



UNIVERSITÀ  
DI TRENTO

Facoltà di  
Giurisprudenza

I RAPPORTI TRA ATTORI PUBBLICI  
E ATTORI PRIVATI  
NELLA GESTIONE DELL'IMMIGRAZIONE  
E DELL'ASILO

a cura di  
ELIANA AUGUSTI  
SIMONE PENASA  
STEFANO ZIRULIA

2022





**UNIVERSITÀ  
DI TRENTO**

**Facoltà di  
Giurisprudenza**

**QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA**

**65**

**2022**

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

*Redazione a cura dell'Ufficio Editoria Scientifica di Ateneo  
dell'Università degli Studi di Trento*

© Copyright 2022  
by Università degli Studi di Trento  
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-5541-000-7

ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea grazie al contributo della Struttura Dipartimentale Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento nell'ambito dell'iniziativa "Dipartimenti di eccellenza - legge 232/2016 art. 1 commi da 314 a 338" -

MUR per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli

con ISBN 979-12-5976-481-2

*Dicembre 2022*

I RAPPORTI TRA ATTORI PUBBLICI E  
ATTORI PRIVATI NELLA GESTIONE  
DELL'IMMIGRAZIONE E DELL'ASILO

a cura di

ELIANA AUGUSTI  
SIMONE PENASA  
STEFANO ZIRULIA

Università degli Studi di Trento 2022



## INDICE

	Pag.
INTRODUZIONE.....	1
PRIMA SEZIONE	
PUBBLICO E PRIVATO NELLA GESTIONE DELLE FRONTIERE: TRA COOPERAZIONE E CONFLITTUALITÀ	
Eleonora Frasca e Francesca Raimondo <i>Le finalità dei controlli alle frontiere tra ambiguità e giustificazioni: i metodi di anticipazione, privatizzazione ed esternalizzazione dell'Unione europea.....</i>	7
Valentina Faggiani <i>Il dovere di soccorso in mare tra politica dei porti chiusi e Covid-19.....</i>	37
Graziella Romeo <i>Quattro nodi problematici del diritto dell'immigrazione europeo .....</i>	71
SECONDA SEZIONE	
LUCI E OMBRE NEI NUOVI MECCANISMI 'PRIVATISTICI' DI GOVERNO DELL'ASILO	
Daria Davitti <i>Refugee Finance: External(ized) Protection and Investments for Refugees.....</i>	83
Luca Galli <i>Il ruolo delle pubbliche amministrazioni nei corridoi umanitari. Che cosa possiamo imparare dall'esperienza canadese? .....</i>	101
Francesco Moresco <i>Condizionalità dei benefici e partnership pubblico-privata nel sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo.....</i>	145

TERZA SEZIONE  
 THINK GLOBAL, ACT LOCAL.  
 ESPERIENZE DI INCLUSIONE E INTEGRAZIONE

Donata Borgonovo Re <i>La formazione superiore dei titolari di protezione internazionale come leva per l'integrazione nel manifesto dell'università inclusiva</i> .....	177
Hilal Işık <i>Civil society in the refugee assistance: the case of IDA (Initiative Deutschunterricht für asylbewerber/innen)</i> .....	193
David Köller <i>How can libraries participate efficiently in processes of inclusion?</i> .....	213



## INTRODUZIONE

Il crescente ruolo degli attori non statali (quali organizzazioni non governative, società, associazioni e altre forme di aggregazione, nonché singoli individui) nello svolgimento di compiti tradizionalmente appartenenti alla sfera di competenza statale rappresenta ormai una costante della *governance* dei fenomeni migratori. Tale tendenza si esprime in modo particolarmente paradigmatico in ambiti quali la sorveglianza delle frontiere e il contrasto all'immigrazione irregolare, l'adempimento degli obblighi derivanti dalle regole sulla protezione internazionale, la tutela dello straniero in pericolo o comunque vulnerabile, fino alla gestione dei processi di accoglienza e integrazione nel territorio nazionale, anche alla luce delle linee guida del *Global Compact for Migration*.

Di fronte a tale dinamica, si avverte l'esigenza di riflettere sulle sfide che l'immigrazione di massa pone all'Europa contemporanea nella specifica prospettiva delle dinamiche di interazione tra attori pubblici e privati, facendone emergere punti di forza, criticità e prospettive future. Sullo sfondo, vi sono una serie di questioni che negli ultimi anni si sono affacciate al dibattito senza tuttavia ricevere, per ora, risposte pienamente soddisfacenti: quali sono le manifestazioni di tali interazioni tra pubblico e privato sulla scena dell'immigrazione e dell'asilo? Quali i reciproci ambiti di responsabilità? Come conciliare accoglienza e tutela dell'ordine pubblico, prevenendo la criminalizzazione di azioni solidali? In che modo le tradizionali strategie di *governance* del fenomeno migratorio vengono modificate, o sovvertite, per effetto di iniziative della società civile? Quale impatto si registra sul piano della tutela dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti? Un ambito privilegiato di osservazione, anche se non esclusivo, è rappresentato dal continente europeo e dal bacino del Mediterraneo, nel contesto della c.d. "crisi dei rifugiati" cominciata nel 2015, fino alla "crisi sanitaria" innescata dalla pandemia del Covid-19, che pure ha prodotto immediati effetti sul fronte delle politiche migratorie. In un contesto complesso e caratterizzato da un evidente rischio di scollamento tra *law in the books* e *law in ac-*

tion, tali questioni per essere pienamente comprese nella loro portata effettiva devono essere affrontate secondo un approccio giuridico multidisciplinare che guardi tanto ai diversi rami del diritto, quanto alle altre scienze sociali (sociologia, criminologia, antropologia, storia).

L'Opera raccoglie i contributi del Convegno "I rapporti tra attori pubblici e attori privati nella gestione dell'immigrazione e dell'asilo", che si è svolto il 22 ottobre 2020 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento, all'interno delle attività proposte dall'*Accademia Diritto e Migrazioni* dell'Università della Tuscia. Il Volume si struttura in tre Sezioni, ciascuna a valorizzare alcuni degli ambiti rispetto ai quali l'intreccio tra dimensione pubblica e dimensione privata della *governance* del fenomeno migratorio sta assumendo una particolare centralità: la gestione delle frontiere, l'ingresso dei richiedenti asilo, nonché l'accoglienza e i meccanismi di integrazione.

Nella prima Sezione ("Pubblico e privato nella gestione delle frontiere: tra cooperazione e conflittualità"), i contributi si soffermano in particolare sulle pratiche di *anticipazione*, *esternalizzazione* e *privatizzazione* dei controlli alle frontiere. L'interazione tra pubblico e privato viene esplorata, per un verso, alla luce del sempre più pervasivo ruolo assegnato ai vettori privati, nel contesto delle frontiere esterne e interne, nonché dell'appalto a società private delle procedure per la concessione dei visti (Frasca e Raimondo). Le ambiguità di tale regime vengono analizzate criticamente anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia. Per altro verso, e per certi aspetti specularmente, si affrontano le spinose problematiche emerse nella gestione degli sbarchi (tenuto anche conto dell'emergenza sanitaria innescata dalla pandemia da Covid-19), e ancora prima dei soccorsi in mare, dove ormai da diversi anni si consumano tensioni tra Stati costieri e organizzazioni non governative, alla ricerca di un bilanciamento equilibrato tra sicurezza interna, lotta contro l'immigrazione illegale ed esigenze umanitarie e protezione dei diritti fondamentali (Faggiani). La Sezione è chiusa da un contributo di Romeo, nel quale si sottolineano alcuni nodi problematici del diritto dell'immigrazione europeo, che l'Autrice individua nelle dinamiche del rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea, nell'incidenza dell'emergenza pandemica

sulla gestione dei flussi migratori e nella tutela effettiva dei diritti dei migranti.

Nella seconda Sezione (“Luci ed ombre nei nuovi meccanismi ‘privatistici’ di governo dell’asilo”), i contributi ospitati si dedicano ad aspetti di particolare attualità, quali la *refugee finance* (Davitti), i corridoi umanitari (Galli) e il sistema di accoglienza (Moresco). Il filo conduttore è rappresentato dal ruolo di soggetti privati, i quali – se adeguatamente regolati – possono svolgere una funzione virtuosa, per quanto non priva di criticità in termini di effettività e sostenibilità (anche finanziaria) delle attività connesse alla gestione delle migrazioni a livello statale, con particolare riferimento alle forme di assistenza umanitaria e protezione internazionale. Dai contributi emerge la necessità di ulteriori approfondimenti sull’impatto della *refugee finance*, nonché sulla perdita di “senso” del concetto di protezione internazionale, provocato dalla spinta verso la convergenza tra assistenza umanitaria e sviluppo (Davitti). Nell’ambito dell’accoglienza, anche alla luce di un’analisi comparata che apre all’esperienza canadese, si evidenziano le potenzialità della *private sponsorship* nell’ambito dell’accoglienza delle persone richiedenti protezione internazionale, soffermandosi in particolare sulla necessità di una corretta definizione dei rapporti tra soggetti privati e autorità pubbliche, per comprendere fino a che punto possa legittimarsi l’intervento sussidiario della società civile e quali siano invece i limiti invalicabili dietro cui il ruolo delle pubbliche amministrazioni non può arretrare (Galli). Infine, l’analisi di un aspetto specifico (ma a elevato impatto rispetto al livello di garanzie degli stranieri accolti) qual è quello della condizionalità nel sistema italiano di accoglienza, ha rappresentato l’occasione per indagare il ruolo dei soggetti privati all’interno di un sistema complesso, oggetto di diversi interventi a livello europeo e internazionale (Moresco).

La terza e ultima Sezione (“Think global, act local. Esperienze di inclusione e integrazione”) completa l’analisi fornendo una prospettiva ancor più operativa dalla quale comprendere l’intreccio tra dimensione pubblica e privata all’interno della *governance* dell’immigrazione, toccando in modo centrale il ruolo della società civile e delle istituzioni culturali e accademiche (quali università e biblioteche) quali fattori incrementali dell’integrazione e dell’inclusione delle persone straniere.

All'interno del percorso di riconquista della propria autonomia e di progressiva integrazione nelle nuove comunità di riferimento, il diritto all'istruzione superiore delle persone straniere può senz'altro favorire la positiva inclusione di studenti, ricercatori e docenti provenienti da esperienze di migrazione forzata. Le università possono in tal senso svolgere una funzione fondamentale, ad esempio dando piena attuazione ai principi espressi nel *Manifesto dell'università inclusiva*, creando contesti nei quali tale obiettivo possa effettivamente realizzarsi (Borgonovo Re). Come le Università, anche la società civile sono chiamate a svolgere un ruolo proattivo all'interno della gestione dell'accoglienza e della vita quotidiana delle persone straniere accolte, finendo in molti casi per colmare le lacune evidenziate dagli interventi pubblici: l'analisi di un'esperienza concreta – il gruppo IDA a Francoforte – rappresenta un punto di osservazione privilegiato per cogliere appieno la funzione concretamente normativa svolta dalla società civile (Hisik). Infine, a completare il quadro, l'ultimo contributo amplia la prospettiva di indagine fino a includere un ambito sicuramente originale, rappresentato dal ruolo che le biblioteche possono svolgere all'interno del processo di inclusione delle persone straniere, soffermandosi in particolare sul concetto di *design-thinking* quale strumento di sviluppo di programmi inclusivi all'interno delle biblioteche pubbliche in comunità plurali, e di strategie innovative per concepire le biblioteche quali luoghi di integrazione attiva (Köller).

Nella diversità degli approcci metodologici e tematici che la caratterizzano, la Collettanea conferma la necessità di un confronto aperto, permanente e multipartecipato, su questioni attuali e sensibili che riguardano la *governance* multilivello del fenomeno migratorio. In linea con le direttrici d'azione dell'*Accademia Diritto e Migrazione*, l'auspicio – condiviso dai Curatori – è che il Legislatore possa tradurre con efficacia la migliore dialettica sul tema tra gli attori coinvolti, combinando i suggerimenti d'impianto teorico con le buone pratiche in campo e garantendo per il futuro prossimo interventi chiari e risolutivi, che pongano la persona e i suoi diritti al centro.

PRIMA SEZIONE

PUBBLICO E PRIVATO  
NELLA GESTIONE DELLE FRONTIERE:  
TRA COOPERAZIONE E CONFLITTUALITÀ



# LE FINALITÀ DEI CONTROLLI ALLE FRONTIERE TRA AMBIGUITÀ E GIUSTIFICAZIONI: I METODI DI ANTICIPAZIONE, PRIVATIZZAZIONE ED ESTERNALIZZAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

*Eleonora Frasca e Francesca Raimondo*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. 2. Migrazioni, principio di sovranità e diritti umani: dal diritto a emigrare... 3. ...al controllo alle frontiere. Le peculiarità delle frontiere dell'Unione europea. 4. La politica dei visti come filtro preventivo al controllo alle frontiere. 4.1. Gli obblighi dei vettori relativi alle persone trasportate. 4.2. L'appalto di parte dei servizi connessi alle procedure per il rilascio del visto a società private. 4.3. Gli accordi di rappresentanza consolare per il rilascio del visto tra Stati dell'area Schengen. 5. La gestione europea integrata alle frontiere esterne e le attività di controllo nei Paesi terzi. 5.1. L'Agenzia europea per il controllo alle frontiere. 5.2. Le organizzazioni internazionali e il controllo alle frontiere. 6. Il controllo del giudice europeo sui fenomeni di privatizzazione ed esternalizzazione dei controlli alla frontiera. 7. Considerazioni conclusive.

## *1. Considerazioni introduttive*

I controlli alle frontiere sono manifestazione del potere di decidere sull'ammissione dei cittadini stranieri all'interno del territorio dello Stato, dove quindi è più forte la tensione tra il principio di sovranità statale e i diritti umani. Nell'Unione europea esiste una distinzione ontologica tra frontiere interne e frontiere esterne allo spazio Schengen, che si ripercuote sulla *natura* dei controlli<sup>1</sup>. La medesima funzione statale del controllo alle frontiere acquisisce un significato diverso a se-

---

<sup>1</sup> Come recentemente chiarito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) nella sentenza del 19 marzo 2019, *Arib*, causa C-444/17, EU:C:2019:220, § 62: "La formulazione stessa del codice frontiere Schengen esclude quindi [...] che una frontiera interna alla quale è stato ripristinato il controllo di frontiera ai sensi dell'articolo 25 del codice sia equiparata a una frontiera esterna".

conda del luogo in cui deve essere espletata (nel caso delle frontiere esterne) o del luogo dove, in linea di principio, non può più essere espletata, se non eccezionalmente (nel caso delle frontiere interne).

I controlli alle frontiere sono concepiti sia come strumento per combattere l'immigrazione irregolare, sia come dispositivo a protezione della sicurezza pubblica europea dal c.d. "rischio" migratorio<sup>2</sup>. Alle frontiere interne dell'Unione, quest'ultimo si materializza nella volontà di limitare i c.d. movimenti secondari. Alle frontiere esterne, invece, il rischio è rappresentato dall'immigrazione irregolare. In sostanza, in entrambi in casi, si intende favorire la *mobilità* di alcuni (cittadini del nord del mondo) e di dissuadere la *migrazione* di altri (cittadini del sud del mondo). Nelle loro multiple e mutevoli manifestazioni giuridiche e pratiche, gli strumenti utilizzati a tal fine sono strumenti attraverso i quali il controllo alle frontiere viene sistematicamente *anticipato* nel tempo, *esternalizzato* sia nello spazio, e sia tramite il conferimento di parte del potere di controllo a soggetti esterni e, in alcuni casi, *privatizzato*.

Dopo una breve disamina della nota, ma complessa e dibattuta, relazione tra le migrazioni e i diritti umani, che si esplica in modo più forte nel controllo alle frontiere, il presente lavoro analizza il contesto peculiare dell'assetto frontaliero europeo e dei relativi controlli nell'ambito dell'area Schengen. Con riferimento all'assenza di controlli alle frontiere interne, si dà conto dei c.d. movimenti secondari, mentre, rispetto alle frontiere esterne, si esamina la politica dei visti e l'azione esterna dell'Unione nei Paesi terzi. Le pratiche di *anticipazione*, *esternalizzazione* e *privatizzazione* dei controlli alle frontiere producono una segmentazione delle verifiche, una scarsa trasparenza delle diverse fasi del controllo e l'extra-territorialità dello stesso. Da qui discende la difficoltà a intervenire nel merito di tali pratiche e di assoggettarle a eventuale controllo da parte dei giudici. È su questo aspetto, in particolare, che si concentra il presente contributo. Dopo l'iniziale ricognizione del diritto sovranazionale vigente e dei meccanismi giuridici e para-giuridici che

---

<sup>2</sup> La nozione di rischio è onnipresente nel diritto dell'immigrazione europea: rischio di migrazione illegale, rischio di movimenti secondari all'interno del territorio dell'Unione, rischio di fuga prima del ritorno. Per un'analisi "esistenziale" del diritto europeo della migrazione si veda: L. AZOULAI, *Le droit européen de l'immigration, une analyse existentielle*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 54, 2018, pp. 519-62.



lo accompagnano, le ragioni quanto le logiche che informano i controlli alla frontiera vengono rivelate dall'analisi di una certa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (di seguito: CGUE), sia all'interno che all'esterno dello spazio Schengen. In particolare, la decisione *Touring Tours* riguarda l'interpretazione del Codice frontiere Schengen<sup>3</sup> in un caso che opponeva la Germania a delle società di trasporti transfrontalieri, incaricate di controlli privatizzati, all'interno dell'area Schengen<sup>4</sup>. Il caso *Vethanayagam* riguarda, invece, l'interpretazione del Codice dei visti<sup>5</sup> con riferimento alle particolari modalità di funzionamento degli accordi di rappresentanza consolare e costituisce un esempio di quanto complessa (e costosa) sia diventata la pratica del rilascio dei visti<sup>6</sup>.

## 2. Migrazioni, principio di sovranità e diritti umani: dal diritto a emigrare...

Il carattere essenziale delle migrazioni risiede nella relazione che si instaura tra l'uomo – inteso sia come singolo sia nella sua dimensione di appartenenza collettiva – con il territorio<sup>7</sup>. Nel caso delle migrazioni internazionali, il controllo alle frontiere è il momento in cui si materializza ed è più forte la tensione tra il principio della sovranità statale – che segue una logica territoriale – e i diritti umani che, invece, seguono una logica personale<sup>8</sup>. Si osservi, tuttavia, che i diritti umani non sono

---

<sup>3</sup> Regolamento 2016/399/UE 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), GU L 077 del 23 marzo 2016, p. 1.

<sup>4</sup> CGUE, sentenza del 13 dicembre 2018, *Touring Tours und Travel e Sociedad de Transportes*, cause riunite C-412/17 e C-474/17, EU:C:2018:1005.

<sup>5</sup> Regolamento n. 810/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (testo consolidato), GU L 188 del 12 luglio 2009, pp. 25-54.

<sup>6</sup> CGUE, sentenza del 29 luglio 2019, *Vethanayagam e altri*, causa C-680/17, EU:C:2019:627.

<sup>7</sup> J.-Y. CARLIER, S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, Bruxelles, 2016, p. 63.

<sup>8</sup> J.-Y. CARLIER, S. SAROLEA, *op. cit.*, p. 44.

necessariamente in antitesi alla sovranità statale, ma ne sono essi stessi espressione. Lo Stato, infatti, riconosce direttamente, o tramite la firma di trattati e convenzioni internazionali, un catalogo di diritti. In sostanza, i diritti umani (ri)definiscono i confini della sovranità statale dato che essi prevalgono logicamente e strutturalmente sulla sovranità dello Stato<sup>9</sup>. Quest'ultimo è il primo garante di tali diritti e, per quanto concerne gli stranieri, soprattutto per il tramite del potere giudiziario<sup>10</sup>. A questo proposito si osservi che i giudici hanno svolto un ruolo fondamentale nella creazione di una “cultura giuridica europea dell’immigrazione”<sup>11</sup>. Tale giurisprudenza entra nel solco del c.d. cosmopolitismo costituzionale, il quale si differenzia sia dall’universalismo che dalla teoria dei diritti umani. Il suo scopo, infatti, è diverso, giacché

cerca di trovare un canale di comunicazione tra la teoria dei diritti umani, quale universo delle possibilità di protezione, e la concreta articolazione di pretese nel contesto di una comunità politica che ha legittimi strumenti di selezione di quella porzione delle istanze di riconoscimento di diritti che può o, in alcuni casi, deve essere accolta<sup>12</sup>.

I fenomeni migratori, come sopra evidenziato, possono avere un aspetto collettivo (*i flussi*) o individuale (*la persona migrante*) e, a seconda che venga preso come punto di osservazione l’uno o l’altro, un peso diverso assumeranno le varie questioni in materia d’immigrazione che riguardano il singolo – *in primis* in materia di protezione o di tutela dei diritti fondamentali – o il territorio – quali l’integrità dello stesso e la tutela degli interessi della comunità politica nazionale –.

La sovranità statale fonda, tra gli altri, il potere esclusivo di decidere chi ammettere sul proprio territorio. Difatti, è prerogativa dello Stato o di una comunità di Stati, come nel caso dell’Unione europea delineato

---

<sup>9</sup> G. GUARINO, *Sovranità dello Stato, diritti fondamentali e migrazione: gli elementi di una contraddizione*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 05.03.2015, p. 50.

<sup>10</sup> Carlier evidenzia che gli stranieri, non godendo dell’elettorato attivo – salvo specifiche eccezioni e, per la più parte, soltanto per le elezioni a livello locale – non possono partecipare alla scelta dei rappresentanti: J.-Y. CARLIER, S. SAROLEA, *op. cit.*, p. 77.

