ha sofferto del silenzio del legislatore. Fu tra gli anni Settanta e Ottanta del Novecento che il fenomeno migratorio divenne materia di interesse, sia pubblico sia politico, poiché l'Italia iniziò ad essere meta di un numero crescente di richiedenti asilo provenienti da Paesi extraeuropei.

Uno degli avvenimenti chiave che influenzò lo sviluppo della politica migratoria italiana fu la conclusione dell'Accordo di Schengen nel 1985, da cui l'Italia fu inizialmente esclusa per via della sua politica di apertura verso l'immigrazione, che si contrapponeva con quella dei Paesi nordeuropei, che privilegiavano un approccio restrittivo. Il Governo italiano venne progressivamente influenzato da tale clima di irrigidimento, soprattutto al fine di entrare a far parte del sistema-Schengen. Pochi anni dopo, l'omicidio di Masslo, giovane rifugiato sudafricano, generò una forte polarizzazione politica attorno al tema migratorio in Italia, che si concentrò nella discussione sulla c.d. «legge Martelli» del 1990, la prima legge italiana a trattare specificamente di tale materia. La legge Martelli introdusse alcune importanti innovazioni, tra cui il riconoscimento dell'asilo politico in Italia, procedure di espulsione degli immigrati «irregolari», nonché una sanatoria aperta a tutti gli stranieri.

La disciplina introdotta dalla legge Martelli venne messa a dura prova sin dalle sue prime applicazioni. Gli anni Novanta del Novecento vennero, difatti, segnati fin da subito da numerose crisi umanitarie in diverse parti del mondo, le quali provocarono lo spostamento massiccio di centinaia di

migliaia di migranti in cerca d'asilo. Si rese necessaria una disciplina organica in materia di immigrazione: ne derivò la c.d. «legge Turco-Napolitano», approvata nel 1998, che operò su un duplice fronte. Da una parte, si occupò dell'integrazione lavorativa e sociale degli immigrati, dall'altra, invece, vennero potenziate le procedure di controllo delle frontiere, respingimento, ed espulsione.

L'approvazione del d.lgs. n. 286 del 1998, ovvero il Testo unico sull'immigrazione (TUIMM), rappresentò un ulteriore passo avanti nel processo di evoluzione legislativa italiana in materia di immigrazione e asilo. In esso confluirono la legge Turco-Napolitano, nonché le altre disposizioni normative affini, dando così origine alla prima effettiva disciplina organica in materia di immigrazione. In particolare, il TUIMM introdusse l'istituto della protezione umanitaria, all'articolo 5, 6° comma, asserendo l'esigenza di fornire protezione allo straniero per esigenze di carattere umanitario, senza alcun riferimento a motivi di persecuzione individuale (criterio sul quale si impernia il riconoscimento dello *status* di rifugiato). La protezione umanitaria si configurava come forma di tutela atipica e «aperta», priva di fattispecie tassative; gli unici presupposti per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari erano costituiti, secondo quanto stabilito dal TUIMM, dal rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, nonché dalla sussistenza di «*motivi di carattere umanitario*».

La normativa in materia di immigrazione conobbe un ulteriore irrigidimento già nei primi anni del Duemila, quando nell'opinione pubblica si diffuse la convinzione che l'immigrazione clandestina fosse direttamente connessa a episodi di violenza, delinquenza e, più in generale, alla mancanza di sicurezza pubblica. Nel 2002 venne approvata la c.d. «legge Bossi-Fini», che intervenne sui temi dell'ingresso e dell'espulsione, nonché sul trattenimento dei richiedenti asilo, cercando, tendenzialmente, di rendere la presenza straniera più precaria e meno protetta da tutele sociali e giuridiche. Vennero anche modificate le norme relative alla procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato, fino a quel momento regolata dalla legge Martelli: furono introdotte nuove ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo, nonché una procedura semplificata di esame delle richieste da affiancare a quella ordinaria, ed entrambe le suddette procedure d'esame vennero decentrate mediante l'istituzione delle Commissioni territoriali, tutt'oggi in funzione. Altre due importanti innovazioni della legge Bossi-Fini riguardavano il nuovo sistema di accoglienza, realizzando mediante l'istituzione dei Centri di identificazione (CID) e del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

Il biennio 2008-2009 fu caratterizzato da un'ulteriore stretta attorno alle politiche migratorie, secondo un approccio che qualificava sicurezza pubblica e immigrazione come un binomio inscindibile, non solo dal punto di vista culturale o politico, ma come vero e proprio dispositivo

normativo. Tra i provvedimenti più rilevanti, vi fu senz'altro l'introduzione del reato di «immigrazione clandestina», con la legge n. 94/2009.