<sup>11</sup> G. ROMEO, *Diritti fondamentali e immigrazione*, in *Federalismi.it*, Numero speciale 2/2019, p. 7.

<sup>12</sup> G. ROMEO, *op. cit.*, p. 14.

*infra*, stabilire le regole in materia di ammissione, soggiorno ed, eventualmente, espulsione dei non cittadini<sup>13</sup>. Dal principio di sovranità deriva la piena discrezionalità dello Stato nello stabilire la propria politica in materia di immigrazione, alla luce degli interessi in gioco tra cui rilevano il rispetto degli obblighi assunti a livello internazionale, ma anche la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico.

I diritti umani, invece, in forza di una logica personale, si estendono a tutti gli esseri umani, in quanto tali, a prescindere dalla loro appartenenza, mediante la cittadinanza, a una comunità politica organizzata. Tuttavia, non esiste un diritto umano a migrare. Molteplici testi internazionali e costituzioni nazionali – si pensi all'articolo 35 della Costituzione italiana – riconoscono il diritto o la libertà a emigrare, cioè a lasciare il proprio Paese, ma non viene mai sancito un diritto a immigrare, dunque ad accedere liberamente al territorio di un altro Stato<sup>14</sup>. In quest'ultimo caso, entra in gioco la sovranità di ciascuna entità statale e, di conseguenza, il libero accesso è riconosciuto unicamente ai cittadini, mentre gli stranieri devono possedere adeguato titolo. In sostanza, all'affermazione di un diritto – lasciare il proprio Paese – non segue il

---

<sup>13</sup> A questo proposito si veda il *landmark case* della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom* nel quale i giudici di Strasburgo affermano per la prima volta, § 67: “the Court cannot ignore that the present case is concerned not only with family life but also with immigration and that, as a matter of well-established international law and subject to its treaty obligations, a State has the right to control the entry of non-nationals into its territory”. Corte EDU, *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*, 25 maggio 1985, Ricorsi n. 9214/80, n. 9473/81 e n. 9474/81.

<sup>14</sup> *Ex multis*: articolo 13, *Dichiarazione universale dei diritti umani*, Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 10 dicembre 1948, 217 A (III); articolo 12, *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 16 dicembre 1966, UNTS, Vol. 999, p. 171; articoli 2 e 4, protocollo n. 4, Consiglio d'Europa, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Roma, 4 novembre 1950, ETS 5; articolo 22, *Convenzione americana sui diritti umani*, Organizzazione degli Stati Americani, Costa Rica, 22 novembre 1969; articolo 12, *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, Organizzazione dell'Unità Africana, 27 giugno 1981, CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58. Si veda anche D. KOCHENOV, *The Right to Leave Any Country Including Your Own in International Law*, in *Connecticut Journal of International Law*, 28, 2012.

corrispettivo obbligo di accoglienza da parte di un altro Stato<sup>15</sup>. Si tratta, dunque, di un conflitto tra il diritto a emigrare e la sovranità statale da cui discende il diritto di controllare e, se del caso, limitare l'affluenza dei non cittadini<sup>16</sup>. Peculiare è la situazione dei richiedenti asilo e di coloro che migrano per ricongiungimento familiare. I primi non godono di un autentico titolo di accesso al territorio, ma il loro ingresso si giustifica con il diritto a vedere esaminata la richiesta d'asilo, alla luce del principio di *non-refoulement*<sup>17</sup>. Il rispetto del diritto alla vita familiare, riconosciuto anch'esso a livello internazionale e costituzionale – si pensi all'articolo 29 della Costituzione italiana –, non conferisce automaticamente un diritto di ingresso e soggiorno in un Paese straniero, ma indubbiamente costituisce un limite alla sovranità statale in materia di immigrazione<sup>18</sup>. Il diritto internazionale, sin dagli albori, si è occupato di tale contrasto.

Senza entrare nel vivo di una questione molto complessa e storicamente dibattuta<sup>19</sup>, si riportano qui brevemente i tre principali *trend*<sup>20</sup>. In

---

<sup>15</sup> Questo paradosso è stato esemplificato da una metafora di Carlier, il quale descrisse il diritto di lasciare il proprio paese come “il passo sospeso della ciccogna”: J.-Y. CARLIER, *Pour la suppression des visas: du pas suspendu du gitan au temps des cigognes, de la libre circulation à la circulation libre*, in *Institut d'études européennes*, 1997, p. 7.

<sup>16</sup> Guarino sostiene che tale conflitto sia soltanto apparente dato che è “simmetricamente necessario” che all'affermazione di un diritto a muoversi da un Paese debba corrispondere il diritto a entrare in un altro considerato che “il limbo nella Comunità internazionale non esiste” e dunque un “individuo ha diritto a vedersi garantita l'accoglienza da uno Stato purchessia”. Più approfonditamente, G. GUARINO, *op. cit.*, p. 41 e pp. 59 e ss.

<sup>17</sup> Articolo 33, Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Convenzione relativa allo status dei rifugiati*, 28 luglio 1951, UNTS, Vol. 189, p. 37.

<sup>18</sup> Articolo 7, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, GU C 202 del 7 giugno 2016, pp. 389-405 e articolo 8, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Roma, 4 novembre 1950, ETS 5.

<sup>19</sup> A questo proposito, si segnala la *lectio magistralis* di T. SPIJKERBOER, *Confronting the Colonial Structure of International Migration Law*, del 20 gennaio 2021 (Università di Gent, Belgio).

<sup>20</sup> Più approfonditamente si veda V. CHETAIL, *Sovereignty and Migration in the Doc-trine of the Law of Nations: An Intellectual History of Hospitality from Vitoria to Vat-tel*, in *The European Journal of International Law*, Vol. 27, no. 4, 2016, pp. 902 e ss.

primo luogo, de Vitoria e Grozio ritenevano che la libertà di movimento e lo *ius communicationis* fossero dei principi fondamentali di diritto internazionale. Da qui, discendevano la libertà (non assoluta) di lasciare il proprio Paese e quella di entrare in un altro Stato e, di conseguenza, la sovranità non era in contrasto con il c.d. dovere di ospitalità, il quale affondava le radici nella stessa natura dell'uomo quale animale sociale. Lo *ius communicationis* stabiliva il diritto all'ingresso degli stranieri, con l'unico limite che non si arrecasse danno. Di altro avviso, von Pufendorf e von Wolff sostenevano che dalla sovranità discendesse il potere discrezionale dello Stato di decidere sull'ammissione degli stranieri. In sostanza, ponevano una netta distinzione tra il diritto (non assoluto) di lasciare uno Stato – che costoro non riconoscevano nemmeno come diritto – e quello di entrare in un altro. Quest'ultimo non esisteva *ex se*, ma rientrava nell'ambito della sovranità statale. Pertanto, l'ospitalità si traduceva piuttosto come atto di carità nei confronti degli esiliati ma, anche in questo caso, la decisione ultima circa i criteri e le modalità dell'ammissione restava in capo allo Stato. Una posizione intermedia fu avanzata da de Vattel: se da un lato la sovranità conferiva il potere allo Stato di stabilire liberamente i criteri in forza dei quali gli stranieri potevano fare ingresso nel Paese, dall'altro lato, tale potere era limitato, posto che la libertà di movimento e, dunque, l'ingresso doveva essere garantito in forza del diritto di necessità.

A prescindere dalle profonde differenze, qui soltanto brevemente delineate, appare però evidente un elemento, che è particolarmente significativo per il tema di questo lavoro: nella storia dell'umanità, la libertà di movimento e, da qui, l'attraversamento delle frontiere, è da sempre la regola, non l'eccezione<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> V. CHETAIL, *op. cit.*, p. 922.

### 3. ...al controllo alle frontiere. Le peculiarità delle frontiere dell'Unione europea

Appare evidente come le frontiere e i relativi controlli siano il luogo fisico e metaforico dove la tensione tra sovranità e diritti opera<sup>22</sup>. Nello spazio territoriale delimitato dai confini nazionali si estende la sovranità statale, la quale viene esercitata, *in primis*, proprio tramite il controllo alle frontiere. In sostanza, le frontiere conferiscono un significato giuridico al territorio statale. A ciò si aggiunga che, oltre a rivestire un importante valore legale, le frontiere hanno anche un essenziale significato metaforico, evocativo della distinzione tra cittadini e stranieri. Peculiare è il caso dell'Unione europea.

Il peso della costruzione dello spazio Schengen sull'integrazione europea è stato ampiamente dimostrato<sup>23</sup>. Con il Trattato di Amsterdam, l'*acquis* Schengen è stato integrato nel diritto dell'Unione creando, dunque, una distinzione tra le frontiere *interne* – quelle tra gli Stati dell'area Schengen – e quelle *esterne*. Le frontiere interne possono essere attraversate da qualsiasi persona, indipendentemente dalla nazionalità, in assenza di controlli. La gestione delle frontiere interne nell'area Schengen la rendono un esperimento unico nel suo genere e grazie al quale si è di molto incentivata la libertà di circolazione e, in un certo senso, anche il sentimento di appartenenza all'Unione europea<sup>24</sup>, sebbene quest'ultimo sia stato fortemente indebolito, negli ultimi anni, da molteplici fattori tra cui la crisi economica, quella migratoria e il ritorno dei populismi<sup>25</sup>. La politica dei controlli alle frontiere esterne si è

---

<sup>22</sup> Per una recente riflessione sul tema, si veda B. NASCIBENE, A. DI PASCALE, *State sovereignty vs. migrants' individual rights: looking for a new balance*, in *Eurojus*, Fascicolo n. 4, 2020.

<sup>23</sup> B. NASCIBENE, *Da Schengen a Maastricht: apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Milano, 1995; J.-Y. CARLIER, F. CRÉPEAU, *Le droit européen des migrations: exemple d'un droit en mouvement?*, in *Annuaire Français de Droit International*, Vol. 57, 2011, pp. 641-674.

<sup>24</sup> Quasi due terzi dei cittadini europei hanno espresso opinioni positive riguardo alla mobilità dei cittadini dell'UE: Commissione europea, *Standard Eurobarometer 89, Europeans' opinion of the priorities of the European Union*, 2018.

<sup>25</sup> I. ATAK, F. CRÉPEAU, *Managing migrations at the external borders of the European Union: Meeting the human rights challenges (La gestion des frontières extérieures*

svilupata come metodo di compensazione della soppressione dei controlli alle frontiere interne, inizialmente, attraverso la comunitarizzazione della politica dei visti, e successivamente, attraverso altri metodi di anticipazione dei controlli alle frontiere, inclusa l'istituzione di una guardia di frontiera e costiera europea per garantire la gestione integrata alle frontiere esterne<sup>26</sup>. L'abolizione del controllo alle frontiere interne ha posto la necessità di stabilire controlli rafforzati e intrusivi alle frontiere esterne e una politica comune con riferimento ad asilo, immigrazione e controllo nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi<sup>27</sup>. Alle frontiere esterne, i controlli non vengono effettuati solo nell'interesse dello Stato membro il cui confine coincide con una frontiera esterna, ma di tutti gli Stati dell'Unione<sup>28</sup>. Va da sé che la distinzione tra frontiere interne ed esterne e i rispettivi diversi livelli di controllo servono a comprendere ed esaminare la *ratio* e l'operatività dei meccanismi di anticipazione, esternalizzazione e privatizzazione del controllo alle frontiere, oggetto del presente lavoro.

Se è vero che i controlli alle frontiere interne sono stati rimossi, *di fatto* questi continuano a essere presenti tramite controlli di polizia o altre modalità, al fine di ostacolare l'immigrazione di alcune categorie di soggetti<sup>29</sup>. All'interno dell'area Schengen, non godono dei diritti di libera circolazione i rifugiati<sup>30</sup>, i migranti irregolari e i richiedenti asilo<sup>31</sup>,

---

*de l'Union européenne: relever le défi des droits de l'homme*), in *European Journal of Human Rights*, 3.5, 2014, p. 593.

<sup>26</sup> J.-Y. CARLIER, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2018.

<sup>27</sup> In particolare articolo 67, Capo I e Capo II, Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, Titolo V, Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata), GU C 202 del 7 giugno 2016, pp. 1-388.

<sup>28</sup> Preambolo (6) del Codice frontiere Schengen.

<sup>29</sup> B. NASCIBENE, A. DI PASCALE, *Le frontiere nel diritto dell'Unione europea: norme, evoluzione, significato*, in *Eurojus*, Fascicolo n. 3, 2020, p. 57.

<sup>30</sup> I rifugiati possono viaggiare in un altro Paese dell'Unione, ma solo per turismo per un periodo inferiore a tre mesi. Non hanno il diritto di lavorare in un Paese diverso da quello in cui hanno ricevuto il riconoscimento della protezione internazionale.

<sup>31</sup> Ai sensi dell'art. 13 del Regolamento n. 604/2013/UE (c.d. Dublino III), la domanda di protezione internazionale dei richiedenti asilo deve essere trattata dallo Stato membro che, secondo diversi criteri, è responsabile del loro ingresso nel territorio europeo.

che intendono spostarsi dal territorio di uno Stato membro all'altro (c.d. movimenti secondari)<sup>32</sup>. Con l'aumento del numero di richieste d'asilo presentate nel territorio dell'Unione durante la cosiddetta crisi migratoria<sup>33</sup>, gli Stati membri hanno reintrodotta e mantenuto i controlli alle frontiere interne – con il progredire del tempo, *in modo illegittimo* – utilizzando come uno dei principali motivi di giustificazione il rischio di movimenti secondari<sup>34</sup>. Mentre la *mobilità* dei cittadini europei è incentivata e non pone, in linea di principio, alcun problema, il *movimento* dei richiedenti asilo e di altri cittadini di Paesi terzi è trattato co-

---

<sup>32</sup> Il concetto di movimenti di secondari non è formalizzato. Una definizione si trova nel glossario dello *European Migration Network* (EMN), per cui il movimento di migranti, compresi rifugiati e richiedenti asilo che, per motivi diversi, si spostano dal paese in cui sono arrivati per cercare protezione o reinsediamento permanente altrove. Questo movimento avviene senza il previo consenso delle autorità nazionali, senza documentazione o con una documentazione falsa, fraudolenta o insufficiente. Per un'analisi si veda J.-P. BREKKE, G. BROCHMANN, *Stuck in transit: secondary migration of asylum seekers in europe, national differences, and the Dublin regulation*, in *Journal of Refugee Studies*, 28 (2015)2, pp. 145-162.

<sup>33</sup> In questo lavoro, con l'espressione crisi europea delle "migrazioni" ci si riferisce al periodo tra il 2014 e il 2016, caratterizzato da un gran numero di ingressi irregolari di migranti. Per una diagnosi della crisi migratoria – intesa come crisi della *governance* europea – si veda, *ex multis*: J.-Y. CARLIER, F. CRÉPEAU, A. PURKEY, *From the European "migration crisis" to the Global Compact for Migration: A political transition short on legal standards*, in *McGill Journal of Sustainable Development*, 2020. Vedi anche: G. GILBERT, *Why Europe does not have a refugee crisis*, in *International Journal of Refugee Law*, 27 (2015)4, pp. 531-535; M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, Napoli, 2017; S. SAROLEA, *Asile et Union européenne face à la crise: d'une gestion interne à une gestion externe*, in *Revue Québécoise de Droit International*, 2019; D. THYM, *The refugee crisis as a challenge of legal design and institutional legitimacy*, in *Common Market Law Review*, 2019, pp. 1545-1574.

<sup>34</sup> A titolo di esempio, formulazioni come "la situazione della sicurezza in Europa e le minacce derivanti dai continui e significativi movimenti secondari" sono state utilizzati per giustificare la reintroduzione temporanea dei controlli alla frontiera, per il periodo tra il 12 novembre 2018 e l'11 maggio 2019, dall'Austria (n. 107) e dalla Germania (n. 96). Si veda: Commissione europea, *Notifications of the temporary reintroduction of border control*.



me una minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza interna<sup>35</sup>. Anche se la stessa Commissione europea ha riconosciuto che il fenomeno dei movimenti secondari non può essere quantificato<sup>36</sup>, sorprende la contestuale mancanza di interesse alla comprensione dei fattori che determinano tali movimenti<sup>37</sup>. In realtà, la mobilità dei richiedenti asilo oltre il Paese di primo ingresso, da un lato, può essere non volontaria (si pensi ai rifugiati nelle isole greche), dall'altro, non è sempre espressione di una mera preferenza per uno Stato di destinazione (si pensi alla presenza di familiari che non rientrano nel campo di applicazione delle regole per il ricongiungimento)<sup>38</sup>. Come si vedrà in seguito, nel caso *Touring Tours*, la questione della repressione dei movimenti secondari mal si concilia con il divieto di controlli sistematici alle frontiere interne.

Nel caso delle frontiere esterne, prima ancora che la persona migrante abbia intrapreso il suo viaggio in direzione dell'Unione, e talvolta prima ancora che abbia concepito un progetto migratorio<sup>39</sup>, una serie di ostacoli pratici e giuridici si tradurranno nella negazione o dissuasione di quel progetto, poiché l'arrivo della persona migrante in modo irregolare è considerato una minaccia alle frontiere esterne<sup>40</sup>.

---

<sup>35</sup> M. DE SOMER, *Schengen: Quo Vadis?*, in *European Journal of Migration and Law*, 22 (2020)2, pp. 178-197.

<sup>36</sup> Commissione europea, Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il documento Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla gestione dell'asilo e dell'immigrazione e recante modifica della direttiva (CE) 2003/109 del Consiglio e della proposta di regolamento, COM(2020) 610, p. 53.

<sup>37</sup> L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) preferisce l'espressione *onward movement*. Si veda l'UNHCR *Guidance on Responding to Irregular Onward Movement of Refugees and Asylum-Seekers*, settembre 2019.

<sup>38</sup> Sul punto si rimanda a S. CARRERA, M. STEFAN, R. CORTINOVIS, N.C. LUK, *When mobility is not a choice*, CEPS, dicembre 2019.

<sup>39</sup> Si pensi alle campagne di prevenzione della migrazione: Commissione europea, Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2019) 126, 6 marzo 2019.

<sup>40</sup> A titolo di esempio, si legge all'articolo 1 dell'ultimo Regolamento 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che "il presente regolamento considera le sfide migratorie e le potenziali sfide e minacce future alle frontiere esterne, garantendo un livello elevato di sicurezza interna nell'Unione, nel pieno rispetto dei diritti

I controlli alle frontiere, interne ed esterne, hanno subito numerose trasformazioni, diventando sempre più sofisticati, coinvolgendo una molteplicità di attori, anche non statali, nella continua ricerca di una maggiore efficacia<sup>41</sup>. Queste trasformazioni riguardano tanto il lasso temporale in cui vengono effettuati i controlli, un tempo contestuale all'ingresso e oggi anticipato (*controllo anticipato*), tanto il luogo dove il controllo avviene, dapprima alle frontiere fisiche dell'Unione e oggi sempre più frequentemente nei Paesi terzi, a chilometri di distanza dalle frontiere materiali dell'Unione, anche attraverso la delega delle funzioni di controllo a soggetti terzi (*controllo esternalizzato*). Inoltre, sempre più pervasiva è la cooperazione con soggetti diversi dalle autorità statali, in principio le uniche autorizzate al controllo alla frontiera sulle persone (*controllo privatizzato*)<sup>42</sup>. Affinché l'anticipazione spazio-temporale del controllo possa essere efficacemente messa in atto, l'Unione e i suoi Stati membri si servono del diritto europeo e internazionale (si pensi alla politica dei visti, alle regole vigenti in materia di responsabilità del vettore, e all'espansione del mandato dell'Agenzia Frontex), ma anche di soggetti esterni all'Unione come, per esempio, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e le autorità statali dei Paesi terzi<sup>43</sup>.

#### 4. La politica dei visti come filtro preventivo al controllo alle frontiere

Il visto è un metodo di controllo preventivo delle frontiere poiché limita l'ingresso ai cittadini di Paesi terzi a coloro che sono in possesso

---

fondamentali, e salvaguardando al contempo la libera circolazione delle persone al suo interno”.

<sup>41</sup> In argomento, si segnalano i contributi del volume curato da P. MINDERHOUD, S. MANTU, K. ZWAAN (eds.), *Caught in between borders citizens, migrants and humans*. Liber amicorum in honour of prof. dr. Elspeth Guild, Tilburg, 2019.

<sup>42</sup> V. MITSILEGAS, *The border abroad, within and beyond. A rule-of-law based deconstruction*, in P. MINDERHOUD, S. MANTU, K. ZWAAN (eds.), *op. cit.*, pp. 41-48.

<sup>43</sup> In argomento: S. LAVENEX, *Multilevelling EU external governance: the role of international organizations in the diffusion of eu migration policies*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46, 2016, p. 554.

di tale autorizzazione preliminare<sup>44</sup>. Il requisito del rilascio del visto *prima* dell'attraversamento della frontiera altera la realtà spazio-temporale del controllo. Quest'ultimo è anticipato dal punto di vista temporale e delocalizzato dal punto di vista spaziale<sup>45</sup>.

L'armonizzazione della politica dei visti e l'istituzione del visto uniforme (visto Schengen)<sup>46</sup> hanno creato una differenziazione tra cittadini di Paesi terzi sottoposti all'obbligo di rilascio del visto e quelli esenti, che rispecchia, in buona sostanza, una frattura tra sud e nord del mondo<sup>47</sup>. Per i cittadini di Paesi esenti dal visto, il sistema intende facilitare il turismo e la circolazione verso e tra gli Stati membri. Per i secondi, il visto ha una funzione dissuasiva dell'immigrazione irregolare. Inoltre, se il movimento dei primi è declinato in termini di *mobilità*, prerogativa del mondo globalizzato, il movimento dei secondi è concepito in termini di *rischio migratorio*. A seconda della nazionalità e dello status socio-economico della persona migrante, i controlli alla frontiera saranno espletati in modo radicalmente diverso<sup>48</sup>. Per alcune categorie di mi-

---

<sup>44</sup> Regolamento n. 810/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009. Il codice dei visti è stato recentemente modificato con regolamento 2019/1155/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019. Per una discussione della riforma si veda: S. BARBOU DES PLACES, *Le code des visas, nouvea "levier" de la politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, pp. 127-131; E. GUILD, *Amending the Visa Code: collective punishment of visa nationals?*, in *EU Migration Law blog*, 10 maggio 2019.

<sup>45</sup> F. SOUIAH, "My visa application was denied, I decided to go anyway". *Interpreting, experiencing, and contesting visa policies and the (im)mobility regime in Algeria*, in *Migration and Society: Advances in Research*, 2, 2019, p. 70.

<sup>46</sup> Valido per l'intero territorio degli Stati membri per soggiorni previsti di non più di tre mesi su un periodo di sei, il visto uniforme è disciplinato dal Codice dei visti.

<sup>47</sup> Questo paragrafo rimanda al concetto di *Global Mobility Infrastructure* così come avanzato da T. SPIJKERBOER, *The Global Mobility Infrastructure: Reconceptualising the Externalisation of Migration Control*, in *European Journal of Migration and Law*, 20, 2018, pp. 452-469.

<sup>48</sup> K. EISELE, *The external dimension of the EU's migration policy. Different legal positions of third-country nationals in the EU: A comparative perspective*, 2014, Leiden, 2014.

granti (ad esempio, i c.d. altamente qualificati<sup>49</sup>, i ricercatori<sup>50</sup>, i lavoratori stagionali<sup>51</sup>) la *mobilità* verso l'Unione è incoraggiata e facilitata. Avviene ad alta velocità, basso rischio, basso costo. Per altri (ad esempio, i meno qualificati o i richiedenti asilo, che sono principalmente cittadini di Paesi in via di sviluppo) la mobilità verso l'Unione non è nemmeno un'opzione<sup>52</sup>. Per i cittadini di Paesi terzi sottoposti a obbligo di rilascio del visto è in realtà la prospettiva sedentaria a essere avanzata. Non a caso, a determinare il passaggio dalla lista di Paesi i cui cittadini sono sottoposti all'obbligo di visto alla lista dei Paesi esenti sono i seguenti criteri: il rischio di immigrazione clandestina<sup>53</sup>, i rischi legati all'ordine pubblico e alla sicurezza nazionale, nonché le relazioni esterne dell'Unione con i Paesi terzi<sup>54</sup>. Il Codice dei visti, nonché gli strumenti a esso funzionali che saranno esaminati *infra*, istituzionalizzano una forma di discriminazione, anche se non esplicitamente fondata sulla nazionalità, indirettamente modellata su criteri di razza, religione e di tipo socio-economico<sup>55</sup>.

È dibattuto se le politiche in materia di visto, anziché diminuire il rischio di immigrazione irregolare, contribuiscano ad aggravarlo. Per molti, e soprattutto per i rifugiati, proprio l'impossibilità di raggiungere i Paesi membri dell'Unione in modo regolare costituisce la spinta verso

---

<sup>49</sup> Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, GU L 155 del 18 giugno 2009, pp. 17-29.

<sup>50</sup> Direttiva 2016/801/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, formazione, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi e di collocamento alla pari, GU L 132 del 21 maggio 2016, pp. 21-57.

<sup>51</sup> Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale, GU L 94 del 28 marzo 2014, pp. 375-390.

<sup>52</sup> T. SPIJKERBOER, *The Global Mobility Infrastructure: Reconceptualising the Externalisation of Migration Control*, cit.

<sup>53</sup> Cioè la probabilità che i titolari di visto superino il periodo stabilito per il soggiorno o diventino sprovvisti di documenti di riconoscimento.

<sup>54</sup> F. SOUIAH, *op. cit.*, pp. 70.

<sup>55</sup> M. DEN HEIJER, *Visa and non-discrimination*, in *European Journal of Migration and Law*, 20(4), 2018, pp. 471-472.

l'irregolarità<sup>56</sup>. Al tempo stesso, la causa principale di soggiorno irregolare in Europa non è l'*ingresso* irregolare, bensì il prolungamento di un soggiorno inizialmente regolare oltre il periodo consentito, indipendentemente dall'obbligo del visto. Alla luce del fatto che il controllo del visto è *relativamente* efficace, a partire dagli anni Ottanta sono stati individuati ulteriori metodi, come la *privatizzazione* e l'ulteriore *esternalizzazione* di una o più parti del controllo alla frontiera, per rendere più efficace, in senso dissuasivo, il meccanismo dell'autorizzazione, primo fra tutti l'imposizione degli obblighi di controllo in capo ai vettori<sup>57</sup>. Ad esempio, la gestione privata di parte della procedura per il rilascio del visto, così come gli accordi di rappresentanza consolare, trattati *infra*, contribuiscono all'esternalizzazione e alla privatizzazione dei controlli alla frontiera. Ai cittadini di Paesi terzi che richiedono il visto è negato il contatto *diretto* con le autorità statali – le uniche responsabili, in principio, della decisione in merito – o perché intermediato da attori privati (come le società di gestione e amministrazione della procedura per il visto) o perché delegato alle autorità di uno Stato membro che non è quello di destinazione del richiedente (come nel caso degli accordi di rappresentanza consolare).

#### 4.1. Gli obblighi dei vettori relativi alle persone trasportate

Se il rilascio del visto è il primo filtro preventivo, il secondo è quello operato dal vettore, che è tenuto ad adottare ogni misura necessaria per accertarsi che lo straniero sia in possesso dei documenti di viaggio richiesti per l'ingresso nel territorio di uno dei Paesi membri dell'Unione, garantendo in tal modo la regolarità dell'ingresso<sup>58</sup>. I vettori hanno

---

<sup>56</sup> In argomento si segnalano i numerosi contributi nel volume curato da M.C. FOBLETS, L. LEBOEUF, *Humanitarian Admission to Europe: The Law Between Promises and Constraints*, Baden-Baden-Oxford, 2020.

<sup>57</sup> G. BEAUDU, *L'externalisation dans le domaine des visas Schengen: Outsourcing Schengen visa*, in *Cultures & Conflits*, 68, 2009, pp. 111-127.

<sup>58</sup> Art. 26, Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, GU L 239 del 22 settembre 2000, p. 19-62.

inoltre l'obbligo di comunicare, anticipatamente, i dati relativi alle persone trasportate alle autorità nazionali competenti<sup>59</sup>. In caso di violazione degli obblighi di controllo, i vettori si espongono al rischio di sanzioni pecuniarie dissuasive, efficaci e proporzionate a seconda del Paese, nonché alla copertura del costo del rimpatrio del passeggero incorso nell'irregolarità<sup>60</sup>.

#### 4.2. *L'appalto di parte dei servizi connessi alle procedure per il rilascio del visto a società private*

Sempre più frequentemente, gli Stati membri dell'Unione appaltano parte dei servizi relativi all'erogazione del visto a società private – spesso vere e proprie multinazionali – introducendo nella procedura un intermediario il cui lavoro è orientato al profitto<sup>61</sup>. Il risultato è una segmentazione delle fasi della procedura: la decisione finale sul visto spetta sempre alle autorità competenti del Paese membro (di solito, il consolato nel Paese in cui si trova il richiedente) che decidono nel merito. Le società private agiscono nella fase preliminare della domanda (e.g. registrazione, raccolta della documentazione) e sono, per gran parte della

---

<sup>59</sup> Direttiva 2004/82/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate, GU L 261 del 6 agosto 2004, p. 24-27.

<sup>60</sup> Direttiva 2001/51/CE del Consiglio del 28 giugno 2001 che integra le disposizioni dell'articolo 26 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, GU L 187 del 10 luglio 2001, pp. 45-46. In argomento: T. BAIRD, T. SPIJKERBOER, *Carrier sanctions and the conflicting legal obligations of carriers: addressing human rights leakage*, in *Amsterdam Law Forum*, 11, 2019, p. 4-19. Specificatamente nel caso dei richiedenti asilo, i vettori si trovano dinanzi a un bivio, quello rappresentato dalla decisione, da un lato, di imbarcarli in ottemperanza agli obblighi del diritto internazionale (diritto alla protezione internazionale) e, dall'altro di non imbarcarli, e così negando loro la protezione ed esponendoli a rischi, incluso il rischio di perdere la vita in circostanze di viaggio pericolose.

<sup>61</sup> La presentazione della domanda di visto attraverso le società private ne aumenta il costo, che si aggiunge al prezzo dei diritti per il visto, che, come stabilito dal Codice e periodicamente rivisto, già includono le spese amministrative. Per una discussione più approfondita del business delle migrazioni: T. GAMMELTOFT-HANSEN, N. NYBERG SORENSEN, *The migration industry and the commercialization of international migration*, London, 2013.

procedura, le uniche interlocutrici del richiedente<sup>62</sup>. Le società private sono spesso incaricate di questo servizio per più Stati all'interno della stessa infrastruttura, in cui è possibile che i dati personali dei richiedenti siano condivisi<sup>63</sup>. Inoltre, le società possono a loro volta appaltare ad altre società parte del servizio, creando un ulteriore frazionamento delle attività e, di conseguenza, delle responsabilità in caso di violazioni, come ad esempio, il diritto a un ricorso effettivo, previsto dal Codice dei visti.

#### 4.3. *Gli accordi di rappresentanza consolare per il rilascio del visto tra Stati dell'area Schengen*

Un altro metodo di esternalizzazione del controllo del visto, che può creare un ostacolo supplementare al richiedente, sono gli accordi di rappresentanza, conclusi dai Paesi dell'area Schengen<sup>64</sup>. Per mezzo di tali accordi, le autorità consolari dello Stato *rappresentante* sono competenti ai fini dell'esame delle domande e del rilascio del visto per conto dello Stato *rappresentato*, o anche limitatamente alla raccolta delle domande e al rilevamento degli identificatori biometrici. Invece di raggiungere il più vicino consolato dello Stato membro nel cui territorio i richiedenti desiderano entrare, la presentazione di una domanda presso lo Stato membro *rappresentante* permette al richiedente di richiedere il visto localmente, evitando così viaggi a lunga distanza – o, addirittura, all'estero – e spese maggiori. Sebbene creati per semplificare la procedura di rilascio del visto, gli accordi di rappresentanza frappongono, *di fatto*, ulteriori ostacoli, tra il soggetto che richiede il visto e il Paese di destinazione, come emerge dal caso *Vethanayagam*, analizzato nel prosieguo.

---

<sup>62</sup> M.-L. SÁNCHEZ-BARRUECO, *Business as usual? Mapping outsourcing practices in Schengen visa processing*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44, 2019, p. 382-400.

<sup>63</sup> T. BLOOM, *The Business of Migration Control: Delegating Migration Control Functions to Private Actors*, in *Global Policy*, 6, 2, 2014, p. 1-7.

<sup>64</sup> Art. 8 del Codice dei visti.

### 5. La gestione europea integrata alle frontiere esterne e le attività di controllo nei Paesi terzi

Nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione, l'esternalizzazione dei controlli alle frontiere avviene anche tramite un'intensa attività di cooperazione, a tratti pervasiva, con i Paesi terzi. Tramite l'Agenzia europea Frontex, le Agenzie di cooperazione allo sviluppo dei Paesi membri, ma anche attraverso il ricorso al supporto tecnico di agenzie internazionali come l'OIM, l'Unione fornisce assistenza ai Paesi terzi per assicurare una migliore gestione europea integrata delle frontiere esterne<sup>65</sup>. Lo scopo della cooperazione è il miglioramento dell'efficacia delle misure di lotta contro l'immigrazione irregolare verso l'Unione, e quindi il controllo e contenimento dei migranti nei Paesi terzi<sup>66</sup>. In questo campo, sia le Istituzioni europee che gli Stati membri optano per strumenti *informali* di cooperazione<sup>67</sup>. Gli esempi più emblematici sono la dichiarazione UE-Turchia<sup>68</sup>, gli accordi nell'ambito del nuovo parte-

---

<sup>65</sup> J. VAN DESSEL, *International delegation and agency in the externalization process of EU migration and asylum policy: The role of the IOM and the UNHCR in Niger*, in *European Journal of Migration and Law*, 21, 2019, pp. 435-458.

<sup>66</sup> C. COSTELLO, *Overcoming refugee containment and crisis*, in *German Law Journal*, 21, 2020, pp. 17-22.

<sup>67</sup> E. OLIVITO, *The Constitutional fallouts of border management through informal and deformed external action: The case of Italy and the EU*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, 2020, pp. 113-137; M.-L. BASILIEN-GAINCHE, *L'emprise de la soft law dans la gestion des migrations en Europe*, in M. BENLOLO-CARABOT (a cura di), *L'Europe et les migrations*, Bruxelles, 2020; L. IMBERT, *La coopération sans le(s) droit(s): le foisonnement des accords «injusticiables» avec les pays tiers*, in *Plein droit*, 114, 2017, pp. 45-48.

<sup>68</sup> Dichiarazione UE-Turchia, comunicato stampa del Consiglio europeo, 18 marzo 2016. In argomento: O. CORTEN, *Accord politique ou juridique: Quelle est la nature du 'machin' conclu entre l'Ue et la Turquie en matière d'asile?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 10 giugno 2016; M. DEN HEIJER, T. SPIJKERBOER, *Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?*, in *EU Law Analysis*, 7 aprile 2016; C. FAVILLI, *Nel mondo dei "non-accordi". Protetti sì, purché altrove*, in *Questione giustizia*, 2020, pp. 143-154; M. GATTI, *La dichiarazione Ue-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *Eurojus*, 11 aprile 2016.



nariato europeo sulle migrazioni (*migration compacts*)<sup>69</sup>, e il *Memorandum of Understanding* tra Italia e Libia<sup>70</sup>.

L'attività dell'Unione nei Paesi terzi si sostanzia in una molteplicità di azioni e strumenti: strategie di persuasione ad adottare politiche migratorie in linea con quelle europee<sup>71</sup>; raccolta di dati sugli spostamenti dei migranti<sup>72</sup>; campagne di sensibilizzazione sui rischi rappresentati dall'immigrazione irregolare<sup>73</sup>; presenza di funzionari di collegamento

---

<sup>69</sup> Commissione europea, *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, COM(2016) 385 final. In argomento: F. IPPOLITO, *Compacts di partenariato con Stati di migrazione: "i vestiti nuovi dell' imperatore"?*, in *Federalismi*, 1, 2017, pp. 2-23; C. BAULOZ, *The EU migration partnership framework: an External solution to the crisis*, in *EU Migration Law Blog*, 31 gennaio 2017; N. RESLOW, *Old wine in new wineskins? The EU's migration partnership framework*, in *Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht e.V.*, 2017.

<sup>70</sup> *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*, firmato a Roma il 2 febbraio 2017. In argomento: G. CARELLA, *Il sonno della ragione genera politiche migratorie*, in *SIDIBlog*, 11 settembre 2017; M. MANCINI, *Il Memorandum d'intesa tra Italia e Libia del 2017 e la sua attuazione*, in N. RONZITTI, E. SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, Torino, 2018; M. MANCINI, *Italy's new migration control policy: Stemming the flow of migrants from Libya without regard for their human rights*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 1, 2018, pp. 259-281.

<sup>71</sup> Si veda il caso del Niger: C. MOSER, *The adverse effects of Niger's anti-smuggling law*, in *FWM review*, 64, 2020, p. 69; E. ROMAN, *Niger, Europa, Italia: Un'oscura gestione dei fenomeni migratori*, in M. MOLFETTA, C. MARCHETTI (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2019*, Todi, 2019, pp. 105-128; T. SPIJKERBOER, *The New Borders of Empire. European migration policy and domestic passenger transport in Niger*, in P. MINDERHOUD, S. MANTU, K. ZWAAN (eds.), *op. cit.*, pp. 49-57.

<sup>72</sup> B. HAYES, *Migration and data protection: Doing no harm in an age of mass displacement, mass surveillance and "big data"*, in *International Review of the Red Cross*, 99, 2017, pp. 179-209. Si veda anche il rapporto della *Special Rapporteur* sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza E. TENDAYI ACHIUME, *Racial and xenophobic discrimination, emerging digital technologies, and border and immigration enforcement*, in <https://antiracismsr.org/thematicreports/>, 2020.

<sup>73</sup> J. VAN DESSEL, *'I know, therefore I (don't) go': The role of information in migration decision-making and irregular migration governance*, in A. PÉCOUD, H. THIOLLET (a cura di), *The institutions of global migration governance*, Cheltenham, 2021.

incaricati dell'immigrazione in numerosi Paesi terzi<sup>74</sup>; esercizio di poteri esecutivi da parte di Frontex sul territorio dei Paesi terzi; formazione e fornitura di attrezzature ed equipaggiamenti, anche tecnologici<sup>75</sup>.

Oltre alla diversificazione del tipo di attività svolte con e nei Paesi terzi, negli ultimi anni la cooperazione ha cambiato fisionomia. In primo luogo, rispetto al passato – in cui erano principalmente i Paesi vicini a essere coinvolti nelle attività di cooperazione – oggi sono coinvolti Paesi sempre più lontani dalle frontiere fisiche dell'Unione (come ad esempio l'Afghanistan, il Bangladesh, la Giordania)<sup>76</sup>; in secondo luogo, nuovi strumenti finanziari vengono mobilitati in supporto di queste attività (si pensi, *inter alia*, al Fondo fiduciario d'emergenza per l'Africa)<sup>77</sup>.

### 5.1. L'Agenzia europea per il controllo alle frontiere

L'Agenzia Frontex, il cui obiettivo originario era il supporto e la facilitazione della cooperazione tra Stati membri, è stata oggetto di ripetute e repentine riforme legislative<sup>78</sup>. Dalla sua creazione fino alla re-

---

<sup>74</sup> I funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione sono inviati nei paesi terzi dagli Stati membri e dall'UE per instaurare e mantenere contatti con le autorità del paese ospite sulle questioni legate alla migrazione (prevenzione e contrasto della migrazione illegale, facilitazione dei rimpatri, gestione della migrazione legale).

<sup>75</sup> A titolo di esempio, si veda il caso del Senegal e la fornitura di strumenti per la digitalizzazione dei registri di stato civile: Commissione europea, *Second progress report on the new EU migration partnership framework*, Bruxelles, 14 dicembre 2016 COM(2016) 960.

<sup>76</sup> A titolo di esempio: con l'Afghanistan, si veda *Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU and Commission*.

<sup>77</sup> Commissione europea, Decisione del 20 ottobre 2015 sull'istituzione di un fondo fiduciario di emergenza dell'UE per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa C(2015) 7293.

<sup>78</sup> In argomento: M. FINK, *Frontex and human rights responsibility in "multi-actor situations" under the ECHR and EU Public Liability Law*, Oxford, 2018; D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Bari, 2020; D. VITIELLO, E. DE CAPITANI, *Il Regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla riforma di Frontex e della Guardia di frontiera e costiera europea: da "fire brigade" ad amministrazione europea integrata?*, in *SIDIBlog*, 6 dicembre 2019; L. TSOURDI, *Beyond the 'migration crisis': three key challenges for Frontex and EASO*, in *UM Law Blog*, 11 February 2020; J. RIJPMAN, *External*

cente trasformazione nella Guardia di frontiera e costiera europea, il mandato di Frontex è evoluto in senso espansivo al punto che l’Agenzia può oggi esercitare poteri esecutivi, incluso l’uso della forza, nel territorio di Paesi terzi<sup>79</sup>. È proprio nelle attività di cooperazione con i Paesi terzi che sono evidenti le dinamiche di esternalizzazione poste in essere tramite Frontex<sup>80</sup>. In molti rilevano che l’ampliamento dei poteri di Frontex non è stato accompagnato da adeguati meccanismi di controllo sul suo operato, in particolare sul rispetto dei diritti umani e sull’adempimento degli obblighi di trasparenza<sup>81</sup>. Inoltre, l’attività di Frontex con i Paesi terzi è da sempre sottratta alle regole di diritto internazionale in materia di trattati: gli accordi che Frontex conclude con i Paesi terzi, i c.d. accordi di lavoro (*working arrangements*), sono esplicitamente svuotati di normatività con clausole del tipo “l’attuazione pratica del contenuto di questo accordo non può essere considerata come l’adempimento di obblighi internazionali da parte dell’Unione europea e delle sue Istituzioni”<sup>82</sup>. Il risultato è che questa attività, densa di implicazioni giuridiche, viene neutralizzata come una attività meramente amministrativa, ben oltre l’amministrazione delle frontiere europee<sup>83</sup>.

---

*migration and asylum management: Accountability for executive action outside the EU territory*, in *European Papers*, 2, 2017, pp. 571-596.

<sup>79</sup> Si fa qui riferimento agli accordi sullo *status*, già conclusi con Albania, Montenegro, Bosnia. Si veda l’Allegato V intitolato “Regole sull’uso della forza, anche in termini di formazione e fornitura, controllo e uso delle armi di ordinanza e dell’equipaggiamento non letale, applicabili al personale statutario impiegato nelle squadre” del nuovo regolamento 2019/1896 del 13 novembre 2019 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, GU L 295 del 14 novembre 2019, pp. 1-131.

<sup>80</sup> L. MARIN, *The cooperation between frontex and third countries in information sharing: Practices, law and challenges in externalizing border control functions*, in *European Public Law*, 26, 2020, pp. 157-180.