È ora opportuno sottolineare come, nell'ordinamento italiano, le direttive adottate dall'UE nell'ambito del CEAS siano state recepite con decreti legislativi, che hanno modificato il quadro normativo interno in materia di asilo, abrogando parzialmente la normativa preesistente. Proprio in virtù di tali direttive, il sistema italiano di protezione internazionale ha fatto propria anche la protezione sussidiaria, disciplinata dalla Direttiva Qualifiche, e si è dotato di una procedura di riconoscimento della protezione internazionale coerente e unitario.

La domanda di protezione internazionale deve essere presentata all'ufficio di polizia di frontiera, che rimanderà il richiedente presso la questura competente per territorio, o direttamente alla questura competente per il luogo di dimora. La questura redige a questo punto il verbale delle dichiarazioni del richiedente su appositi modelli predisposti dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, a cui è allegata la documentazione necessaria a motivare la domanda. La presentazione della domanda è, peraltro, propedeutica all'individuazione dello Stato membro dell'UE competente al suo esame, come stabilito dal sistema di Dublino. Nel caso in cui non sia necessario disporre il trattenimento del richiedente, la questura rilascia un permesso di soggiorno valido per tre mesi, rinnovabile fino al perfezionamento della procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria da parte della Commissione territoriale. A questo punto, si avvia la procedura ordinaria di riconoscimento della protezione internazionale: la Commissione territoriale competente provvede al colloquio con il richiedente entro 30 giorni dal ricevimento della domanda e decide, poi, entro i tre giorni feriali successivi. La decisione della Commissione territoriale può avere i seguenti esiti: il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione umanitaria; ovvero il rigetto della domanda (nel caso non sussistano i presupposti per la protezione internazionale o ricorra una delle cause di cessazione o di esclusione dalla stessa, ovvero qualora il richiedente provenga da un Paese di origine sicuro); ovvero, nei casi in cui la domanda di protezione internazionale non venga accolta, ma ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, 6° comma, TUIMM. Tuttavia, a seguito delle riforme introdotte con il d.l. n. 113/2018 e il successivo d.l. n. 130/2020, l'istituto della protezione umanitaria è stato sostituito con alcuni permessi di soggiorno per «casi speciali» e con una «protezione speciale».

A segnare uno spartiacque netto nella gestione del fenomeno migratorio in Europa è stata senz'altro la crisi dei migranti iniziata nel 2014, anno nel quale le richieste di asilo sono più che quadruplicate rispetto al periodo precedente. A generare suddetta crisi concorsero diversi fattori, tra cui le c.d. «primavere arabe» del 2011 e i disordini che ne seguirono, in particolare il conflitto in

Siria e quello in Libia. Come osservato in precedenza, l'approccio dell'Unione Europea circa l'immigrazione si caratterizza per l'esternalizzazione del fenomeno e per la securitizzazione delle frontiere esterne; tuttavia, l'unica vulnerabilità della c.d. «Fortezza Europa» era rappresentata dalla frontiera greco-turca, divenuta una sorta di «porta d'ingresso» per l'Europa quando, nel 2011, il conflitto in Siria generò milioni di richiedenti asilo. Sempre nel 2011, inoltre, la situazione precipitò anche in Libia. Nel 2008, difatti, l'Italia aveva stretto con la Libia un Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione che prevedeva, di fatto, una politica di respingimenti in mare dei migranti che provassero a raggiungere le coste italiane e il controllo delle autorità libiche di tali flussi migratori, in cambio del finanziamento italiano della Guardia costiera libica e dei centri di accoglienza presenti in tale Paese. Nel 2011, tuttavia, con la caduta del regime di Gheddafi e il conseguente collasso del Governo libico, il Trattato in questione venne sospeso e la Libia tornò ad essere il principale punto di partenza degli immigrati irregolari che attraversavano il Mediterraneo centrale.