<sup>81</sup> Si veda a titolo di esempio: F.L. GATTA, *Between Rule of Law and Reputation: Frontex’s withdrawal from Hungary*, in *VerfBlog*, 8 febbraio 2021.

<sup>82</sup> A titolo di esempio, si segnala il *working arrangement* tra Frontex e l’Armenia, firmato il 22 febbraio 2012, punto n. 6 intitolato *Legal status*. Tutti i *working arrangements* stipulati da Frontex con un Paese terzo contengono una clausola simile.

<sup>83</sup> J. ALBERTI, *L’utilisation d’actes de soft-law par les agences de l’Union européenne*, in *Revue de l’Union européenne*, 576, 2014, pp. 161-169.

## 5.2. *Le organizzazioni internazionali e il controllo alle frontiere*

Tra i numerosi attori che partecipano alla funzione di controllo alle frontiere figurano anche le organizzazioni internazionali appartenenti all'ONU, come l'OIM. Quest'ultima, in particolare, contribuisce alla formulazione, produzione e diffusione delle politiche migratorie europee nei Paesi terzi, sia attraverso la raccolta di dati, sia attraverso la produzione del *know-how* sulle problematiche migratorie. Anche la cooperazione con le agenzie ONU è classificata come meramente “tecnica”, non a caso per neutralizzare le importanti implicazioni del coinvolgimento di organizzazioni esterne all'Unione. Nondimeno l'OIM riceve ingenti finanziamenti dall'Unione (come quelli del Fondo Africa) che saranno spesi in progetti che difendono gli interessi dei Paesi europei (prevenzione e lotta dell'immigrazione irregolare). A titolo di esempio, il Consiglio di Stato italiano ha chiarito che la discrezionalità di cui gode l'OIM nell'utilizzo di questi fondi non è illimitata<sup>84</sup>. La Corte ha ordinato al Ministero degli Affari Esteri di dare accesso ai rapporti sulle attività finanziate dal Governo italiano e realizzate dall'OIM in Libia. Il Consiglio di Stato italiano, ribaltando la decisione del TAR del Lazio, ha stabilito che la relazione finanziaria deve essere accessibile in quanto i progetti utilizzano fondi pubblici e c'è un interesse a prevenire la cattiva gestione di questi fondi.

## 6. *Il controllo del giudice europeo sui fenomeni di privatizzazione ed esternalizzazione dei controlli alla frontiera*

I numerosi metodi di anticipazione, privatizzazione ed esternalizzazione dei controlli alla frontiera sopra esaminati sono utilizzati per creare selettività nella mobilità dei cittadini di Paesi terzi, e quindi con finalità di esclusione e contenimento di alcuni di essi, e per eludere la responsabilità in caso di violazioni di diritti fondamentali da parte dell'Unione e degli Stati membri. Dall'osservazione di queste pratiche si

---

<sup>84</sup> Consiglio di Stato (Italia), sez. IV, sentenza n. 3012/2020, 13 maggio 2020: “sussiste un oggettivo interesse contrario a prevenire la mala gestione di questi fondi, ricostruendo dall'origine motivazioni e destinazioni delle risorse”.

comprende che gli elementi caratterizzanti sono principalmente due: la molteplicità di attori che prendono parte al controllo e l'extra-territorialità dello stesso. La pluralità dei soggetti esercitanti la funzione di controllo – statali e non statali, pubblici o privati, interni o esterni all'assetto istituzionale dell'Unione – ha per effetto una segmentazione delle procedure di verifica e una scarsa trasparenza delle diverse fasi del controllo, che rendono, in buona sostanza, più complessa l'individuazione del responsabile della decisione, a maggior ragione in caso di eventuali violazioni (*accountability*)<sup>85</sup>. L'extra-territorialità del controllo pone inoltre la questione della giurisdizione, specialmente nel caso di violazioni di diritti fondamentali<sup>86</sup>.

La molteplicità degli attori e l'extra-territorialità del controllo limitano la concreta possibilità, sia tecnica che fattuale, in capo ai giudici di occuparsi delle pratiche di esternalizzazione e privatizzazione delle politiche migratorie. Emblematiche, in questo senso, sono due sentenze della Corte di giustizia sull'esclusione dei rifugiati siriani dal territorio dell'Unione e dalla relativa protezione accordata loro dal diritto europeo e internazionale: il caso della dichiarazione UE-Turchia<sup>87</sup> e il caso dei visti umanitari<sup>88</sup>, ampiamente commentati dalla dottrina<sup>89</sup>.

---

<sup>85</sup> E. CANNIZZARO, *Disintegration Through Law?*, in *European Papers*, 36, 2016, p. 1; C. COSTELLO, I. MANN, *Border justice: migration and accountability for human rights violations*, in *German Law Journal*, 21, 3020, pp. 311-334. Si veda, per il caso della cooperazione Italia-Libia: C. DI STASIO, *Esternalizzazione delle frontiere: violazione dei diritti umani dei migranti e responsabilità dello stato*, in *Dirittifondamentali.it*, Fascicolo 1/2021, 15 febbraio 2021; F. DE VITTOR, *Responsabilità degli Stati e dell'Unione europea nella conclusione e nell'esecuzione di "accordi" per il controllo extra-territoriale della migrazione*, in *Diritti Umani e Diritto internazionale*, 12, 2018.

<sup>86</sup> Per quanto riguarda la dichiarazione UE-Turchia, Van Malleghem ha riflettuto sull'elusione del diritto europeo e sul conseguente sfruttamento delle Istituzioni *al di fuori* del quadro giuridico dell'Unione e, quindi, a discapito della protezione dei diritti fondamentali: P.-A. VAN MALLEGHEM, *La Cour de justice refuse de revisiter la légalité de l'accord UE-Turquie*, in *Cahiers de l'EDEM*, ottobre 2018.

<sup>87</sup> CGUE, Ordinanza della Corte del 12 settembre 2018, *NF e a. contro Consiglio europeo*, Cause riunite da C-208/17 P a C-210/17 P, EU:C:2018:705.

<sup>88</sup> CGUE (Grande Sezione), sentenza del 7 marzo 2017, Causa C-638/16 PPU, *X et X c. État belge*, EU:C:2017:173.

<sup>89</sup> M. STARITA, *Le hasard dans le droit de l'Union européenne en matière d'accès au territoire de l'Union*, in J.-Y. CARLIER (a cura di), *La politique migratoire euro-*

In questo contributo si vuole però analizzare una giurisprudenza meno conosciuta, ma non per questo meno rivelatoria degli obiettivi che informano i controlli alla frontiera: la selettività e il contenimento dei migranti, attraverso le strategie di privatizzazione ed esternalizzazione dei controlli, sia all'interno (*Touring Tours*) che all'esterno dello spazio Schengen (*Vethanayagam*).

Il caso *Touring Tours* riguarda l'interpretazione del Codice frontiere Schengen in un caso che opponeva la Germania a dalle società di trasporti transfrontalieri, all'interno dell'area Schengen<sup>90</sup>. La normativa tedesca, oggetto del controllo pregiudiziale, imponeva alle società di trasporti di effettuare i controlli dei passaporti e dei permessi di soggiorno dei passeggeri (*controlli privatizzati*), reintroducendo *di fatto* i controlli alle frontiere interne, in principio proibiti. La Germania intendeva così reprimere efficacemente i c.d. movimenti secondari all'interno dell'area Schengen<sup>91</sup>. Come può il divieto di controlli sistematici alle frontiere interne essere conciliato con la questione della repressione dei movimenti secondari? La Corte dà una risposta parziale a questa

---

*péenne à la lumière des jurisprudences relatives au visa humanitaire et à la déclaration UE-Turquie*, in *RTDeur* 55, 2019; J. SANTOS VARA, *Soft international agreements on migration cooperation with third countries: A challenge to democratic and judicial controls in the EU external migration law*, in S. CARRERA, J. SANTOS VARA, T. STRIK (a cura di), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis*, in <https://www.ceps.eu/>, 2019; T. SPIJKERBOER, *Bifurcation of people, bifurcation of law: externalization of migration policy before the EU Court of Justice*, in *Journal of Refugee Studies*, Volume 31, 2018, pp. 216-239.

<sup>90</sup> CGUE, sentenza del 13 dicembre 2018, *Touring Tours und Travel e Sociedad de Transportes*, Cause riunite C-412/17 e C-474/17, EU:C:2018:1005.

<sup>91</sup> La Corte di rinvio riferisce che la normativa nazionale era stata adottata dal governo tedesco come contromisura efficace ai movimenti secondari, in applicazione del c.d. pacchetto "favoreggiamento". Tuttavia, la Corte di giustizia respinge queste argomentazioni, senza neanche analizzarle, e si concentra sull'interpretazione del Codice frontiere Schengen secondo cui i controlli sistematici alla frontiera interna non sono tollerati. Il pacchetto comprende: Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (GU L 328 del 5 dicembre 2002, p. 17) e decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio del 28 novembre 2002 relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (GU L 328 del 5 dicembre 2002, p. 1).

domanda. Nel caso in esame, i vettori erano tenuti a effettuare i controlli al punto d'imbarco, in uno dei Paesi membri (ad esempio, Belgio o Paesi Bassi) e a negare l'imbarco ai passeggeri sprovvisti dei documenti. Al fine di far rispettare l'obbligo di controllo, la normativa tedesca consentiva alle autorità di polizia di adottare una decisione di divieto di trasporto per le compagnie, accompagnata dalla minaccia di sanzioni pecuniarie nell'ipotesi in cui quali fosse stato accertato il trasporto irregolare. Imponendo un obbligo di controllo sistematico in capo ai vettori, la legislazione nazionale mirava esplicitamente a combattere l'immigrazione irregolare all'interno dello spazio Schengen, ma, *di fatto*, eludeva il divieto di controlli alle frontiere interne.

L'imposizione di tali controlli ad attori privati costituisce, secondo la Corte, una violazione dell'articolo 23 del Codice frontiere Schengen che disciplina le "misure avente un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera". L'avvocato generale Bot, che aveva espresso le sue conclusioni in una direzione leggermente diversa da quella seguita dalla Corte, aveva invece suggerito che si trattasse di una violazione dell'articolo 22, ovverosia di verifiche di frontiera vietate all'interno dello spazio Schengen<sup>92</sup>. L'avvocato generale osservava che i controlli imposti ai vettori funzionano come controlli "a distanza", *prima dell'attraversamento della frontiera*<sup>93</sup>. Di conseguenza, il controllo di frontiera è *anticipato* nel tempo, *esternalizzato* nello spazio e *privatizzato*, considerato che veniva effettuato al di là della frontiera fisica e al di fuori del territorio dello Stato membro di destinazione (cioè al punto d'imbarco in un altro Stato membro all'interno dello spazio Schengen), ma anche *privatizzato* (cioè eseguito dal personale del servizio di trasporto, un soggetto diverso dalle autorità pubbliche)<sup>94</sup>.

Attraverso la pronuncia in via pregiudiziale sulla conformità della legislazione interna con il diritto dell'Unione, la Corte sembra quindi confermare che le norme relative alla libera circolazione, incluso il di-

---

<sup>92</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Bot presentate il 6 settembre 2018, cause riunite C-412/17 e C-474/17 *Touring Tours*, EU:C:2018:671.

<sup>93</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Bot, § 85.

<sup>94</sup> Sul concetto di doppia esternalizzazione si veda: J.-Y. CARLIE, L. LEBOEUF, *Chronique de droit européen des migrations*, in *Journal de droit européen*, 2019, p. 116.

vieta di controlli sistematici alle frontiere interne, non possono essere compromesse da obiettivi legati alla lotta contro l'immigrazione irregolare. Le pratiche di *anticipazione*, *privatizzazione* ed *esternalizzazione* dei controlli alle frontiere interne degli Stati membri sono dunque da condannare.

Il caso *Vethanayagam* riguarda, invece, l'interpretazione del Codice dei visti con riferimento alle particolari modalità di funzionamento degli accordi di rappresentanza consolare ed è un esempio di quanto complessa sia diventata la pratica del rilascio dei visti<sup>95</sup>. Anche se solo incidentalmente vi è menzione delle procedure privatizzate del servizio visti, il caso verte su un altro strumento di *esternalizzazione*, l'accordo di rappresentanza consolare tra i Paesi Bassi e la Svizzera, entrato in vigore il 1° ottobre 2014, ai fini del rilascio del visto Schengen in un Paese terzo, lo Sri Lanka<sup>96</sup>. L'accordo stabiliva che la rappresentanza attribuiva alle autorità consolari svizzere la competenza sia per quanto riguarda la decisione *iniziale* di rifiuto del visto sia per le decisioni relative ai *ricorsi* presentati contro la stessa, per conto delle autorità olandesi. La Corte ha confermato che una tale organizzazione delle competenze nella rappresentanza è coerente con il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale effettiva, tutelato dall'articolo 47 della Carta. L'avvocato generale Sharpston era di opinione diversa<sup>97</sup>. Nel caso degli accordi di rappresentanza, il "foro naturale", quello competente a decidere sul ricorso contro il rifiuto del visto, è lo Stato membro che costituisce la destinazione unica o principale del richiedente. Sharpston distingue tra lo Stato che raccoglie la domanda (*Stato rappresentante*) e lo Stato che è competente per la decisione finale su di essa (*Stato rappresentato*). Anche se la decisione *iniziale* sul visto è presa dallo Stato

---

<sup>95</sup> CGUE, sentenza del 29 luglio 2019, *Vethanayagam e altri*, causa C-680/17, EU:C:2019:627.

<sup>96</sup> Anche se la Svizzera non è uno Stato membro dell'UE, deve attuare e applicare tutte le disposizioni dell'*acquis* di Schengen in conformità con l'art. 2 dell'accordo tra l'UE e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, GU L 53 del 27 febbraio 2008, pp. 52-79.

<sup>97</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston presentate il 28 marzo 2019, *Vethanayagam e altri*, EU:C:2019:278.



rappresentante, quest'ultimo agisce *per conto* dello Stato rappresentato che, pertanto, rimane competente per qualsiasi ricorso contro la decisione di diniego<sup>98</sup>. Sharpston sottolinea che questa interpretazione avrebbe due effetti benefici: in primo luogo, l'osservanza del principio della tutela giurisdizionale effettiva e la garanzia che i richiedenti abbiano accesso al "foro naturale" per quanto riguarda la loro domanda; in secondo luogo, a prescindere dalla presentazione della domanda a uno Stato diverso da quello di destinazione, il principio del foro naturale salvaguarderebbe la coerenza e la parità di trattamento tra i richiedenti che presentano le domande di visto, poiché la decisione *in caso di ricorso contro il diniego* sarebbe sempre presa dallo Stato di destinazione. A ciò si aggiunga che, nelle conclusioni dell'avvocato generale Sharpston, si apprende che le domande di visto sono state introdotte "attraverso VFS Global a Jaffna (un fornitore di servizi esterno) che si occupa delle domande di visto nel nord dello Sri Lanka per la Svizzera"<sup>99</sup>. La società VSF Global è una multinazionale indiana e il più grande specialista mondiale di *outsourcing* dei visti e di servizi tecnologici per governi e missioni diplomatiche in tutto il mondo. Detiene una posizione dominante nel mercato del trattamento dei visti Schengen, con una stima dell'86% delle città dove gli Stati membri hanno i loro consolati<sup>100</sup>.

Se è vero che la pubblicazione del Codice dei visti nel 2009 ha reso note molte regole sui visti che non erano mai state pubblicate prima in svariati Stati membri<sup>101</sup>, è anche vero che i visti rimangono un'area in cui si osserva una certa opacità in merito a regole, accordi e contratti. Si pensi al fatto che i contratti tra i governi e i fornitori di servizi sono spesso di difficile accesso e il loro contenuto è spesso standardizzato e generico<sup>102</sup>. La sentenza *Vethanayagam* dimostra l'impatto degli accor-

---

<sup>98</sup> Per una discussione della sentenza *Vethanayagam* in relazione alla precedente giurisprudenza della GUE sul diritto a un ricorso effettivo e il diniego del visto: J.-Y. CARLIER, L. LEBOEUF, *Droit européen des migrations*, in *Journal de droit européen*, 2020, p. 134.

<sup>99</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston, § 25.

<sup>100</sup> M.-L. SÁNCHEZ-BARRUECO, *op. cit.*

<sup>101</sup> E. GUILD, P. MINDERHOUD, *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*, Leiden, 2019.

<sup>102</sup> Per una discussione più ampia delle procedure esternalizzate e privatizzate si veda: F. McNAMARA, *Member State responsibility for migration control within third*

di di rappresentanza conclusi dagli Stati membri dell'area Schengen sul diritto fondamentale a un ricorso effettivo in capo a coloro che richiedono il visto. I giudici di Lussemburgo, interpretando restrittivamente il Codice dei visti, accettano che un nuovo livello di complessità si aggiunga alla procedura di visto e che lo *Stato rappresentante* diventi l'autorità competente *esclusiva* per la procedura di ricorso contro una decisione di rifiuto.

### 7. Considerazioni conclusive

Il presente lavoro ha messo in luce le ambiguità che pervadono i controlli alle frontiere, sia all'interno che all'esterno dell'area Schengen, e la crescente macchinosità del sistema. I meccanismi di *anticipazione*, *esternalizzazione* e *privatizzazione* rendono le procedure di controllo alle frontiere sempre più complesse, meno trasparenti e di difficile esame da parte dei giudici. Tali pratiche creano ulteriori distanze e ostacoli, sia di fatto che di diritto, alla mobilità dei cittadini di Paesi terzi all'interno e verso l'Unione. Tuttavia, nei due casi esaminati, emerge un differente approccio della Corte di giustizia relativamente a tali ostacoli. Nel caso *Touring Tours*, a essere salvaguardate sono la libertà di circolazione e l'abolizione dei controlli alle frontiere. Neanche il fine della repressione dei c.d. movimenti secondari può giustificare il ripristino di tali controlli, per di più in forma privatizzata ed esternalizzata. La Corte è molto chiara al riguardo. Nel caso *Vethanayagam*, al contrario, la Corte avvalorava un'interpretazione restrittiva degli accordi di rappresentanza; così facendo, accetta che la procedura per il rilascio del visto sia ulteriormente complicata per il tramite della competenza esclusiva dello Stato *rappresentante*. Ciò fa sì che, in caso di diniego, il richiedente perda ogni contatto con le autorità del Paese per il quale ha sollecitato il rilascio del visto. Pare evidente, nell'Unione europea, l'ambiguità delle politiche migratorie esacerbata dagli obiettivi contrastanti che caratterizzano i controlli alla frontiera: i diritti di mobilità,

---

*states – externalisation revisited*, in *European Journal of Migration and Law*, 2013, pp. 319-335.

che appartengono ai cittadini dell'Unione e ai cittadini di Paesi terzi che soggiornano sul territorio legalmente (e tra questi soltanto ad alcuni), hanno reso l'area Schengen un esperimento senza eguali di libera circolazione. Eppure, alcuni cittadini di Paesi terzi sono drammaticamente esclusi da questa logica e sono oggetto di regole specifiche e severe che – stigmatizzando la loro mobilità – li vorrebbero sedentari. Ciò vale sia all'interno dell'Unione – con il lampante esempio dei movimenti secondari – che all'esterno – nei Paesi di origine e di transito, e nelle zone di confine – dove il movimento degli esseri umani è sistematicamente reso più complesso e, in molti casi, pericoloso<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> S. SAROLEA, *Is access to asylum the same as access to justice?*, in M.C. FOBLETS, L. LEBOEUF, *op. cit.*



# IL DOVERE DI SOCCORSO IN MARE TRA POLITICA DEI PORTI CHIUSI E COVID-19

*Valentina Faggiani\**

SOMMARIO: *1. Il dovere di soccorso in mare e il contestuale divieto di respingimento nel diritto internazionale ed europeo. 2. La strategia del Governo italiano: dall'esternalizzazione delle frontiere alla politica dei "porti chiusi". 3. Chiusure e apparenti riaperture dei porti italiani. 3.1. Il primo duro colpo al decreto sicurezza bis-porti chiusi: la sentenza della Corte di Cassazione nel caso See Watch 3. 3.2. Il pericolo di strumentalizzazione dell'emergenza sanitaria. 3.3. Il decreto legge Lamorgese: un vero cambio di rotta? 4. Il meccanismo di solidarietà previsto nel nuovo patto europeo sull'immigrazione e l'asilo e il suo discutibile carattere obbligatorio: verso una "falsa riforma" del CEAS. 5. Alcune conclusioni sull'insufficiente quadro normativo in materia di operazioni SAR e sulle controverse prospettive di riforma.*

## *1. Il dovere di soccorso in mare e il contestuale divieto di respingimento nel diritto internazionale ed europeo*

L'afflusso massiccio di migranti nel tentativo di giungere nel territorio dell'Unione europea e salvare le loro vite, in particolare attraverso la rotta del Mediterraneo, ha inciso profondamente sul contenuto e sulla portata del dovere dello Stato costiero di prestare soccorso in mare e sul contestuale divieto di disporre il respingimento di queste persone, rendendo ancor più difficile pervenire a un bilanciamento equilibrato tra sicurezza interna e lotta contro l'immigrazione illegale, da una parte, ed esigenze umanitarie e protezione dei diritti fondamentali, dall'altra.

---

\* *Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada (Spagna). Il presente contributo è stato realizzato nell'ambito del Programma CAS SEE fellowship dell'Università di Rijeka (Croazia) e del Proyecto de I+D+i del Programa Operativo FEDER Andalucía: "Políticas de Integración de los Inmigrantes y Refugiados en Perspectiva Nacional, Autonómica y Europea", 2021-2023, B-SEJ-442-UGR20.*

La difficoltà di gestire gli ingenti flussi migratori irregolari via mare è il risultato delle carenze normative, che caratterizzano questo ambito. A livello internazionale, in particolare, si ravvisa l'assenza di criteri chiari che consentano di individuare lo Stato responsabile e pertanto di stabilire dove si debba realizzare lo sbarco<sup>1</sup>.