Preoccupavano, in particolar modo, i movimenti secondari dei migranti, che approdavano in Grecia o in Italia per poi dirigersi verso i Paesi dell'Europa centro-settentrionale. L'Unione rispose alla crisi incipiente mediante un'operazione congiunta di controllo delle frontiere esterne e di presidio dei flussi migratori, ovvero l'Operazione *Triton*, inaugurata il 1° novembre 2014. Nonostante gli sforzi, il progressivo aumento dei flussi verso i confini dell'Unione portò inevitabilmente al moltiplicarsi di naufragi e incidenti, fino a che, il 18 aprile 2015, più di 800 persone provenienti dal nord Africa persero la vita al largo delle coste di Lampedusa. Il 13 maggio 2015, la Commissione europea presentò così l'«*Agenda europea sulla migrazione*», con l'obiettivo di riformare il Sistema europeo comune di asilo. Tale Agenda si basava sulla riduzione degli incentivi all'immigrazione irregolare, sulla necessità di salvare vite umane e di rendere sicure le frontiere esterne, sulla creazione di una politica di asilo forte, nonché su una nuova politica di migrazione legale.

Tra i provvedimenti più rilevanti dell'Agenda, vi era la ricollocazione di 24.000 profughi arrivati dopo il 15 aprile in Italia, e di 16.000 giunti in Grecia. Entro due anni, tali richiedenti dovevano essere trasferiti in altri Stati membri, sulla base della loro popolazione (che avrebbe inciso per il 40%), del PIL (40%), della disoccupazione (10%), e del numero di richiedenti già accolti (10%). L'UE fu, tuttavia, costretta a rivedere le misure attuative dell'Agenda a seguito della temporanea sospensione della libera circolazione all'interno dell'area Schengen attuata dagli Stati membri nella seconda metà del 2015. Venne, dunque, introdotta una nuova proposta di ricollocazione, di modo da allentare la pressione sul sistema di asilo di Grecia, Italia, e Ungheria; quest'ultima in particolare era stata messa sotto pressione a causa dello spostamento della rotta migratoria dai Balcani occidentali verso di essa, che aveva causato un notevole incremento delle domande d'asilo. La proposta prevedeva, stavolta, la ricollocazione di ben 120.000 individui entro settembre 2017, di cui 50.400

provenienti dalla Grecia, 15.600 dall'Italia, e i restanti 54.000 dall'Ungheria (essa rifiutò, tuttavia, la ricollocazione).

Gli sforzi dell'Unione per arginare gli effetti della crisi sul piano interno non sembrarono sortire l'effetto desiderato, anche a causa della mancata collaborazione da parte di alcuni Stati membri, in particolare quelli del c.d. gruppo di Visegrad. Si tentò allora di trovare, nuovamente, soluzioni in una logica di esternalizzazione della crisi e di securitizzazione delle frontiere: il 18 marzo 2016 fu a tal proposito concluso un accordo tra UE e Turchia, per porre un freno all'immigrazione clandestina e colpire il modello di *business* del traffico di esseri umani. Anche grazie a tale accordo, gli sbarchi in Grecia iniziarono a calare, malgrado le polemiche relative al trattamento che i migranti respinti subivano in Turchia.

La ragione primaria per la quale il sistema istituito dall'UE, nonché le misure messe in atto durante la crisi, non sono stati in grado di far fronte agli eventi del 2014-2015 può essere rinvenuta nell'incompatibilità e nel rapporto antitetico che intercorre tra i rigidi criteri di attribuzione di competenza per l'esame delle domande di asilo e il principio di solidarietà che dovrebbe ispirare il CEAS. Il principio di solidarietà tra Stati membri è uno dei cardini su cui si regge l'UE, si applica in maniera trasversale in più ambiti ed è parte integrante della politica di migrazione e asilo che l'UE si impegna a realizzare. Tuttavia, al contempo, le competenze concorrenti attribuite all'Unione in materia migratoria sono condizionate dalla volontà politica dei singoli Stati membri, restii a cedere la propria sovranità, cosa che rende molto complessa l'impostazione di politiche comuni veramente condivise, efficaci ed ottimali per tutti. Il CEAS stesso e, in particolare, il sistema di Dublino e i criteri su cui esso si basa rendono assai difficile un'equa ripartizione degli oneri tra Stati membri, che, anche nel momento del bisogno, si sono dimostrati ben poco solidali gli uni con gli altri. Addirittura, il gruppo di Visegrad ha negato l'esistenza di una «crisi migratoria», imputando agli Stati di frontiera (Italia e Grecia nello specifico) e ai loro inefficienti sistemi di asilo le colpe per gli eccessivi ingressi irregolari.