Nell'ambito sovranazionale europeo, sono noti i problemi strutturali della politica in materia di asilo e immigrazione, tra cui l'assenza di una distribuzione equa delle responsabilità e la mancanza di solidarietà a causa del persistente inadempimento degli obblighi assunti dagli Stati, e la difficoltà di pervenire a una riforma profonda. Si tratta di un ambito molto complesso, in cui troppo spesso prevalgono esigenze di carattere meramente politico su quelle umanitarie.

L'emergenza sanitaria derivante dal Covid-19, com'è risaputo, ha ulteriormente aggravato questa situazione, consolidando politiche restrittive tendenti alla chiusura del sistema. La necessità di affrontare questa crisi, il cui impatto è stato trasversale, incidendo su tutti gli aspetti delle nostre vite, ha altresì imposto la riformulazione delle principali categorie giuridiche, come il concetto di frontiera o la portata del diritto fondamentale alla libertà di circolazione, e la conseguente modifica dei procedimenti applicabili in questo ambito. È sufficiente pensare, ad esempio, all'impossibilità di praticare i respingimenti, le espulsioni e il ritorno, che sono stati bloccati.

Sebbene la Commissione Europea nelle sue linee guida per "assistere gli Stati" e aiutarli ad adattare il quadro giuridico, facilitandone la migliore condivisione<sup>2</sup>, abbia cercato di applicare in via analogica la normativa esistente in materia di immigrazione e asilo al nuovo contesto, caratterizzato da una pericolosa imprevedibilità, è urgente un intervento del legislatore europeo per adattare detta disciplina e sopperire alle carenze di tali sistemi, istituendo una cornice comune.

---

<sup>1</sup> M. STARITA, *Il dovere di soccorso in mare e il diritto di obbedire al diritto (internazionale) del comandante della nave privata*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 13, 1, 2019, 5-47.

<sup>2</sup> Commissione europea, Comunicazione: Covid-19. Linee guida sull'attuazione delle disposizioni dell'UE nel settore delle procedure di asilo e di rimpatrio e sul reinsediamento, 2020/C 126/02, C/2020/2516, OJ C 126, 17.04.2020.

Nei primi mesi della pandemia, a seguito delle misure adottate dagli Stati UE per contenere il virus, le quali hanno limitato la libertà di circolazione e di movimento, le richieste di protezione internazionale si sono fortemente ridotte, tuttavia gli arrivi e i tentativi di sbarco sono rimasti agli stessi livelli del 2019<sup>3</sup>. Secondo l'UNHCR, nel 2020 i migranti giunti via mare presso gli Stati membri che si affacciano sul Mediterraneo sono stati circa 73 mila, di cui oltre 30 mila in Italia<sup>4</sup>, oltre 9.300 in Grecia, circa 30 mila in Spagna, 2.250 a Malta e circa mille a Cipro; agli sbarchi devono aggiungersi poi oltre 5 mila arrivi via terra in Grecia, e circa 1.500 in Spagna<sup>5</sup>. Purtroppo, le morti nel mare sono ancora troppe e le tragedie restano all'ordine del giorno: dall'inizio dell'anno sarebbero, infatti, 759 le persone decedute o disperse nel Mediterraneo.

Il dovere di salvataggio in mare costituisce, innanzitutto, una norma di diritto internazionale generale, avente pertanto carattere imperativo (*ius cogens*), la quale è stata progressivamente sancita anche nei principali strumenti di diritto della navigazione<sup>6</sup>. Il suo carattere poliedrico e l'interdipendenza tra diritto del mare, diritto internazionale dei diritti umani e diritto dei rifugiati ne accentuano la complessità, essendo difficile individuare con precisione e delimitare il contenuto e l'ambito di applicazione.

---

<sup>3</sup> European Asylum Support Office, EASO Special Report: Asylum Trends and COVID-19, 2, 11.06.2020.

<sup>4</sup> I dati aggiornati del Ministero sono disponibili sul sito: <https://www.interno.gov.it>.

<sup>5</sup> XVIII Legislatura, Dossier, Documentazione per le Commissioni, Riunioni interparlamentari, Conferenza interparlamentare di alto livello sulla migrazione e l'asilo in Europa, Videoconferenza, 19.11.2020, Senato della Repubblica, Servizio Studi Dossier Europei, n. 98, Camera dei Deputati, Ufficio Rapporti con l'Unione europea n. 46, 5.

<sup>6</sup> Le principali fonti pattizie in questo ambito ratificate dall'Italia sono: la Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, SOLAS - Safety of Life at Sea, Londra, 1974, ratificata con legge n. 313 del 1980, GU Serie Generale n. 190, 12.07.1980 - Suppl. Ordinario n. 2; Convenzione SAR di Amburgo del 1979, resa esecutiva con legge n. 147 del 1989, GU Serie Generale n. 97, 27.04.1989 - Suppl. Ordinario n. 31, e alla quale è stata data attuazione con il d.P.R. n. 662 del 1994, GU Serie Generale n. 281, 01.12.1994; la Convenzione UNCLOS delle Nazioni Unite sul diritto del mare, stipulata a Montego Bay nel 1982 e recepita con legge n. 689 del 1994, GU n. 295, 19.12.1994 - Suppl. Ordinario n. 164.

Dal punto di vista soggettivo sono titolari di questo dovere, da una parte, lo Stato costiero responsabile della zona Sar (art. 98 Unclos) e gli altri Stati coinvolti (lo Stato di bandiera, lo Stato di primo contatto e gli Stati adiacenti al luogo dell'evento); dall'altra il comandante della nave straniera (cap. 5, reg. 33, Solas, art. 489 cod. nav.)<sup>7</sup>, i quali sono chiamati a collaborare.

La decisione di uno Stato costiero di permettere o, al contrario, di impedire l'ingresso nel suo territorio a un gruppo di migranti richiede di adottare soluzioni equilibrate tra i contrapposti interessi in gioco<sup>8</sup>. In questo contesto, il dovere di soccorso e il divieto di respingimento in mare sono, in realtà, due facce della stessa medaglia, essendo caratterizzate da una relazione di strumentalità funzionalmente orientata a garantire la tutela dei diritti umani delle persone presenti sulle imbarcazioni.

Tuttavia, sebbene lo Stato costiero abbia il dovere di salvare queste persone, ha anche il diritto di controllare i confini e quindi di decidere

---

<sup>7</sup> Sull'obbligo di prestare soccorso, l'art. 98.1 della UNCLOS prevede che: "1. Ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri: a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo; b) proceda quanto più velocemente possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa; c) presti soccorso, in caso di abbordo, all'altra nave, al suo equipaggio e ai suoi passeggeri e, quando è possibile, comunichi all'altra nave il nome della propria e il porto presso cui essa è immatricolata, e qual è il porto più vicino presso cui farà scalo. 2. Ogni Stato costiero promuove la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e aerea e, quando le circostanze lo richiedono, collabora a questo fine con gli Stati adiacenti tramite accordi regionali". Malta non ha ratificato gli emendamenti del 2004. Nello stesso senso, si rinvia anche al Cap. V, Reg. 33 (1) della SOLAS. A questo proposito, v. Letter, Commissioner urges Malta to meet its obligations to save lives at sea, ensure prompt and safe disembarkation, and investigate allegations of delay or non-response to situations of distress, Strasbourg, Ref: CommHR/DM/sf 013-2020, 11.05.2020, <https://rm.coe.int/letter-to-robert-abela-prime-minister-of-malta-on-the-human-rights-of-/16809e4c9c>.

<sup>8</sup> Al riguardo, v. I. PAPANICOLOPULU, G. BAI, *Controllo delle frontiere statali e respingimenti nel diritto internazionale e nel diritto del mare*, in [www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it](http://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it), 1, 2020, 23-50.



chi può entrare e permanere nel proprio territorio e di chiudere i porti e nel caso di disporre il respingimento. Tale diritto, che è espressione della sovranità nazionale, può scontrarsi con il diritto della nave di bandiera di entrare, transitare e sostare nel mare territoriale, caricando o scaricando persone, in modo inoffensivo, nel rispetto cioè della normativa nazionale in materia di immigrazione e senza pregiudicare la pace, il buon ordine o la sicurezza di detto Stato<sup>9</sup>. In quanto al comandante della nave, questi sarebbe titolare del “diritto di obbedire al diritto internazionale”, adempiendo alla “funzione internazionale di soccorso alla vita umana”<sup>10</sup>.

Dal canto suo, il divieto di entrare o di respingere (*non-refoulement*) deve rispettare i diritti fondamentali delle persone a bordo della nave che si trovano in pericolo. In virtù di questo principio, riconosciuto all’art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951, gli Stati non potranno espellere o allontanare

un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche

costituendo il rispetto dei diritti fondamentali un limite all’esercizio esclusivo della sovranità degli Stati. Questi, infatti, dovranno valutare caso per caso, a seconda delle caratteristiche della fattispecie concreta, se, come e quando possono realizzare un respingimento.

Il diritto di non essere respinto non potrà essere invocato qualora esistano “motivi seri” per considerare lo straniero “un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese”. In tal caso, sorge in capo allo Stato il diritto di non accettare lo straniero, il quale costituisce un limite all’applicazione di questa disposizione.

Questo principio, sancito a livello internazionale, è stato riconosciuto anche dalla Corte EDU, che lo ha ricondotto nell’ambito di applica-

---

<sup>9</sup> Art. 17 ss., Convenzione di Montego Bay.

<sup>10</sup> M. STARITA, *op. cit.*, 41.

zione della Cedu, attraverso un'interpretazione sistematica dell'art. 4, Protocollo n. 4, relativo al divieto di espulsioni collettive, insieme all'art. 3 Cedu, sul divieto di torture e trattamenti disumani e degradanti, e all'art. 13 Cedu che prevede il diritto a un ricorso effettivo. La Corte di Strasburgo ha specificato, inoltre, sin dalla sentenza *Hirsi*, che il principio di *non-refoulement* deve essere applicato anche agli sbarchi via mare e al di fuori del mare territoriale<sup>11</sup>.

Completano questo quadro gli artt. 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che riconoscono rispettivamente il diritto di asilo, il divieto di espulsioni collettive e il *principio di non-refoulement*, il divieto cioè di “essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in un cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti”<sup>12</sup>. Il fondamento di tali diritti si rinviene nel principio di solidarietà (artt. 67 e 80 TFUE), che costituisce un valore comune agli Stati membri dell'UE (art. 2 TUE).

Infine, nell'ambito del diritto derivato, si occupano della gestione delle frontiere marittime il codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere<sup>13</sup> e il regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea<sup>14</sup>. L'UE è inoltre parte dell'Unclos, la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, uno dei trattati multilaterali più importanti, considerato la Costituzione degli Oceani.

Negli ultimi anni, dal 2015, l'UE ha rafforzato insieme agli Stati membri il suo ruolo nel Mediterraneo, attraverso operazioni guidate dall'Agenzia Europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), come EUNAVFOR MED Sophia, conclusasi il 31 marzo del 2020, che ha aiutato a salvare oltre 600.000 persone in mare, Themis (*ex Triton*),

---

<sup>11</sup> Corte EDU, sent. 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09.

<sup>12</sup> Anche l'art. 78 TFUE fa riferimento espresso al principio di non respingimento.

<sup>13</sup> Regolamento UE n. 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), OJ L 77, 23.03.2016.

<sup>14</sup> Regolamento UE n. 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti UE n. 1052/2013 e UE n. 1052/2013 y UE 2016/1624, OJ L 295/1, 14.11.2019.

Poseidon e Indalo<sup>15</sup>. Infine, l'Unione europea ha aderito alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (UNTOC, 2000)<sup>16</sup>, la c.d. Convenzione di Palermo, e ai relativi protocolli, compreso il Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare e aria (2000)<sup>17</sup>.

La Commissione Europea il 4 luglio 2017 ha adottato, inoltre, un "Piano d'azione sulle misure a sostegno dell'Italia per ridurre la pressione lungo la rotta del Mediterraneo centrale e aumentare la solidarietà"<sup>18</sup>, sulla base del quale questo paese ha elaborato un codice di condotta per le ONG che svolgono attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo. Si tratta di una mera proposta d'accordo, priva di efficacia giuridica vincolante.

La cornice europea è, tuttavia, insufficiente per risolvere i problemi che caratterizzano le operazioni di ricerca e soccorso nel mare, assicurando la protezione dei migranti coinvolti in tali procedure. Questo deficit di regolazione rende ancora più necessario un intervento specifico da parte dell'UE che sia in grado di coordinare tutti gli attori in gioco.

---

<sup>15</sup> Raccomandazione della Commissione del 23 settembre 2020 sulla cooperazione tra gli Stati membri in merito alle operazioni effettuate da navi di proprietà o gestite da soggetti privati ai fini di attività di ricerca e salvataggio, C/2020/6468, OJ L 317, 01.10.2020. Sulla cornice europea v. S. MARINAI, *The interception and rescue at sea of asylum seekers in the light of the new EU legal framework*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 55, 2016, 901-939.

<sup>16</sup> La Convenzione delle Nazioni Unite per la lotta contro la criminalità transnazionale fu adottata dall'Assemblea Generale, New York, con risoluzione 55/25 del 15 novembre 2000.

<sup>17</sup> Council Decision 2006/616/EC, OJ L 262/24; e Council Decision 2006/617/EC, OJ L 262/34.

<sup>18</sup> European Commission, Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediterranean route and increase solidarity, Brussels, SEC(2017) 339, 04.07.2017.

## 2. La strategia del Governo italiano: dall'esternalizzazione delle frontiere alla politica dei "porti chiusi"

La crisi migratoria sviluppatasi a seguito delle primavere arabe ha sottoposto l'Italia a una forte pressione, che ha dovuto affrontare da sola, senza l'aiuto dei partner europei. Il fallimento del piano di ricollocazione, la scarsa disponibilità a raggiungere anche solo accordi settoriali per istituire una sorta di cooperazione rafforzata e la situazione d'*impasse* della riforma del CEAS hanno favorito lo sviluppo di una politica restrittiva<sup>19</sup>, diretta a bloccare i movimenti secondari che facilitano l'ingresso di flussi massicci di migranti irregolari e, di conseguenza, la criminalità organizzata e la tratta di esseri umani.

Tali misure, tuttavia, seppure abbiano raggiunto l'obiettivo di ridurre drasticamente il numero di migranti in entrata su navi di Ong, hanno favorito gli "sbarchi autonomi". Secondo l'Organizzazione internazionale per le migrazioni le morti nel Mediterraneo sono state più di 500 nel 2020, più di 1.880 nel 2019 e oltre 20.300 dal 2014, rendendo in particolare la rotta del Mediterraneo centrale verso l'Europa la più mortale al mondo<sup>20</sup>. Inoltre, non si può trascurare che dette misure presentano importanti profili di criticità dal punto di vista del rispetto dei diritti umani fondamentali e, in particolare, di quelli degli stranieri in situazione irregolare e dei richiedenti protezione, che paiono essere stati dimenticati.

La strategia del Governo italiano, volta a rafforzare questo approccio, si è sviluppata sostanzialmente su due fronti, tra loro strettamente collegati: l'esternalizzazione delle frontiere e la conseguente politica dei "porti chiusi". I procedimenti di esternalizzazione delle frontiere sono diretti a favorire la cooperazione attraverso un quadro di partenariato con i Paesi terzi, vale a dire con gli Stati di origine e/o transito dei migranti. In tal modo, s'intende delegare agli Stati terzi, i c.d. partner, il controllo dei flussi "da e attraverso i loro territori verso l'Europa" al

---

<sup>19</sup> O. GIOLO, *Sul diritto fondamentale di asilo. Sviluppi recenti e preoccupanti del rapporto tra diritto e narrazione in Italia*, in *Ragion pratica*, 53, 2019, 517-533.

<sup>20</sup> Raccomandazione della Commissione del 23 settembre 2020 sulla cooperazione tra gli Stati membri in merito alle operazioni effettuate da navi di proprietà o gestite da soggetti privati, cit., 1.

fine di ridurli, offrendo loro in cambio aiuti allo sviluppo<sup>21</sup>. Questi accordi, oltre a essere caratterizzati da un alto indice d'informalità, sono solitamente stipulati con Stati che non possono essere considerati sicuri.

Un esempio in questo senso è rappresentato dal *memorandum* d'Intesa Italia-Libia, firmato il 2 febbraio 2017 dall'allora Presidente del Consiglio, Paolo Gentiloni, con Fayez Mustafà Al-Serraj, Presidente libico riconosciuto a livello internazionale<sup>22</sup>, e prorogato tacitamente il 2 febbraio 2020, senza modifiche per altri tre anni. Nell'accordo con la Libia le parti si sono impegnate a cooperare per lottare contro il fenomeno dell'immigrazione clandestina e il suo impatto, il terrorismo, la tratta degli esseri umani e il contrabbando di carburante. In aggiunta, l'Italia fornisce supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici con competenze in detto ambito e finanzia programmi per lo sviluppo nelle regioni libiche.

In questo documento si possono ravvisare profili d'incostituzionalità sia formale sia materiale. Dal punto di vista formale, molto probabilmente il *memorandum*<sup>23</sup> non avrebbe dovuto essere concluso mediante il procedimento semplificato, bensì avrebbe dovuto essere sottoposto all'esame preventivo del Parlamento ai sensi dell'art. 80 Cost.<sup>24</sup>. In primo luogo, l'oggetto e la materia che intende regolare sarebbero suscumbibili nella categoria dei "trattati di natura politica". In secondo luogo, la gestione del fenomeno migratorio, attraverso l'adozione di una cornice normativa trasversale, negli ultimi anni è divenuta una questione di vitale importanza. Infine, il rispetto del procedimento *ex art. 80 Cost.* avrebbe permesso un maggior controllo del contenuto di questo accordo dal punto di vista del rispetto dei diritti umani fondamentali, in

---

<sup>21</sup> Al riguardo, v. R. PALLADINO, *Nuovo quadro di partenariato dell'Unione europea per la migrazione e profili di responsabilità dell'Italia (e dell'Unione europea) in riferimento al caso libico*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2, 2018, 104-134.

<sup>22</sup> L'accordo in questione non è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

<sup>23</sup> V. ZAMBRANO, *Accordi informali con Stati terzi in materia di gestione dei flussi migratori: considerazioni critiche con riferimento alla prassi dell'Unione europea e dell'Italia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 1, 2019, 119-148.

<sup>24</sup> L'art. 80 Cost. prevede che: "Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi".

conformità a quanto disposto a livello costituzionale e agli obblighi assunti dall'Italia in sede europea e internazionale.

Dal punto di vista sostanziale, il mero riferimento “al rispetto degli obblighi internazionali e degli accordi sui diritti umani di cui i due Paesi siano parti”, previsto all'art. 5 del *memorandum*, non offre sufficienti garanzie, soprattutto avuto riguardo al fatto che questo Paese non può essere considerato un luogo sicuro. Basti pensare che la Libia non ha ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto del rifugiato e che non dispone di una normativa interna per assicurare la protezione dei richiedenti asilo e delle persone rifugiate da gravi violazioni dei loro diritti.

Per favorire la cooperazione tra i due Stati, al fine di individuare soluzioni urgenti alla questione degli stranieri clandestini, che attraversano la Libia per recarsi in Europa via mare, sono stati predisposti dei campi di accoglienza, apparentemente “temporanei”, sotto l'esclusivo controllo del Ministero dell'Interno libico, in attesa del rimpatrio o del rientro volontario nei Paesi di origine, si è proceduto all'istituzione o meglio detto all'“invenzione” di una presunta zona SAR libica<sup>25</sup>, che contribuisce a “smantellare il diritto del mare”, strumentalizzandolo per permettere agli Stati di raggiungere gli scopi della loro politica migratoria<sup>26</sup>, e si è cercato di rafforzare il ruolo della Guardia costiera libica nelle operazioni nel mediterraneo centrale, offrendo sostegno tecnico e appoggio economico.

Ciononostante, i Centri per il Contrasto all'immigrazione illegale, in realtà, sono delle strutture di detenzione continua per le persone intercettate in mare e rimpatriate dalla Guardia costiera libica, di cui sono

---

<sup>25</sup> In questo senso, v. F. VASSALLO PALEOLOGO, *Esternalizzazione della frontiera e finanziamento degli accordi con la “Libia” contro i diritti fondamentali dell'Uomo*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 22.07.2020. L'A. si domanda “Cosa si attende da parte delle Nazioni Unite, per sospendere il riconoscimento effettuato dall'IMO (Organizzazione internazionale del mare) nel giugno del 2018, che pure è un organismo delle stesse Nazioni Unite, di una zona SAR ‘libica’ che da tempo costituisce l'‘escamotage’ per legittimare i respingimenti collettivi delegati alle motovedette donate al governo di Tripoli e coordinate da assetti aerei e navali italiani ed europei?”.

<sup>26</sup> Hundreds of NGOs and individuals call for revocation of Libya's SAR Zone, Open letter requesting the International Maritime Organization (IMO) to repeal the Libyan SAR zone, 29.06.2020.

note le collusioni con le organizzazioni criminali, che ne hanno fatto un *business*, praticando in modo sistematico aberranti violazioni dei diritti fondamentali<sup>27</sup>. Inoltre, pare che la Guardia costiera libica non si limiti a intercettare e soccorrere in mare i migranti ma realizzerebbe dei “re-spingimenti indiretti”<sup>28</sup>, i quali lederebbero il principio di *non refoulement*, il divieto di tortura, trattamenti disumani e degradanti (art. 3 Cedu) e di realizzare espulsioni collettive (art. 4 del Protocollo n. 4 Cedu).

Malgrado gli accennati profili, il *memorandum* con la Libia è stato avallato dall’UE<sup>29</sup>, che ha preferito non assumere la responsabilità in questo ambito, delegando il controllo e la gestione dei flussi migratori a un Paese, che non riunisce i requisiti minimi per essere qualificato “sicuro”.

Al contrario, la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d’Europa il 21 gennaio 2020 ha manifestato il proprio rammarico per il fatto che il Governo italiano non avesse cancellato o per lo meno modificato l’accordo a causa delle evidenti criticità sulla capacità di proteggere i diritti umani dei migranti dalla tortura e dai trattamenti inumani nei centri di detenzione, sollecitandolo a sospendere le attività di cooperazione con la Guardia costiera libica per l’“impatto, diretto o indiretto, sul ritorno in Libia delle persone intercettate in mare”<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Al riguardo v. i seguenti *reports*: OXFAM ITALIA, BORDERLINE SICILIA, *Accordo Italia-Libia: scacco ai diritti umani in 4 mosse*, in [www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org); AMNESTY INTERNATIONAL, *Libya’s Dark Web of Collusion. Abuses against Europe-Bound Refugees and Migrants*, in [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org), 11.12.2017; AMNESTY INTERNATIONAL, *A Perfect Storm. The Failure of European Policies in the Central Mediterranean*, in [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org), 06.07.2017.

<sup>28</sup> OXFAM ITALIA, BORDERLINE SICILIA, *op. cit.*, 11.

<sup>29</sup> Il Consiglio europeo avallò il *memorandum* Italia-Libia nella Dichiarazione di Malta sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale, adottata il 3 febbraio 2017.

<sup>30</sup> V. la lettera della Commissaria al Ministero degli Esteri e della Cooperazione, Strasbourg, 13.02.2020, <https://rm.coe.int>, Ref: CommHR/DM/sf 006-2020.

### 3. Chiusure e apparenti riaperture dei porti italiani

#### 3.1. Il primo duro colpo al decreto sicurezza bis-porti chiusi: la sentenza della Corte di Cassazione nel caso *See Watch 3*

La politica dei porti chiusi<sup>31</sup>, inaugurata con il *memorandum* Italia-Libia, è stata formalizzata prima nel decreto legge n. 53/2019 (c.d. decreto sicurezza *bis*-porti chiusi)<sup>32</sup> e poco dopo nelle misure adottate per affrontare l'emergenza sanitaria derivante dal Covid-19. In seguito, pare che il Governo italiano (Conte *bis*) abbia tentato di imprimere un'inversione di tendenza con il decreto legge 130/2020 (c.d. decreto immigrazione Lamorgese)<sup>33</sup>, il quale è intervenuto sugli articoli 11 e 12 del T.U. immigrazione, così come modificati dal decreto Salvini.

In conformità con l'art. 11, co. 1-*ter*, T.U. immigrazione, che è stato abrogato dal decreto legge 130/2020, "il Ministro dell'Interno, Autorità nazionale di pubblica sicurezza", nell'esercizio delle funzioni per il coordinamento unificato dei controlli sulla frontiera marittima e terrestre italiana, "nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia", poteva "limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale", "per motivi di ordine e sicurezza pubblica", in particolare quando si violasse la normativa in materia d'immigrazione e quando si commettesse il reato di "favoreggiamento dell'immigrazione clandestina". L'inosservanza di questa disposizione, come nel caso della forzatura del blocco navale, avrebbe prodotto un illecito amministrativo<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> A. ALGOSTINO, *Delocalizzazione della tortura e "tortura di Stato". Tra accordi di riammissione, esternalizzazione delle frontiere e chiusura dei porti*, in F. PEROCCO (a cura di), *Tortura e migrazioni. Torture and Migration*, Venezia, 2019, 93-114.

<sup>32</sup> Decreto legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla l. 8 agosto 2019, n. 77, GU Serie Generale n. 186 del 9 agosto 2019.

<sup>33</sup> Decreto legge 21 ottobre 2020, n. 130, GU Serie Generale n. 261 del 21 ottobre 2020, Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2020, n. 173 in G.U. 19.12.2020, n. 314.

<sup>34</sup> In caso di violazione del divieto di ingresso, transito o sosta in acque territoriali italiane ex art. 11, co. 1-*ter*, e fatte salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato, l'art. 12, par. 6 *bis*, introdotto dal decreto Salvini e abrogato dal decreto Lamorgese, prevedeva l'irrogazione al comandante della nave di una sanzione amministrativa consistente in una somma da euro 150.000 a euro 1.000.000. Si estendeva, inoltre, la



Il principale problema di questa misura non era costituito tanto dalla sua formulazione letterale. Il testo, infatti, faceva riferimento agli obblighi internazionali, che ai sensi degli artt. 117 e 10 Cost. rappresentano un limite alla potestà legislativa dello Stato. Tra tali obblighi rientra il divieto di respingimento e di espulsioni collettive. Il problema si rinviene piuttosto nei rischi insiti a livello applicativo, essendo evidente non solo l'obiettivo di limitare l'immigrazione clandestina ma anche il tentativo di progressiva criminalizzazione delle ONG<sup>35</sup>.

Il noto caso *C. Rackete*<sup>36</sup>, che ebbe luogo a giugno 2019, nell'ambito della vicenda *See Watch 3*, ha presto dimostrato i problemi che l'art. 11, 1-ter, T.U. immigrazione avrebbe potuto produrre, offrendo alla Corte di Cassazione l'occasione per delimitare il contenuto essenziale del dovere fondamentale di soccorso in mare e riaccendendo il dibattito sulla necessità di modificare questa disposizione.

La Corte di Cassazione nell'interessante sentenza, depositata il 20 febbraio 2020<sup>37</sup>, poco prima dell'esplosione dell'emergenza sanitaria, ha rigettato il ricorso della Procura di Agrigento, confermando il diniego della convalida dell'arresto in flagranza disposto dal giudice per le

responsabilità solidale all'armatore della nave e si prevedeva la confisca della nave utilizzata per commettere la violazione, procedendosi immediatamente a sequestro cautelare.

<sup>35</sup> Secondo G. CATALDI, *L'impossibile "interpretazione conforme" del decreto "sicurezza bis" alle norme internazionali sul soccorso in mare*, in [www.asgi.it](http://www.asgi.it), 26.02.2020, questa disposizione, che nella pratica ha determinato la chiusura dei porti, realizza da una parte un'"interpretazione restrittiva" e fuorviante del divieto di passaggio non offensivo nel mare territoriale, "superando il perimetro entro il quale lo Stato costiero può intervenire nei confronti della nave straniera" e dall'altra interpreta in modo estensivo la fattispecie della violazione della "legislazione in materia di immigrazione", includendo i casi connessi a un'operazione di soccorso in mare, al fine di evitare la presunta cooperazione mediata tra le ONG e le reti di trafficanti.

<sup>36</sup> Negli ultimi anni vi sono stati vari episodi che hanno creato forti momenti di tensione: dal caso *Aquarius* (2018), conclusosi dopo il rifiuto del Governo italiano e di quello maltese con lo sbarco nel porto di Valencia, al caso della ONG *Lifeline* (2019) riscattata dalla Germania, al caso *Diciotti* o a quello della nave *Sea Watch*. Su quest'ultimo v.: A. DEL GUERCIO, *Il caso della Sea-Watch 3 tra obblighi di diritto del mare, diritti umani e tutela dell'infanzia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 13, 2, 2019, 331-362.

<sup>37</sup> Corte di Cass., sez. III, sent. n. 6626, 20 febbraio 2020 (ud. 16 gennaio 2020).

indagini preliminari (G.I.P.)<sup>38</sup> nei confronti del capitano della Sea Watch avente bandiera olandese. La sig.ra Rackete, entrata nel porto di Lampedusa, fu arrestata e sottoposta a indagine per i reati di resistenza o violenza contro nave da guerra (art. 1100 cod. nav.) e resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 c.p.). Secondo la Corte di Cassazione, la sig.ra Rackete avrebbe agito in presenza di una causa di giustificazione. L'adempimento del dovere di soccorso l'avrebbe indotta, infatti, a disattendere il divieto disposto dal Ministro dell'Interno (art. 51 c.p.).

In questa pronuncia si osserva che il dovere di soccorso in mare non è un semplice principio riconosciuto negli accordi internazionali ratificati dall'Italia ma sarebbe piuttosto una "norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta e pertanto direttamente applicabile nell'ordinamento interno, in forza del disposto di cui all'art. 10, co. 1, Cost."<sup>39</sup>, una fattispecie a formazione progressiva di cui il dovere di sbarcare i migranti in un porto sicuro<sup>40</sup> costituisce il diretto corollario, perfezio-

---

<sup>38</sup> S. CALABRIA, *I respingimenti in mare dopo il c.d. decreto sicurezza-bis (ed in particolare alla luce del comma 1-ter dell'art. 11 del d.lgs. n. 286/1998)*, in *Questione Giustizia*, 1-39, considera che l'arresto avrebbe dovuto essere convalidato, fermo restando l'illegittimità del provvedimento del Ministro dell'Interno del 15 giugno con cui si vietava l'ingresso nel porto per contrasto con norme di rango superiore alla legge ordinaria: 1) perché lesivo del principio di non respingimento; 2) perché concretizza un'espulsione di natura collettiva; 3) perché impedisce al comandante della nave di ottemperare al suo dovere di condurre le persone recuperate in mare in un porto sicuro; dovere previsto da norme di rango internazionale e finalizzato non già a interessi personali dello stesso comandante o dell'armatore della nave bensì alla tutela della vita, dell'incolumità e dei diritti fondamentali delle persone recuperate in mare (21 ss.).

<sup>39</sup> Corte di Cass., sez. III, sent. n. 6626, par. 9.

<sup>40</sup> A questo proposito, v. punto 3.1.9 della citata Convenzione SAR. Le Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare (Ris. MSC.167-78, 2004), allegate alla Convenzione SAR, dispongono che il Governo responsabile per la regione SAR in cui sia avvenuto il recupero è tenuto a fornire un luogo sicuro o ad assicurare che esso sia fornito. Secondo le citate Linee guida "un luogo sicuro è una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse; dove la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non è più minacciata; le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possono essere soddisfatte; e può essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale" (par. 6.12). "Sebbene una nave che presta assistenza possa costituire temporaneamente un luogo sicuro, essa dovrebbe essere sollevata da tale responsabilità non appena possano essere intraprese soluzioni alternative" (par. 6.13).

nandola. Il “rango costituzionale” impedirebbe, infatti, che detto principio consuetudinario possa essere abrogato o limitato per legge, essendo illegittimo l’arresto della sig.ra Rackete (art. 285 c.p.p.)<sup>41</sup>.

Per l’Italia, il c.d. *place of safety* è determinato dall’Autorità SAR in coordinamento con il Ministero dell’Interno. Una nave in mare non rientrerebbe in tale categoria, poiché oltre a essere soggetta agli eventi metereologici avversi, non permette il rispetto dei diritti fondamentali delle persone soccorse. Né può considerarsi compiuto il dovere di soccorso con il salvataggio dei naufraghi sulla nave e con la loro permanenza su di essa, poiché tali persone hanno diritto di presentare domanda di protezione internazionale secondo la Convenzione di Ginevra del 1951, operazione che non può essere realizzata sulla nave<sup>42</sup>.

In tal modo, la Corte di Cassazione vincola il dovere di soccorso al diritto costituzionale di asilo, garantito all’art. 10, co. 3, Cost., realizzando in conformità con quanto disposto nel provvedimento del G.I.P. un’interpretazione di sistema “costituzionalmente orientata”<sup>43</sup>, in cui chiarisce la portata e gli elementi essenziali del contenuto di questo dovere e del contestuale obbligo di indicare un porto sicuro e specifica che il salvataggio e lo sbarco in detto porto costituirebbero il momento in cui tale obbligo può considerarsi compiuto.

---

<sup>41</sup> In tal senso, v. R. BIN, *Il “caso Rackete”: una sentenza importante della Cassazione*, in *LaCostituzione.info*, 01.03.2020. Su questa sentenza v. anche i seguenti contributi: L. MASERA, *La Cassazione sul caso Rackete: la strategia dei porti chiusi è contraria alla disciplina dei soccorsi in mare*, in *Questione Giustizia*, 26.02.2020; S. ZIRULLIA, *La Cassazione sul caso Sea Watch: le motivazioni sull’illegittimità dell’arresto di Carola Rackete*, in *Sistema Penale*, 24.02.2020.

<sup>42</sup> A ulteriore conferma di tale interpretazione è utile richiamare la risoluzione n. 1821 del 21 giugno 2011 del Consiglio d’Europa (L’intercettazione e il salvataggio in mare dei domandanti asilo, dei rifugiati e dei migranti in situazione irregolare), secondo cui “la nozione di luogo sicuro” non può essere limitata alla sola protezione fisica delle persone ma comprende necessariamente il rispetto dei loro diritti fondamentali (punto 5.2.) che, pur non essendo fonte diretta del diritto, costituisce un criterio interpretativo imprescindibile del concetto di “luogo sicuro” nel diritto internazionale.

<sup>43</sup> F. MODUGNO, *A volte ritornano (i porti chiusi): la Cassazione sul caso Sea Watch alla prova del Covid-19*, in *Giurisprudenza Penale*, 23.04.2020, 1-33. In particolare, v. p. 20.

Nel caso di specie le autorità che avevano proceduto all'arresto avrebbero dovuto percepire l'esistenza di una scriminante di questo tipo, a seguito di una valutazione non solo dei presupposti giuridici ma anche della singolarità della vicenda e delle concrete circostanze di fatto, le quali erano idonee a escluderne la rilevanza penale, in termini di ragionevolezza<sup>44</sup>.

Questa posizione mostra un'indubbia apertura verso una maggiore tutela dei diritti dei migranti in conformità con gli standard previsti a livello internazionale ed europeo, che l'Italia è tenuta a rispettare ai sensi degli articoli 10 e 117 Cost. Sebbene in tale contesto la Guardia di Finanza si fosse limitata a conformarsi al diniego del Ministro dell'Interno, da cui dipende amministrativamente, nel caso di specie la Corte di Cassazione si è spinta sino a elaborare un'eccezione, facendo prevalere nel bilanciamento dei diversi interessi in gioco il diritto alla vita dei migranti, di cui l'obbligo di soccorso in mare e di sbarco in un porto sicuro sarebbero espressione, sull'interesse dello Stato *de quo* al controllo dei flussi migratori<sup>45</sup>.

### 3.2. *Il pericolo di strumentalizzazione dell'emergenza sanitaria*

Subito dopo la pronuncia della Corte di Cassazione nel caso See Watch 3, è tuttavia sopraggiunta la crisi sanitaria del Covid-19, che ha offerto l'occasione per chiudere in modo immediato il sistema, dalle frontiere ai porti, strumentalizzando lo stato di emergenza, dichiarato

---

<sup>44</sup> In tal senso, v. R. BIN, *op. cit.*, secondo cui “Questo è un punto di grande importanza, perché mette in relazione il fatto di salvare la vita di un naufrago con l'esigenza di assicurargli l'esercizio del suo *diritto costituzionale* di chiedere l'asilo politico in Italia (art. 10, co. 3, Cost.). Siamo dunque dentro una gabbia di tutele costituzionali che nessuna legge, regolamento, circolare o *tweet* ministeriale può derogare”.

<sup>45</sup> Analizza “l'inversione prospettica” della Corte di Cassazione F. MODUGNO, *op. cit.*, 20 ss., secondo cui “Nel bilanciamento tra tutela del diritto alla vita, di cui l'obbligo di soccorso in mare e di conduzione a terra non è altro che semplice corollario, ed esigenze di politica interna tese al controllo dei flussi migratori da parte dello stato costiero, sancisce la Suprema Corte che non vi possono essere margini di incertezza, nemmeno a fronte di un provvedimento dai dubbi connotati di legittimità” (p. 21).

dal Governo italiano il 31 gennaio 2020<sup>46</sup>. In questa cornice il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro degli Esteri, con il Ministro dell'Interno e con il Ministro della Salute ha adottato il decreto interministeriale n. 150 del 7 aprile 2020<sup>47</sup>.

Secondo questa misura nei “casi di soccorso effettuati da parte di unità navali battenti bandiera straniera al di fuori dell’area SAR italiana”, “per l’intero periodo dell’emergenza sanitaria derivante dalla diffusione del virus COVID-19, i porti italiani non assicurano i necessari requisiti per la classificazione e definizione di *Place of Safety*”<sup>48</sup>. Tale periodo, inizialmente fissato fino al 31 luglio 2020, è stato prorogato a causa del persistente stato di emergenza sanitaria.

Il decreto interministeriale n. 150/2020 presenta importanti difficoltà sia dal punto di vista formale sia materiale. Dal punto di vista formale, ci troviamo di fronte a un atto amministrativo, pertanto di rango secondario, che incide su materie coperte dalla riserva di legge e disciplinate da Convenzioni internazionali che non sono derogabili da atti discrezionali di singoli ministri<sup>49</sup>.

Dal punto di vista contenutistico, sebbene apparentemente volto a salvaguardare la tenuta del sistema sanitario, partendo dal presupposto che avrebbe potuto essere compromesso dall’arrivo di persone considerate possibili portatrici del coronavirus, in realtà il presente decreto ministeriale pare utilizzare la crisi sanitaria per impedire lo sbarco nei porti italiani dei migranti soccorsi dalle ONG straniere nel Mediterraneo centrale.

---

<sup>46</sup> Delibera del Consiglio dei Ministri, 31 gennaio 2020, Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, GU Serie Generale n. 26, 01.02.2020.

<sup>47</sup> Al riguardo, v. A.M. PELLICONI, M. GOLDONI, *La banalità dei porti chiusi per decreto. Osservazioni sui profili di legittimità del decreto interministeriale 150/2020*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2020, 219-231.

<sup>48</sup> Il Tar Lazio, sez. III, dec. n. 3066, 23 aprile 2020, si è espresso sul ricorso promosso dall’Associazione Arci, considerando che il decreto interministeriale in questione non deve essere sospeso.

<sup>49</sup> Su questo punto v. F. VASSALLO PALEOLOGO, *Il governo inasprisce il decreto sicurezza bis di Salvini e criminalizza il soccorso umanitario*, in [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org), 08.04.2020.

Non si può, infatti, trascurare che anche le misure anti-Covid-19 devono superare il test di proporzionalità, contemperando i distinti interessi in gioco. Il contenimento della diffusione del virus non può comprimere il nucleo essenziale dei diritti di queste persone, annullandoli<sup>50</sup>.

È, quindi, opportuno chiedersi se, in quel momento, il sistema sanitario fosse davvero a rischio e se la salute dei residenti sarebbe stata pregiudicata dall'entrata nel territorio italiano dei migranti sulle navi o se, piuttosto, la negazione del soccorso e l'inadempimento del dovere di cooperare per contenere l'espansione del virus siano delle misure eccessive, criticabili sotto il profilo della necessità e della proporzionalità e destinate a violare diritti, riconosciuti a livello costituzionale, europeo e nei principali accordi internazionali ratificati dall'Italia.

Questo provvedimento, servendosi della crisi sanitaria per giustificare l'inadempimento del dovere di soccorso, che costituisce una norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta, direttamente applicabile nell'ordinamento interno e avente rango costituzionale, ai sensi di quanto disposto all'art. 10, co. 1, Cost., è suscettibile di ledere numerosi diritti, altrettanto fondamentali<sup>51</sup>.

Il mancato rispetto del dovere inderogabile di salvataggio di stranieri a bordo di una nave produce la lesione a cascata di una serie di diritti: il diritto alla salute (art. 32 Cost.), il divieto di trattamenti inumani o degradanti (art. 3 Cedu), il diritto alla vita (art. 2 Cedu), il diritto di chiedere asilo (art. 10, co. 3, Cost.), che nell'ordinamento italiano è un diritto soggettivo perfetto, il principio di non respingimento (*non-refoulement*, art. 33, Convenzione di Ginevra sui rifugiati), realizzando una valutazione della sicurezza limitata alla situazione dello Stato italiano che non tiene conto di quella dei Paesi di provenienza, i quali generalmente non

---

<sup>50</sup> A. ALGOSTINO, *Lo stato di emergenza sanitaria e la chiusura dei porti: sommersi e salvati*, in *Questione Giustizia*, 21.04.2020, 1-13.

<sup>51</sup> *Ivi*, 8. Secondo l'A., "Nel nome del diritto alla salute di una persona non può essere sacrificato il diritto alla salute, o il divieto di trattamenti inumani o degradanti, quando non il diritto alla vita, di un'altra (e se scelte tragiche si dovessero porre, non è certo la nazionalità della persona o la bandiera della nave un criterio legittimo). L'emergenza sanitaria non deve comportare un arroccamento nazionalista, essere l'occasione, una volta di più, per discriminare nella tutela dei diritti umani, rendendo mera retorica i diritti universali o tramutandoli in privilegi del cittadino, veicolando l'idea che alcuni siano 'più meritevoli', 'più umani', di altri".

sono Paesi sicuri, il divieto di realizzare espulsioni collettive (art. 19 della Carta e art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU) e di discriminare per ragioni di nazionalità (art. 3 Cost.).