Per far fronte all'evidente crisi strutturale del CEAS, nel 2016 la Commissione europea presentò un progetto di riforma del Sistema, comprendente la rifusione del Regolamento Dublino III, di modo da alleggerire la pressione che gravava sugli Stati membri di frontiera. La proposta in oggetto includeva un «meccanismo correttivo di assegnazione», da applicare nel momento in cui i sistemi di asilo degli Stati membri competenti all'esame delle richieste di asilo fossero in difficoltà. Oltre quella soglia, tutti i nuovi richiedenti avrebbero dovuto essere ricollocati proporzionalmente negli altri Stati membri, qualora anch'essi non avessero superato la loro capacità massima. Rimaneva, dunque, inalterata la gerarchia dei criteri di Dublino, tra cui la regola dello «Stato di primo ingresso», una delle cause profonde che avevano determinato il malfunzionamento del CEAS durante la crisi

migratoria. Tra le novità proposte, vi era anche l'introduzione di una fase preliminare, o pre-Dublino, di competenza esclusiva del primo Stato membro in cui il richiedente avesse presentato la domanda, da svolgere prima dell'applicazione dei criteri di individuazione dello Stato membro competente; essa era necessaria a verificare l'ammissibilità della domanda stessa in relazione al primo Paese di asilo e al Paese terzo sicuro, al fine di evitare il trasferimento da uno Stato membro all'altro di richiedenti che non necessitassero realmente di protezione internazionale. Anch'essa, dunque, continuava a concentrare gli oneri derivanti dal CEAS in capo agli Stati di frontiera.

Alla luce di ciò, lo scopo perseguito dalla Commissione nella proposta di riforma del Regolamento Dublino III è stato ritenuto di dubbia natura, in quanto praticamente concomitante con la conclusione dell'accordo con la Turchia, che nulla aveva a che fare con il miglioramento del CEAS, ma che esprimeva viceversa la volontà di prevenire o, per lo meno, di rendere molto più difficoltoso l'ingresso dei migranti nell'Unione. In egual modo, le proposte avanzate non sembravano volte alla risoluzione dei problemi esistenti ed alla creazione di un sistema di cooperazione e condivisione degli oneri tra Stati membri. Per tali ragioni, la Commissione per le Libertà civili, la giustizia e gli affari interni (Libe) del Parlamento europeo emendò, a ottobre 2017, la proposta di riforma della Commissione, eliminando in particolare la regola dello Stato di primo ingresso e privilegiando invece i «legami significativi» che intercorrevano tra richiedente asilo e uno Stato membro, in un'ottica di integrazione sociale dell'individuo.

Come accennato, la crisi migratoria ha colpito l'Italia e la Grecia con particolare durezza. A partire dal 2011, anno della caduta di Gheddafi e del termine del Trattato con la Libia stretto nel 2008, gli sbarchi in Italia sono progressivamente aumentati. La sostanziale concentrazione dei flussi verso le coste italiane e i confini greci è dipesa dalle nazionalità di origine dei migranti, provenienti per la maggior parte da Siria, Afghanistan, Iraq, Eritrea, Nigeria, Pakistan, e Somalia. Di questi, la quasi totalità degli eritrei e dei nigeriani e tre quarti dei somali sono sbarcati in Italia. Solo nel 2015, in Italia sono stati registrati 153.842 arrivi irregolari e 83.970 domande di asilo. Tale incongruenza nei numeri, dovuta all'inefficienza del sistema di Dublino, evidenzia che quasi la metà degli individui sbarcati in Italia si sono recati altrove, in quanto molti migranti ambiscono a lasciare gli Stati di primo ingresso, quali Italia e Grecia, per dirigersi invece verso altri Stati membri dell'Unione.