Poco dopo, in questa cornice, è stato adottato anche il decreto di protezione civile n. 1287 del 12 aprile 2020<sup>52</sup>, che ha autorizzato l'utilizzo di "navi quarantena", su cui trasferire i migranti soccorsi in mare per i quali non è possibile indicare un luogo sicuro, per lo svolgimento del periodo di sorveglianza sanitaria, che può essere indefinito. Ai sensi di questo decreto, il Capo di Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno sarebbe considerato soggetto attuatore.

Si tratta di una fonte di rango secondario, con cui è stato derogato il dovere di soccorso e salvataggio in mare (*search and rescue*), rappresentando un'eccezione all'obbligo di indicare un porto sicuro. Tale normativa sarebbe applicabile ai soccorsi realizzati dalle ONG con bandiera straniera, al di fuori della zona SAR italiana. Il caso della nave Alan Kurdi e Aita Mari hanno costituito le prime applicazioni di questa normativa. Anche se il provvedimento in questione limita i diritti dei migranti, si è cercato di contemperarli con la necessità di affrontare la contingente emergenza sanitaria, non arrivando apparentemente ad annullarne il contenuto essenziale. È, tuttavia, dubbia la sua effettività, considerando le condizioni fisiche e psicologiche in cui si trovano queste persone.

Sotto il profilo della necessità, l'aumento dei casi di coronavirus riscontrato nel continente europeo, dal mese di agosto 2020, che ha prodotto nuove ondate, non pare che sia stato provocato in modo esclusivo dall'incremento del numero di migranti giunti in Italia, quanto piuttosto dal ripristino della mobilità e del turismo e in generale della vita sociale. Non si possono trascurare poi le pessime condizioni dei centri di accoglienza, i quali non riescono a garantire condizioni di vita minime, rischiando di divenire dei pericolosi focolai. Ad ogni modo, la questione

---

<sup>52</sup> Decreto del Capo Dipartimento n. 1287, 12 aprile 2020. Nomina del soggetto attuatore per le attività emergenziali connesse all'assistenza e alla sorveglianza sanitaria dei migranti soccorsi in mare ovvero giunti sul territorio nazionale a seguito di sbarchi autonomi nell'ambito dell'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

relativa allo stato di queste strutture è un problema risalente e ben noto, che ora più che mai sarebbe opportuno cercare di risolvere.

### 3.3. *Il decreto legge Lamorgese: un vero cambio di rotta?*

Il 5 ottobre 2020, il Governo italiano ha approvato il decreto n. 130/2020 recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, che è stato convertito in legge, il quale modifica i d.l. 113/2018 e 53/2019. Si tratta di una riforma ampia.

Uno dei principali aspetti è costituito dal riconoscimento del divieto di respingimento, espulsione o estradizione verso uno Stato in cui la persona potrebbe essere sottoposta non già solo a tortura ma anche a trattamenti inumani o degradanti, data l'esistenza in tale Stato di violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani, o alla lesione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, salvo si consideri necessario a causa dell'esistenza di ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica, nonché di protezione della salute, nel rispetto della Convenzione sullo statuto dei rifugiati (1951) e della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Ai fini della valutazione del rischio di lesione si considereranno la natura e l'effettività dei vincoli familiari dell'interessato, l'inserimento sociale in Italia, la durata del soggiorno e l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il paese di origine. Tale fattispecie integrerebbe una figura speciale di protezione internazionale residuale rispetto alle altre categorie previste nell'ordinamento italiano (diritto di asilo, rifugio e protezione sussidiaria), rievocando in certa misura l'abrogata protezione umanitaria<sup>53</sup>.

Sebbene il presunto obiettivo del decreto immigrazione Lamorgese sia quello di segnare un cambio di rotta della politica italiana in questo ambito, ad avviso di chi scrive, questa riforma non è intervenuta in modo incisivo sulla protezione delle persone soccorse in mare, mantenendo in piedi il precedente impianto. Permane, infatti, la possibilità di limitare o vietare il transito o la sosta (anche se non più anche l'ingresso

---

<sup>53</sup> Al riguardo, si permetta il rinvio a V. FAGGIANI, *Il diritto alla protezione internazionale in Spagna e in Italia: tra crisi umanitaria dei rifugiati e Covid-19*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020, 334-366.



come prevedeva l'art. 11, co. 1-ter, T.U. immigrazione)<sup>54</sup> di navi nelle acque territoriali in caso di necessità di assicurare l'ordine e la sicurezza pubblica, in conformità con le previsioni della Convenzione sul diritto del mare di Montego Bay. L'unica differenza è che tale divieto dovrà ora essere predisposto dal Ministro dell'interno di concerto con quello della difesa e delle infrastrutture e i trasporti, previa informazione al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Inoltre, malgrado siano escluse dall'ambito di applicazione del divieto di transito o sosta le navi militari e le navi in servizio governativo non commerciale, ovvero le navi adibite al servizio di ricerca e di soccorso (SAR), il fatto che tale divieto possa scattare solo se le navi che non avranno comunicato al centro di coordinamento italiano e al Paese di appartenenza le loro operazioni, nella prassi, non costituisce l'eccezione ma la regola qualora il soccorso in mare venga effettuato da un'imbarcazione di una Ong.

Infine, in relazione al regime sanzionatorio, nel caso in cui il comandante della nave non rispetti il divieto di transito e sosta previsto all'art. 83 cod. nav., attraverso la forzatura del blocco navale disposto dalle autorità, questi commetterà un delitto (prima si trattava di un illecito amministrativo), che sarà sanzionato con la reclusione fino a due anni a cui si aggiunge una multa, il cui importo è stato considerevolmente ridotto dal massimo previsto di 1.000.000 di euro a una quantità, che potrà oscillare dai 10.000 euro a un massimo di 50.000 euro (art. 1102 cod. nav.). Infine, si prevede che i beni sequestrati nel corso di operazioni di contrasto all'immigrazione clandestina possono essere assegnati anche agli enti del terzo settore.

---

<sup>54</sup> Il decreto Lamorgese ha abrogato l'art. 11, co. 1-ter, e l'art. 12, co. 6-bis, 6-ter e 6-quater.

#### *4. Il meccanismo di solidarietà previsto nel nuovo patto europeo sull'immigrazione e l'asilo e il suo discutibile carattere obbligatorio: verso una "falsa riforma" del CEAS*

Di fronte all'insufficienza delle risposte nazionali una soluzione equilibrata potrebbe e soprattutto dovrebbe provenire dall'UE. La corretta gestione di questo sistema richiede l'adozione di una cornice normativa armonizzata, funzionale al "coordinamento" dell'azione degli Stati membri. Purtroppo, il nuovo patto europeo per l'immigrazione e l'asilo, presentato dalla Commissione europea il 23 settembre 2020, con un ritardo di qualche mese a causa dell'emergenza sanitaria, nel tentativo di superare l'*impasse* in cui si trovavano i due pacchetti di riforma del 2016<sup>55</sup>, non pare in grado di risolvere i principali problemi di questo sistema<sup>56</sup>.

Per quanto riguarda gli sbarchi delle persone salvate in mare, l'UE è consapevole che continuano a essere una "sfida". È sufficiente pensare che nel 2019, la metà degli arrivi irregolari via mare è riuscita a raggiungere il territorio europeo a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, che hanno messo "a dura prova" determinati Stati "esclusivamente a causa della loro posizione geografica"<sup>57</sup>.

Tuttavia, pare che l'UE abbia preferito non affrontare le complesse questioni che presentano le operazioni SAR e la protezione dei migranti

---

<sup>55</sup> Sui due pacchetti di riforma della Commissione del 2016, v. V. FAGGIANI, *Propuestas de reforma del sistema europeo común de asilo*, in J.M<sup>a</sup>. PORRAS RAMÍREZ, *Migraciones y asilo en la Unión Europea*, Cizur Menor, 2020, 195-223. Per il momento è stato adottato solo il Regolamento (UE) 2021/2303 del 15 dicembre 2021 relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, PE/61/2021/REV/1, OJ L 468, 30.12.2021.

<sup>56</sup> 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, COM/2020/609 final, Bruxelles, 23.09.2020.

<sup>57</sup> 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], COM(2020) 610 final, 2020/0279(COD), Bruxelles, 23.09.2020, punto 3 della relazione.

e rifugiati soccorsi in mare<sup>58</sup>, come quella riguardante gli ingenti fondi richiesti<sup>59</sup>, cercando di posticipare il dibattito. Le disposizioni contenute nella proposta di regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione relative ai meccanismi di solidarietà – come si vedrà nel prosieguo – non sono sufficienti per riformare il quadro normativo, limitandosi a regolare la distribuzione dei migranti.

L’atteggiamento della Commissione, inoltre, è in generale ambiguo. Da una parte, negli orientamenti per l’attuazione delle norme dell’UE relative alla definizione e prevenzione del favoreggiamento dell’ingresso, del transito e del soggiorno illegali<sup>60</sup> cerca di elevare lo standard di tutela, elaborando alcuni criteri diretti a chiarire l’interpretazione della direttiva 2002/90/CE<sup>61</sup>, al fine di prevenire la criminalizzazione degli attori umanitari in particolare le ONG o qualsiasi altro attore non statale, come le persone che assistono i migranti, considerandola contraria al diritto internazionale e al diritto UE.

Secondo la Commissione l’art. 1, par. 2, della direttiva 2002/90/CE, sebbene definisca il favoreggiamento dell’ingresso e del transito non autorizzati un comportamento illecito, stabilisce un’eccezione considerando che gli Stati non possono e non devono sanzionare l’assistenza umanitaria, fattispecie questa che dovrà essere valutata caso per caso, tenendo conto di tutte le circostanze<sup>62</sup>. Seppur, in principio, tali orientamenti non siano dotati di forza giuridica vincolante, possono contribuire a completare il quadro normativo in questo ambito, costituendo sia un punto di riferimento per i giudici sia un monito nei confronti de-

---

<sup>58</sup> Commissaria per i diritti umani del Consiglio d’Europa, *Vite salvate. Diritti protetti. Colmare le lacune in materia di protezione dei rifugiati e migranti nel Mediterraneo*, Consiglio d’Europa, 2019, <https://rm.coe.int/vite-salvate-diritti-protetti-colmare-le-lacune-in-materia-di-protezio/168095eed7>.

<sup>59</sup> M. STARITA, *Search and rescue operations under the new pact on asylum and migration*, in [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org), 08.11.2020.

<sup>60</sup> C(2020)6470.

<sup>61</sup> DO L 328 del 5 dicembre 2002.

<sup>62</sup> L’art. 1, par. 2, della direttiva 2002/90/CE dispone che “Ciascuno Stato membro può decidere di non adottare sanzioni riguardo ai comportamenti di cui al paragrafo 1, lettera a), applicando la legislazione e la prassi nazionali nei casi in cui essi abbiano lo scopo di prestare assistenza umanitaria alla persona interessata”.

gli Stati membri a includere la clausola di esenzione della responsabilità in caso di assistenza umanitaria ai sensi della direttiva.

Dall'altra parte, al contrario, la raccomandazione della Commissione sulla cooperazione tra gli Stati membri concernente le operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso<sup>63</sup> consolida l'approccio securitario, limitandosi a riaffermare in modo programmatico obiettivi a lungo termine e a occuparsi in modo generico di alcuni aspetti amministrativi.

Osserva, ad esempio, che gli Stati membri dovrebbero coordinarsi e cooperare tra loro e con gli operatori privati, in relazione alle operazioni svolte da navi di proprietà o gestite da privati nell'ambito di attività di ricerca e soccorso, per ridurre le vittime in mare, mantenere la sicurezza della navigazione e garantire una gestione efficace della migrazione. A tal fine, le navi dovrebbero riunire i requisiti sanitari e di sicurezza associati a tale attività, in modo tale da non mettere in pericolo l'equipaggio o le persone soccorse.

Il meccanismo di solidarietà per gli sbarchi, a seguito di operazioni di ricerca e soccorso (meccanismo di solidarietà SAR), previsto nella proposta di regolamento gestione, si applicherebbe in caso di "arrivi ricorrenti di cittadini di paesi terzi o apolidi nel territorio di uno Stato membro e alle persone vulnerabili"<sup>64</sup>.

Uno dei principali limiti è costituito dal fatto che non si introduce "una distinzione tra Stato nei cui porti si concludono le operazioni di ricerca e soccorso in mare (c.d. SAR) dei migranti e Stato di primo arrivo"<sup>65</sup>, che continuano a coincidere. Lo Stato di sbarco è quindi al tempo stesso competente riguardo alla procedura e al riconoscimento della protezione internazionale.

Dal canto suo, la ricollocazione dei migranti, che nell'articolato della riforma non sarebbe più una misura meramente eccezionale ma acquisirebbe un carattere ordinario, divenendo la normalità, dovrebbe attenuare i problemi causati dalla persistenza del criterio dello Stato di

---

<sup>63</sup> Raccomandazione della Commissione sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati, cit.

<sup>64</sup> Art. 47, par. 1, proposta regolamento gestione.

<sup>65</sup> In tal senso, E. PISTOIA, *Il nuovo Patto e la gestione degli sbarchi*, in *ADiM Blog - Analisi & Opinioni*, Novembre 2020.

primo ingresso, se non fosse per il fatto che si svolge attraverso un procedimento troppo articolato, farraginoso, di dubbia applicabilità e compimento soprattutto da parte di determinati Stati<sup>66</sup>.

In questa cornice, assume un ruolo determinante la Commissione europea, che nella relazione annuale sulla gestione della migrazione decide “se” uno Stato membro si trova dinanzi a una situazione critica e, pertanto, “quando” attivare i meccanismi previsti, dettando l’ultima parola sul “contenuto”, la “portata” e il “quantum” degli obblighi/contributi di solidarietà spettanti ai restanti Stati membri nei confronti dello Stato beneficiario. Qualora uno o più Stati membri si trovassero in situazione di forte pressione, si specificherà anche il numero di richiedenti protezione che dovrebbero essere ricollocati e le misure di rafforzamento delle capacità necessarie per assisterli.

Nelle due settimane successive all’adozione della relazione, la Commissione “invita tutti gli altri Stati membri, che presumibilmente non dovranno far fronte ad arrivi nel loro territorio” a specificare il numero totale di richiedenti che ciascuno Stato membro è tenuto a ricollocare sotto forma dei contributi di solidarietà<sup>67</sup>, calcolati secondo la chiave di distribuzione, che include la quota degli Stati membri beneficiari<sup>68</sup>.

Si concedono quindi agli Stati membri altre due settimane per presentare la loro proposta alla Commissione, in cui dovranno indicare la quantità e il tipo di contributi che intendono fornire, potendo scegliere tra la ricollocazione, la sponsorizzazione dei rimpatri e l’adozione di misure che contribuiscano allo sviluppo della politica in questo ambito. A questo punto, si possono produrre vari scenari, che dipenderanno dal livello di accordo raggiunto dagli Stati membri.

---

<sup>66</sup> Il procedimento è regolato agli artt. 47 a 49 e art. 56, proposta regolamento gestione. G. MORGESE, *La “nuova” solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?*, in *www.federalismi.it*, 35, 2020, 16-47, osserva che “non si può non notare come il meccanismo” “SAR”, “imponendo almeno una parziale ricollocazione delle persone sbarcate, rappresenti un’eccezione alla regola della coincidenza tra Stato di sbarco e Stato competente già applicata nella prassi del sistema Dublino e ora prevista in termini inequivoci nell’art. 21, par. 2, proposta Gestione” (p. 33).

<sup>67</sup> Art. 45, par. 1, lett. A, proposta regolamento gestione.

<sup>68</sup> Art. 54, proposta regolamento gestione. La chiave di distribuzione dipende dalla popolazione (50%) e dal PIL (50%).

*Primo scenario.* Qualora i contributi di solidarietà proposti dagli Stati si adattino alle esigenze individuate dalla Commissione nel rapporto annuale, saranno direttamente accettati nell'atto di esecuzione, in cui verrà stabilita la riserva di solidarietà<sup>69</sup>. In principio, la Commissione può decidere di intervenire e di sostituire gli Stati, introducendo modifiche e riducendo il loro potere decisionale, solo in presenza di un atteggiamento refrattario. Non si può trascurare, tuttavia, che situazioni di disaccordo si produrranno con frequenza, a causa della difficoltà di raggiungere una soluzione condivisa, e che costituiranno la regola e non l'eccezione. In tal modo, si è inteso centralizzare il potere nelle mani della Commissione e degli Stati più influenti che eserciteranno maggiori pressioni su questa istituzione.

*Secondo scenario.* Qualora la Commissione ritenga che i contributi di solidarietà siano significativamente inferiori a quelli previsti nella relazione, convocherà il Forum sulla solidarietà, invitando gli Stati membri ad adeguare il numero e, se del caso, il tipo. Nel caso in cui i contributi, previsti nei rispettivi piani di solidarietà, corrispondano al totale di quelli indicati nella relazione sulla gestione della migrazione o siano considerati dalla Commissione sufficientemente vicini, quest'ultima adotterà un atto di esecuzione in cui si stabiliranno le misure di solidarietà. Dette misure costituiranno una riserva per gli Stati membri, che probabilmente saranno a breve sotto pressione a causa di un numero crescente di sbarchi. La quantità potrà variare, essendo incrementata qualora sia necessario aumentare i contributi<sup>70</sup>.

*Terzo scenario.* Qualora il numero o il tipo di contributi di solidarietà sia ancora "significativamente inferiore" a quanto previsto nella relazione, la Commissione adotterà un atto di esecuzione in cui modificherà la proposta degli Stati, al fine di fornire loro una base affidabile di sostegno continuo. Nell'atto di esecuzione s'indicheranno il numero totale di cittadini di paesi terzi da ricollocare e della quota per ogni Stato membro, compresi gli Stati membri beneficiari, calcolata secondo la chiave di distribuzione, e le altre misure di sviluppo delle capacità in materia di asilo, accoglienza e rimpatrio, sostegno operativo e quelle

---

<sup>69</sup> Art. 48, par. 1, proposta regolamento gestione.

<sup>70</sup> *Ivi*.

dirette ad affrontare le tendenze migratorie che interessano lo Stato membro beneficiario attraverso la cooperazione con i paesi terzi<sup>71</sup>.

*Quarto scenario.* Qualora le ricollocazioni proposte dagli Stati siano inferiori alla quantità ritenuta necessaria nella relazione sulla gestione, producendo un deficit superiore al 30%, la Commissione adatterà i contributi, attraverso un “meccanismo di correzione della massa critica”, al fine di garantire una distribuzione equilibrata e maggiormente proporzionata delle responsabilità. Tale meccanismo dovrebbe obbligare gli Stati a coprire il 50 % della loro quota mediante ricollocazioni o rimpatri o una combinazione di entrambi. Il restante 50% è destinato ai contributi sotto forma di sviluppo di capacità<sup>72</sup>.

*Quinto scenario.* La Commissione stabilirà *motu proprio* l’importo e il tipo di contributi che determinati Stati membri dovrebbero fornire, qualora questi non abbiano adempiuto il dovere di presentare un piano per la risposta di solidarietà in materia di ricerca e soccorso<sup>73</sup>.

*Sesto scenario.* Qualora più dell’80% della riserva di solidarietà sia utilizzato dagli Stati beneficiari, la Commissione modificherà l’atto di esecuzione, al fine di aumentare di un massimo del 50% il numero totale delle ricollocazioni o dei rimpatri o delle misure di sostegno<sup>74</sup>.

La Commissione europea non solo deciderebbe in merito ai meccanismi di solidarietà, dettando l’ultima parola, ma a seguito della richiesta d’intervento da parte dello Stato beneficiario coordinerebbe sia l’attuazione per ogni sbarco o gruppo di sbarchi sia l’attività dell’Agenzia per l’asilo e l’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nell’elaborazione dell’elenco delle persone ammissibili alla ricollocazione e di quelle da sottoporre al rimpatrio sponsorizzato, distribuendole tra gli Stati membri contributori. A tal fine, si considereranno il numero totale delle persone, la loro cittadinanza e l’esistenza di legami significativi con lo Stato membro contributore. Nella proposta si concede priorità alla ricollocazione delle persone vulnerabili<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> Art. 48, par. 2, proposta regolamento gestione. G. MORGESE, *op. cit.*, 35, parla di “decescente flessibilità all’aumentare delle “resistenze” degli Stati alla ricollocazione”.

<sup>72</sup> Art. 48, par. 2, proposta regolamento gestione.

<sup>73</sup> *Ivi*.

<sup>74</sup> Art. 48, par. 1, proposta regolamento gestione.

<sup>75</sup> Art. 49, par. 2, proposta regolamento gestione.

Le riserve di solidarietà, non utilizzate da uno Stato, possono essere impiegate per alleggerire la pressione migratoria su tale Stato membro, in modo da consentire alla Commissione la valutazione della situazione<sup>76</sup>. Nel caso in cui invece le riserve di solidarietà fossero insufficienti, possono essere utilizzati i contributi destinati ad altri Stati, a condizione che ciò non pregiudichi il funzionamento della riserva per tali Stati membri. La riserva di solidarietà può essere istituita anche per facilitare la ricollocazione dei richiedenti vulnerabili, a prescindere dal modo in cui sono riusciti a entrare nel territorio dell'UE. In particolare, si dovrà prestare particolare attenzione ai minori non accompagnati.

*Settimo scenario.* Infine, la solidarietà diverrebbe ancor più obbligatoria nelle c.d. situazioni di crisi, vale a dire le “situazioni eccezionali” o di “rischio imminente” di “afflussi massicci di cittadini di paesi terzi o di apolidi arrivati in modo irregolare in uno Stato membro o sbarcati sul suo territorio a seguito di operazioni di ricerca e soccorso”<sup>77</sup>. Si tratterebbe di “afflussi la cui entità, in proporzione alla popolazione e al PIL dello Stato membro interessato, rende inefficace il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio dello Stato membro in questione”<sup>78</sup>. Tali fattispecie rientrano nell’ambito di applicazione della proposta solo se si riesce a dimostrare che potrebbero produrre gravi conseguenze per il funzionamento del SECA o per la cornice normativa stabilita nella proposta di regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione.