A seguito del fallimento del tentativo di ricollocazione messo in atto dall'UE, si è aggiunta la conclusione dell'accordo tra Unione Europea e Turchia. Chiudendo, di fatto, la rotta balcanica, e riducendo dunque la possibilità di accedere nell'UE via terra, esso ha generato una nuova ondata di flussi verso l'Italia attraverso il Mediterraneo, facendo registrare 181.436 sbarchi e ben 123.600 richieste di asilo solo nel 2016, valori ancora più alti di quelli raggiunti all'apice della crisi dei migranti. Uno dei Paesi maggiormente interessati dalle partenze di migranti era senz'altro la Libia:

per arginare il problema, l'Italia ha deciso di avviare rapporti bilaterali con il Governo di Riconciliazione Nazionale libico per contrastare l'immigrazione irregolare e il traffico di esseri umani. Il *Memorandum* d'intesa Italia-Libia è stato concluso il 2 febbraio 2017, e prevede che l'Italia fornisca sostegno e finanziamento, in vari settori, a programmi di crescita nelle regioni colpite dal fenomeno dell'immigrazione illegale, nonché supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione clandestina. Il Governo italiano si impegna, inoltre, a sostenere il completamento del sistema di controllo delle frontiere tra Libia e Niger, e a finanziare e adeguare i «centri di accoglienza» libici nonché a formare il personale libico ivi operante, per far fronte ai bisogni dei migranti irregolari. Malgrado le critiche che fin da subito hanno interessato tale *Memorandum* per la scarsa considerazione dei diritti umani dei richiedenti respinti in Libia o ivi trattenuti, a seguito di detto accordo si è assistito al primo vero calo degli sbarchi dall'inizio della crisi.

Analizzando i *trend* di crescita delle richieste di asilo in Italia e delle istanze effettivamente esaminate, soprattutto a seguito della crisi, è possibile notare un'evidente incongruenza tra i due dati. Nel 2017, le domande di asilo pervenute in Italia sono state 130.119, ma le Commissioni territoriali hanno dovuto processare quasi 150.000 casi totali. Ciò si è tradotto in un carico di lavoro eccessivo per le Commissioni territoriali, nonché in una pressione sui centri di accoglienza tale da non consentire né l'effettiva tutela dei richiedenti né condizioni di permanenza adeguate. Per far fronte al sovraccarico del sistema italiano di protezione internazionale, si è proceduto con una decretazione d'urgenza: è stato dunque approvato il c.d. «decreto Minniti-Orlando», col quale si mirava allo snellimento dei tempi delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale.

Nel 2018, quando la crisi migratoria si era ormai conclusa, il Governo italiano allora in carica ha sollevato la questione della presunta sproporzione anomala nel riconoscimento delle diverse tipologie di protezione per richiedenti asilo riconosciute in Italia. Si contestava, in particolar modo, l'eccessivo rilascio di permessi di soggiorno per motivi umanitari (25% del totale), malgrado la protezione umanitaria fosse una forma di tutela residuale. A ben vedere, tuttavia, se si analizzano le rilevazioni circa le richieste di asilo pervenute in Italia, quelle effettivamente esaminate, e i rispettivi esiti, è possibile notare che sono piuttosto i dinieghi ad attestarsi a tassi molto alti, a più del 50% del totale. E, nonostante il numero di permessi di soggiorno per motivi umanitari rilasciati, occorre sottolineare anche che essi non hanno subito una crescita degna di nota neppure nel momento in cui sono aumentati considerevolmente gli sbarchi nel periodo della crisi migratoria, e non risulta dunque corretto di parlare di una situazione «anomala» cui dover far fronte. Il più alto tasso di riconoscimento della protezione umanitaria rispetto allo *status* di rifugiato o alla protezione sussidiaria è, invece, imputabile alla sua connotazione di forma di tutela aperta e alla sua capacità di valutare caso per caso

le situazioni di vulnerabilità in cui versano i richiedenti. Sono proprio la sua flessibilità e la mancanza di requisiti predeterminati che costituiscono i punti di forza della protezione umanitaria, specialmente alla luce della giurisprudenza: questa, infatti, ha sottolineato più volte la stretta relazione che intercorre tra una realizzazione compiuta del diritto costituzionale d'asilo e la protezione umanitaria, ed ha qualificato quest'ultima quale diritto soggettivo dello straniero che può beneficiarne.

A prescindere dalle suddette considerazioni, il Governo italiano insediatosi a seguito delle elezioni politiche di marzo 2018 ha ritenuto necessario operare una vasta riforma del sistema italiano di protezione internazionale, intervenendo in modo particolare sull'istituto della protezione umanitaria e sul sistema di accoglienza. A tale scopo, il 4 ottobre 2018 è stato adottato il c.d. «decreto sicurezza».

La riforma della protezione umanitaria è stata messa in atto mediante una duplice linea d'intervento. Sono stati elisi dal TUIMM tutti i riferimenti ai «*motivi di carattere umanitario*» che potevano dar luogo al riconoscimento della protezione umanitaria e, in luogo di quest'ultima, sono stati introdotti tre permessi per «casi speciali»: essi riguardano i casi in cui lo straniero entrato irregolarmente nel territorio italiano versi in condizioni di salute di eccezionale gravità, ovvero in cui siano in corso situazioni contingenti di calamità naturale nel Paese di origine che impediscano temporaneamente il rientro dello straniero in condizioni di sicurezza, ovvero qualora il richiedente abbia compiuto atti di particolare valore civile. Tali ipotesi vanno ad affiancarsi ad altre fattispecie già previste dal TUIMM, ossia il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, il permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica, e il permesso di soggiorno per ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo. Contestualmente ai permessi di soggiorno per «casi speciali», il legislatore ha previsto l'introduzione di una nuova forma di tutela complementare, la c.d. «protezione speciale», la quale sostituisce la protezione umanitaria e che presta particolare attenzione al rispetto del principio di *non-refoulement* dello straniero.

La logica alla base di tale riforma era la necessità di razionalizzare il sistema italiano di protezione internazionale, riconducendo la tutela complementare a fattispecie certe e stabilite. Malgrado ciò, è stato più volte sottolineato come i provvedimenti introdotti dal decreto sicurezza abbiano fallito in tal senso, poiché non sono in grado di fornire idonei strumenti di tutela per altre ipotesi in presenza delle quali le norme costituzionali ed internazionali comportano diritti da garantire e il conseguente divieto di espulsione dello straniero.

Il decreto sicurezza è intervenuto, inoltre, su molteplici altre aree, quali il trattenimento, l'espulsione e il reingresso dei richiedenti asilo, nonché su norme concernenti la procedura di riconoscimento della protezione umanitaria e sul sistema di accoglienza italiano per richiedenti asilo e rifugiati. Quest'ultimo, in particolare, è stato rinominato, divenendo il Sistema di protezione per

titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI); esso si caratterizzava per l'esclusione dal sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, che potevano rimanere, per l'intera durata della procedura d'esame della domanda di asilo, solo nei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) o nei Centri di accoglienza straordinaria (CAS).

I provvedimenti introdotti dal decreto sicurezza hanno generato numerose controversie, sia nella dottrina sia nella giurisprudenza. Dal punto di vista dei presunti vizi formali, ne sono stati criticati la scarsa omogeneità dei temi disciplinati e la carenza dei presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza. Entrando, invece, nel merito delle norme introdotte dal decreto sicurezza, i due punti chiave maggiormente contestati sono la riforma della protezione umanitaria, che ha lasciato spazio ad una tipizzazione delle forme di tutela residuale estremamente ridotta rispetto alla normativa previgente, ed il ridimensionamento dell'accoglienza con la riforma del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

A due anni di distanza dall'approvazione del decreto sicurezza, è possibile osservarne, seppur limitatamente, gli effetti. Sono, innanzitutto, variati i tassi di riconoscimento delle varie forme di protezione previste dall'ordinamento italiano. Ciò è dovuto alla rimodulazione della tutela complementare prevista, che ha comportato un importante calo del riconoscimento della novella «protezione speciale» per i richiedenti asilo che non rispondono né ai requisiti per l'ottenimento dello *status* di rifugiato né a quelli per la protezione sussidiaria. Difatti, a fronte di un precedente riconoscimento della protezione umanitaria che si attestava al 21% delle richieste esaminate nel 2018, nel 2019 solo lo 0,6% dei richiedenti protezione internazionale si è visto riconoscere la protezione speciale. I dati relativi al 2020, disponibili solo fino al mese di novembre, evidenziano un *trend* simile, con un rilascio di permessi per protezione speciale pari allo 1,3%.

Si è posta, inoltre, la questione della valenza intertemporale della riforma della protezione umanitaria. Sul punto, la Cassazione ha valorizzato la natura di diritto soggettivo della protezione umanitaria, specificando che il procedimento di esame della domanda non incide sull'insorgenza del diritto alla protezione. Per tale ragione, non è possibile applicare retroattivamente le norme introdotte dal decreto sicurezza, in quanto esse sarebbero suscettibili di mettere in discussione l'esistenza di diritti perfetti di cui gli stranieri erano già titolari prima dell'adozione del decreto in oggetto.

Nel valutare gli effetti del decreto sicurezza sul sistema italiano di protezione internazionale, occorre considerare anche il calo degli sbarchi e, conseguentemente, delle richieste di asilo verificatisi negli ultimi anni. La diminuzione della presenza di stranieri in Italia non può, difatti, imputarsi direttamente al decreto sicurezza: il picco degli arrivi nel nostro Paese si è registrato al termine del 2016, con un totale di 181.436 sbarchi; arrivi che erano in calo già nel 2017. Il decreto sicurezza si è piuttosto inserito in un contesto già profondamente differente da quello emergenziale degli anni 2014-

2017. Difatti, la diminuzione degli sbarchi è innanzitutto una conseguenza dell'intesa tra Italia e Libia stretta nel febbraio 2017, che ne ha provocato una notevole contrazione rispetto al periodo precedente.

Un ulteriore effetto stimato del decreto sicurezza è quello relativo all'aumento della presenza di stranieri irregolari nel territorio nazionale. Occorre sottolineare che è assai arduo stabilire quanti siano precisamente gli stranieri irregolari in Italia, ma, secondo le stime, per effetto del decreto-legge in oggetto si è generato un incremento di irregolari, pari a circa 70.000 individui. Sono, peraltro, diminuiti i rimpatri (-0,7% rispetto al periodo pre-decreto sicurezza).

Valutare e apprezzare gli effetti del decreto sicurezza nel 2020 è assai complesso, soprattutto a causa dello scoppio della pandemia da Covid-19 che perdura tutt'oggi. Per far fronte all'emergenza sanitaria, i governi nazionali (appartenenti all'UE e non) hanno imposto varie restrizioni, le quali hanno avuto un impatto diretto su molteplici settori, tra cui il normale funzionamento delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale. Misure particolarmente restrittive sono state attuate in Italia, Grecia, e Spagna, ove si è registrato un calo delle domande di protezione internazionale che oscilla tra l'87% ed il 100%.

Per quanto concerne l'Italia, essa ha dichiarato lo stato di emergenza il 31 gennaio 2020, mettendo in atto misure restrittive volte a contrastare la diffusione del virus. Presa consapevolezza dell'effetto che disposizioni introdotte per fronteggiare il virus avrebbero impattato sull'accoglienza e sulla tutela della salute degli immigrati, il Governo italiano ha adottato alcune misure che combinassero tali questioni con le esigenze correlate allo stato di emergenza. Rilevano in tal senso, in particolare, il c.d. «decreto Cura-Italia» e il c.d. «decreto Rilancio».

Inoltre, come accennato, nel 2020 si è assistito a una variazione di sbarchi e richieste di protezione internazionale rispetto al 2019. I dati rilevati dal Ministero dell'interno evidenziano un aumento degli sbarchi nel 2020 pari quasi al +300% rispetto al 2019 (da 11.439 a 34.134). Malgrado ciò, la pandemia sembra comunque avere avuto un effetto di breve periodo sulla questione degli sbarchi: in particolar modo da aprile, nonostante la chiusura dei porti, si è assistito a un allentamento generale delle misure restrittive di contenimento del Covid-19 a livello internazionale, e gli sbarchi hanno difatti ricominciato ad aumentare, raggiungendo il picco nei mesi estivi.

La ragione di questo aumento degli sbarchi rispetto allo stesso periodo del 2018 e del 2019 potrebbe essere insita nella situazione di instabilità politica in cui continua a versare la Libia, ragion per cui l'Italia ha rinnovato il *Memorandum* italo-libico nel febbraio 2020. Peraltro, nonostante l'aumento degli sbarchi registrato, non si può parlare di un ritorno ad una situazione emergenziale comparabile a quella raggiunta nel corso della crisi migratoria iniziata nel 2014. Se è vero che nel 2019 è stato rilevato il più basso numero di sbarchi dal 2010, è anche vero che quelli registrati nel 2020 sono in linea con quelli rilevati prima della crisi fino al 2013.

In ragione delle diverse criticità che hanno interessato il decreto sicurezza, il 21 ottobre 2020 è stato approvato il c.d. «decreto immigrazione», che ha modificato le norme introdotte dal decreto sicurezza afferenti ai permessi di soggiorno, all'espulsione e al trattenimento dei migranti, alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, e al sistema di accoglienza italiano.

Volendoci concentrare sulla riforma della previgente protezione umanitaria, tale decreto-legge si pone, in un certo senso, in posizione mediana tra la normativa previgente e le disposizioni del decreto sicurezza stesso. Vengono, difatti, risolti alcuni dei nodi più critici del decreto sicurezza, che aveva sacrificato la salvaguardia di molteplici individui che versavano in condizioni di vulnerabilità sull'altare della certezza del diritto. Il decreto immigrazione conferma le fattispecie introdotte dal decreto sicurezza, non determinando dunque una re-istituzione dell'istituto della protezione umanitaria come la conoscevamo, ma comunque estendendo le ipotesi di tutela complementare previste, mediante il riferimento esplicito agli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, l'ampliamento dei casi in cui si può riconoscere la protezione speciale, e modificando anche parzialmente due dei permessi per «casi speciali» previsti. Alla luce di ciò, è possibile affermare che il nuovo decreto-legge cerchi di bilanciare le ragioni di certezza del diritto e la necessità di razionalizzare il sistema italiano di protezione internazionale con l'esigenza di garantire doverosa tutela ad ogni potenziale situazione di vulnerabilità.

Il decreto immigrazione reca, inoltre, un'ennesima modifica al sistema italiano di accoglienza. Il SIPROIMI viene difatti sostituito dal Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), all'interno del quale potranno essere ospitati nuovamente anche i richiedenti asilo e i titolari di alcuni dei permessi di soggiorno previsti dal TUIMM, ossia: protezione speciale, cure mediche, protezione sociale, violenza domestica, calamità, particolare sfruttamento lavorativo, atti di particolare valore civile, e casi speciali. Anche per quanto concerne il sistema di accoglienza, dunque, il nuovo SAI si pone in posizione intermedia tra lo SPRAR e il SIPROIMI.

Infine, volendoci focalizzare nuovamente sull'UE, nel settembre 2020 la Commissione europea ha presentato una nuova proposta di riforma del Sistema europeo comune di asilo, in quanto la proposta del 2016 non aveva avuto seguito. Il «*Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*» dovrebbe basarsi su un approccio «*umano e umanitario*», mettendo al centro la necessità di salvaguardare la vita e i diritti dei migranti, nonché di ripartire equamente tra Stati membri gli oneri che derivano dal fenomeno migratorio. Per fare ciò, il Nuovo patto è stato ideato come «*un palazzo a tre piani*», che comprende, dal basso verso l'alto: la dimensione esterna, incentrata sul rafforzamento dei partenariati con i Paesi di origine e di transito dei migranti; una solida gestione delle frontiere esterne dell'UE, che incorpori un sistema di *screening* pre-ingresso alle frontiere e la creazione di una nuova guardia

di frontiera e costiera europea; e la dimensione interna, con la predisposizione di regole rigorose ma eque, che garantiscano la solidarietà agli Stati membri sotto pressione.

Curiosamente, nonostante il Nuovo patto sia stato definito come un nuovo inizio in materia di politica su migrazione e asilo, esso non sembra discostarsi troppo dalla proposta del 2016. Innanzitutto, continuano a valere gli stessi criteri per la determinazione della competenza a esaminare le domande di asilo dei richiedenti, non risolvendo dunque l'annoso problema della regola dello «Stato di primo ingresso». In più, le misure proposte che dovrebbero incentivare la solidarietà e la cooperazione tra Stati membri continuano ad essere concepite in una logica di risoluzione di un'emergenza già in atto, piuttosto che in un'ottica di prevenzione delle crisi e, dunque, di un sistema che ripartisca veramente le responsabilità in maniera equa tra gli Stati membri. Peraltro, si continua a porre l'accento sul bisogno di securitizzare e sigillare i confini esterni dell'UE, nonché sulla volontà di ridurre il numero di aventi diritto alla protezione internazionale presenti nel territorio europeo, demandando il controllo delle partenze ai Paesi terzi *partner*.