Oltre alla complessità del procedimento e all’assenza di meccanismi per obbligare gli Stati ad adempiere nei tempi richiesti ai contributi di solidarietà, uno degli aspetti più controversi è rappresentato dalla c.d. “via di fuga”<sup>79</sup> per i casi di forza maggiore, che stabilisce delle eccezioni in principio temporanee. Qualora per uno Stato membro sia impossibile adempiere agli obblighi di solidarietà entro i termini stabiliti, deve comunicarlo senza indugio alla Commissione e agli altri Stati membri, spiegando in modo preciso le ragioni e fornendo le opportune

---

<sup>76</sup> Art. 50, proposta regolamento gestione.

<sup>77</sup> Proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell’asilo, COM (2020) 613, 23.09.2020, punto 5.1 della relazione, concernente la solidarietà obbligatoria in una situazione di crisi.

<sup>78</sup> *Ivi*.

<sup>79</sup> G. MORGESE, *op. cit.*, 41.



informazioni. Tale comunicazione sospende i termini previsti per l'esecuzione delle misure di solidarietà per un periodo massimo di sei mesi. Una volta cessata la situazione di forza maggiore, lo Stato membro informerà immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri. Dopo tale comunicazione la proroga cessa di applicarsi<sup>80</sup>.

La c.d. “via di fuga” costituisce, in definitiva, una deroga, che permette allo Stato in questione di “liberarsi” degli obblighi stabiliti per i casi di forza maggiore. Conoscendo le resistenze soprattutto di certi Stati membri a rispettare la normativa in materia di immigrazione e asilo, detta clausola pare riconfermare i limiti dei meccanismi di solidarietà previsti nel nuovo patto europeo, svuotando questa categoria giuridica di contenuto ed efficacia.

### *5. Alcune conclusioni sull'insufficiente quadro normativo in materia di operazioni SAR e sulle controverse prospettive di riforma*

In seguito all'analisi del contenuto del dovere fondamentale di soccorso dei migranti che cercano di sbarcare sul territorio europeo alla ricerca di un porto sicuro e della politica adottata sia dall'Italia sia più in generale dall'UE è opportuno riflettere sulle prospettive in questo ambito.

Purtroppo, il contesto degli ultimi anni, a seguito dell'emergenza sanitaria, ha prodotto uno scenario negativo, che sta favorendo lo sviluppo di società ancor più chiuse, caratterizzate dall'introduzione di maggiori limitazioni e dall'adozione di misure invasive, funzionalmente orientate a controllare e, pertanto, a ridurre i nostri spazi di libertà in nome della necessità di proteggerci dai presunti nemici dell'ordine giuridico costituito.

Ciononostante, una soluzione equilibrata potrebbe e soprattutto dovrebbe provenire dall'UE. In questo senso, la crisi derivante dal Covid-19, che ha assunto “le caratteristiche proprie dei grandi processi globali di questo secolo”<sup>81</sup>, costituisce un'opportunità per mostrare la resilienza

<sup>80</sup> Art. 9, proposta regolamento crisi.

<sup>81</sup> F. BALAGUER CALLEJÓN, *Solidarietà dimenticata: il fallimento della narrazione pubblica sul coronavirus*, in *laCostituzione.info*, 20.03.2020.

dell'UE e dei suoi Stati membri, promovendo l'adozione delle riforme da tempo auspicate. Da tali riforme dipendono, infatti, la tenuta dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e la sopravvivenza dell'UE. Si tratta in questo senso di una questione fondamentale.

La corretta gestione di questo sistema richiede l'adozione di una cornice normativa comune. Purtroppo il nuovo patto europeo per l'immigrazione e l'asilo non pare in grado di risolvere i principali problemi di questo sistema. Da una prima analisi sembra, piuttosto, che ci troviamo dinanzi a una cornice normativa di compromesso<sup>82</sup>, elaborata nel tentativo di ottenere l'appoggio degli Stati contrari a una più profonda integrazione in questo ambito, *in primis* quelli del Visegrad, a discapito dei paesi in prima linea come l'Italia, la Grecia o la Spagna<sup>83</sup>.

Le cinque proposte presentate dalla Commissione non mettono in discussione i principali elementi del CEAS, su cui la riforma sarebbe dovuta intervenire. Innanzitutto, si mantiene il criterio dello Stato di primo arrivo, che continuerebbe a costituire il principale meccanismo per determinare lo Stato competente di esaminare le richieste di protezione internazionale.

In secondo luogo, si abbandona la possibilità di introdurre un sistema basato su quote di ricollocazione, assegnate agli Stati membri in funzione di criteri oggettivi, sostituendolo con meccanismi di solidarietà a geometria variabile, che, come si è potuto osservare, sono solo tendenzialmente obbligatori. Si tratta in generale di un sistema flessibile, a fisarmonica, che si apre e si contrae, a seconda della gravità della situazione e delle necessità, offrendo un'eccessiva discrezionalità soprattutto agli Stati membri più refrattari che intendono eludere tali meccanismi.

Da una parte, gli Stati possono scegliere in che modo contribuire tra le alternative proposte per alleviare la pressione degli Stati afflitti da

---

<sup>82</sup> S. PENASA, *Il Nuovo Patto e l'idea di solidarietà: principio fondativo del sistema europeo di asilo o metodo di allocazione delle responsabilità tra Stati membri?*, in *ADiM Blog - Analisi & Opinioni*, 2020.

<sup>83</sup> V. FAGGIANI, *¿Hacia una reforma integral o solo aparente y más involutiva del Sistema europeo común de asilo*, in *Revista General de Derecho Europeo*, 52, 2020, 1-39; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in *Questione Giustizia*, 02.10.2020; J. ABRISKETA URIARTE, *Todo el mundo a bordo*, in *www.elcorreo.com*, 29.09.2020.

una crisi migratoria (pressione migratoria, previsione di una pressione migratoria, crisi migratoria grave o sbarco di persone soccorse in mare). Questi potranno decidere di accogliere un numero determinato di richiedenti asilo giunti nel paese di frontiera, di sponsorizzare i rimpatri nei paesi di frontiera o di contribuire con altre misure di sviluppo delle capacità in materia di asilo, accoglienza e rimpatrio, sostegno operativo e misure volte a rispondere alle tendenze migratorie che hanno ripercussioni sullo Stato membro beneficiario attraverso la cooperazione con i paesi terzi<sup>84</sup>. Inoltre, in caso di forza maggiore, possono invocare la c.d. via di fuga che sospende temporaneamente i doveri di solidarietà.

Infine, si eliminano le sanzioni nei confronti di quegli Stati che decidono di non partecipare, privando così di contenuto ed efficacia pratica il concetto di solidarietà obbligatoria, che diviene sempre più evanescente. Questo nuovo approccio pare piuttosto contraddittorio, volto a rafforzare la dimensione securitaria di questa politica a discapito della protezione dei diritti fondamentali dei migranti in situazione irregolare e dei richiedenti asilo.

In definitiva, le proposte del Nuovo Patto Europeo sull'immigrazione e l'asilo, se applicate correttamente, potrebbero contribuire a ridurre la pressione migratoria. Tuttavia, la Commissione europea dovrà scontrarsi con due ostacoli: da una parte le difficoltà che caratterizzano il procedimento e dall'altra la scarsa forza di tali meccanismi di obbligare gli Stati reticenti.

Per quanto riguarda in modo specifico le operazioni di ricerca e soccorso nel mare, purtroppo, le proposte del nuovo patto europeo si collocano in una linea di continuità, non risolvendo il problema dell'importante deficit di regolazione, che caratterizza questo complesso ambito. Nessuna delle proposte, infatti, si occupa in modo specifico della gestione dei flussi migratori via mare, limitandosi a regolare solo la distribuzione e pertanto la gestione in modo coordinato, strutturato e condiviso degli sbarchi e le operazioni di ricerca e soccorso.

Dal canto suo, la raccomandazione della Commissione sulla cooperazione tra gli Stati membri concernente le operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soc-

---

<sup>84</sup> Art. 45, par. 1, d, proposta di regolamento gestione.

corso<sup>85</sup> oltre a non essere sufficiente, contenendo solo una mera esortazione agli Stati a intervenire in questo ambito, è priva di efficacia giuridica vincolante, consolida l'approccio securitario, limitandosi a riaffermare in modo programmatico obiettivi a lungo termine e a occuparsi in modo generico di alcuni aspetti amministrativi.

Le organizzazioni criminali sono solite servirsi di piccole imbarcazioni private non idonee alla navigazione nel Mediterraneo per trasportare i migranti che cercano di entrare sul territorio in modo illegale, ponendo in pericolo le loro vite. Infatti, è ancora molto elevato il numero di persone decedute durante la traversia per giungere a un porto sicuro. Per questo, gli Stati membri dovrebbero coordinarsi e cooperare tra loro e con gli operatori privati nel corso delle operazioni svolte da navi di proprietà o gestite da privati nelle attività di ricerca e soccorso, per ridurre le vittime in mare, mantenere la sicurezza della navigazione e garantire una gestione efficace della migrazione. A tal fine, le navi dovrebbero riunire i requisiti sanitari e di sicurezza associati a tale attività, in modo tale da non mettere in pericolo l'equipaggio o le persone soccorse.

Nella stessa linea, si considera necessario, da una parte, cercare di evitare di criminalizzare le organizzazioni non governative, che fanno uso di imbarcazioni private per salvare le persone in mare e condurle nel territorio UE, assicurando loro uno sbarco sicuro; e dall'altra incorporare agli ordinamenti nazionali una risposta penale adeguata contro coloro che si dedicano al traffico di persone, in linea con i principi riconosciuti nella Convenzione di Palermo nel Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare e aria.

Le operazioni SAR richiedono l'adozione di una normativa specifica, che assicuri una maggiore cooperazione tra gli enti privati che possiedono o gestiscono navi allo scopo di svolgere attività di ricerca e soccorso e di portare le persone soccorse nel territorio dell'UE, le ONG e gli Stati coinvolti, il dispiego di maggiori risorse, il riconoscimento dell'importante ruolo svolto da attori privati e dalle ONG nell'esecuzione delle operazioni di soccorso e il rafforzamento della strategia di lotta

---

<sup>85</sup> Raccomandazione della Commissione sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati, cit.

contro il traffico di persone e di migranti e in generale contro le reti di criminalità organizzata transnazionale, che traggono vantaggio dalle operazioni di salvataggio condotte da navi private nel mediterraneo per porre in essere forme di sfruttamento assimilate alla schiavitù.

L'UE ha compreso l'importanza di disciplinare questo ambito solo da qualche anno, in seguito alla crisi umanitaria del 2015. Si spera quindi che, una volta adottate le misure del nuovo patto, continui a lavorare per migliorare la politica in materia di immigrazione e asilo e favorire l'integrazione delle persone richiedenti protezione internazionale e in generale degli stranieri presenti sul territorio europeo. È evidente che l'attuale sistema, caratterizzato da importanti deficienze, richiede nuove misure, più specifiche e adattate al nuovo contesto.



## QUATTRO NODI PROBLEMATICI DEL DIRITTO DELL'IMMIGRAZIONE EUROPEO

*Graziella Romeo*

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. Tra l'incudine e il martello: la condizione dei migranti tra diritto europeo e diritto domestico. 3. L'emergenza pandemica come moltiplicatore dei disagi legati alle procedure di sbarco. 4. Cos'è il diritto all'asilo? 5. La responsabilità di tutelare i diritti.*

### *1. Introduzione*

Gli scritti raccolti in questa sezione condividono quattro preoccupazioni legate alla disciplina e alla gestione del fenomeno migratorio in Europa, tutte esacerbate dal mescolarsi di responsabilità pubbliche e private nella regolazione degli arrivi dei non cittadini alle porte dell'Unione. La prima preoccupazione è la ricostruzione del rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea in termini non semplicemente formalistici, interrogando categorie diverse da quelle dell'applicazione e della primazia. La seconda è la comune constatazione dell'incidenza dell'emergenza pandemica sulla gestione dei flussi migratori, non invece sulla loro disciplina. La terza è la definizione dei diritti dell'immigrato nel momento in cui egli intenda entrare nel territorio dello Stato, sprovvisto di titolo di ingresso e portatore della sola pretesa di vedersi riconosciuto il diritto all'asilo. La quarta preoccupazione è quella legata alla responsabilità per le sorti dei migranti e cioè per la tutela dei diritti dei soggetti coinvolti nel complesso fenomeno di cui qui si discute.

Le quattro preoccupazioni esprimono l'insoddisfazione che le studiose e gli studiosi di diritto dell'immigrazione provano rispetto a quelle ricostruzioni della disciplina del fenomeno in parola che prescindono da una prospettiva orientata ai diritti, per insistere sul tema dei poteri, degli Stati o dell'Unione, di escludere o di selezionare autonomamente

l'ammissione sul territorio dei cittadini di paesi extra UE. Non è infatti infrequente imbattersi in letture della disciplina europea dell'immigrazione come risposta a un fenomeno eminentemente collettivo, il quale interroga il diritto dell'Unione soprattutto rispetto alla dimensione delle attribuzioni e dei poteri, assai meno rispetto al patrimonio di diritti di cui pure quel diritto è costellato, a partire dalla tutela dell'asilo, riconosciuta dall'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

## *2. Tra l'incudine e il martello: la condizione dei migranti tra diritto europeo e diritto domestico*

Partiamo dal primo degli elementi menzionati. Le autrici dei saggi che precedono impiegano diverse sfumature per qualificare l'interazione tra il diritto nazionale e quello dell'Unione nella materia che qui si discute. Valentina Faggiani, per esempio, interpreta alcuni sviluppi della legislazione e della politica italiane sull'immigrazione come reazioni all'assenza di un impegno europeo nella gestione solidaristica dei flussi. Il punto merita di essere affrontato nel dettaglio, muovendo dall'identificazione delle istituzioni alle quali si imputa la mancata predisposizione di strumenti normativi adeguati ad affrontare il problema delle migrazioni verso i confini europei. Perché se è indubbio che, soprattutto tra il 2016 e il 2019, l'Unione si è mossa in modo episodico e nell'assenza di un disegno politico chiaro, non può essere altresì negato che ciò dipenda soprattutto dalla posizione del Consiglio e, ancor prima, dalla riluttanza di alcuni governi nazionali. Così, per esempio, la dichiarazione intergovernativa, siglata a Malta nel settembre 2019, sugli obblighi connessi allo sbarco degli immigrati è stata laconicamente commentata dal Consiglio nel corso della riunione successiva, in assenza di un dibattito approfondito<sup>1</sup>. Non può predicarsi lo stesso per altre

---

<sup>1</sup> Il Consiglio dei Ministri degli affari interni non ha affermato una posizione ufficiale, ma ha reso una dichiarazione: «ministers discussed the state of play on migration. They took the opportunity to have a general overview of the migration situation in the EU across all routes, with a particular focus on the increase of arrivals in the Eastern Mediterranean and the recent declaration between France, Germany, Italy and Malta on temporary arrangements for disembarkation». Sul punto sia consentito rinviare a



istituzioni europee, il cui atteggiamento è stato più accorto. Così, il Nuovo Patto sull'immigrazione della Commissione, adottato alla fine del 2020, coglie alcuni profili della dichiarazione di Malta evidenziando la necessità di adottare procedure chiare ed efficienti che garantiscano lo sbarco dei migranti soccorsi in mare, tutelando, in particolare, i soggetti vulnerabili. Il Patto statuisce, infatti, che la fase dello sbarco e il chiarimento delle responsabilità a essa relative costituiscono un momento cruciale *anche* per l'effettiva garanzia del diritto all'asilo. Così facendo la Commissione pone in luce che il diritto all'asilo non può essere immaginato come situazione giuridica che si realizza nell'assenza di una serie di condotte prodromiche e indispensabili alla sua tutela. La Comunicazione sul Nuovo Patto sull'immigrazione è l'ultima significativa novità che giunge dalle istituzioni europee, a conferma della perdurante difficoltà dei governi nazionali di dare seguito alle strategie delineate nella sede europea.

In altri termini, le responsabilità dell'Unione non sono separabili dagli approcci dei singoli Stati Membri e risalire alla catena delle decisioni e delle posizioni che hanno determinato taluni sviluppi è tutt'altro che semplice. Basti pensare alla Direttiva sul favoreggiamento dell'ingresso, del transito, del soggiorno irregolare del 2002<sup>2</sup>, la quale ha fornito alle normative di criminalizzazione delle attività di soccorso nei confronti degli immigrati un appiglio, se non talvolta addirittura una cornice di coerenza con l'impostazione della politica migratoria europea<sup>3</sup>.

---

S. PENASA, G. ROMEO, *Sovereignty-based Arguments and the European Asylum System: Searching for a European Constitutional Moment?*, in *European Journal of Migration and Law*, 22, 2020, 25 ss.

<sup>2</sup> Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

<sup>3</sup> Il riferimento è, per esempio, alla legislazione francese in tema di favoreggiamento dell'ingresso illegale, la quale ha condotto all'imputazione per un cittadino che aveva aiutato uno straniero ad attraversare la frontiera, attirato dallo stato di pericolo e di fragilità in cui quest'ultimo si trovava. Il *Conseil constitutionnel* ha tuttavia dichiarato l'incostituzionalità della disciplina sanzionatoria per violazione del principio di fraternità al quale ha riconosciuto valore costituzionale: sul punto v. C. CHASSANG, *La fin du délit de solidarité à la française?*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 3, 2019, 170 ss.

In ogni caso, queste vicende suggeriscono di analizzare i rapporti tra il diritto dell'Unione europea e il diritto nazionale nella materia migratoria guardando non soltanto al momento dell'applicazione del diritto di matrice europea, ma anche alla fase della elaborazione e della statuizione delle norme. Questo spostamento del *focus* dell'indagine beneficia gli studi di diritto dell'immigrazione poiché espone le decisioni politiche che sottendono alle scelte di gestione del fenomeno di cui si discute. L'individuazione delle scelte politiche, a sua volta, rende più agevole risalire la catena delle responsabilità e comprendere verso quale direzione si muove il diritto europeo dell'immigrazione.

### *3. L'emergenza pandemica come moltiplicatore dei disagi legati alle procedure di sbarco*

Il secondo elemento che attraversa trasversalmente i saggi che hanno preceduto è la constatazione dell'impatto dell'emergenza pandemica sulla gestione dell'immigrazione, non invece sulla sua disciplina. Invece, le autrici sembrano unanimi nel ritenere che la pandemia abbia aggravato o reso più evidenti i problemi di lungo corso dell'amministrazione del fenomeno dell'immigrazione di massa. In particolare, la fase dell'arrivo dei migranti e le conseguenti procedure di assistenza sanitaria e di *screening* sono state ulteriormente complicate dalla pandemia<sup>4</sup>, sino a determinare il noto fenomeno delle cosiddette “navi quarantena”. Si tratta di una manifestazione, per molti versi paradossale, dei problemi di organizzazione degli sbarchi. Nel dettaglio, talune imbarcazioni sono state utilizzate, ai sensi del decreto della Protezione civile n. 1287 del 12 aprile 2020, per trasferirvi migranti soccorsi in mare, per i quali non era possibile indicare un luogo sicuro, per lo svolgimento di periodo di lunghezza indeterminata di sorveglianza sanitaria. Le “navi quarantena” costituiscono una riedizione drammatica dei prolungati soggiorni nelle imbarcazioni di salvataggio dei migranti dei quali l'Italia si era resa protagonista nell'estate del 2019, durante i mesi del diniego di

---

<sup>4</sup> Il tema è affrontato approfonditamente da M. TUOZZO, *I percorsi migratori e la pandemia. Come cambiano le emergenze*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 3, 2020, 57 ss.

ingresso nei porti<sup>5</sup>. Ciò che stupisce è il ripetersi di circostanze già ampiamente censurate dalla giurisprudenza e cioè la natura necessariamente inadeguata e provvisoria del trattenimento di individui sulle navi in assenza di un progetto di assistenza minimamente articolato<sup>6</sup>.

L'Unione europea ha pressoché ignorato il tema delle conseguenze della pandemia sulla gestione del fenomeno migratorio dal punto di vista della garanzia dei diritti; infatti, gli interventi si sono limitati allo studio delle ricadute del tracciamento e del monitoraggio dei contagi nell'ambito dei centri di permanenza dei migranti, per esempio per il tramite di dispositivi di geo-localizzazione di cui dotare coloro che risiedono in tali strutture<sup>7</sup>.

Nell'emergenza sanitaria, insomma, di immigrazione si è parlato soprattutto per evidenziare la necessità di nuovi strumenti di contenimento e di limitazione dei flussi, mentre meno spazio è stato dedicato, dai decisori politici, alla delineazione di tutele rafforzate per la condizione di particolare vulnerabilità dei soggetti migranti. Così, nessuno strumento è stato adottato per migliorare la condizione dei centri di accoglienza durante l'emergenza pandemica, come opportunamente nota Faggiani nel suo lavoro. Al contrario, la Commissione ha elaborato, con la finalità di promuovere un approccio integrato e informato al principio di solidarietà nella gestione delle frontiere, le Linee Guida per il riconoscimento ai singoli Stati membri del potere di impedire l'ingresso ai cittadini di Paesi extra UE, in presenza di sintomi o di previa esposizione al pericolo di infezione, fatto salvo il rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione da associare alla difesa della salute pubblica.

---

<sup>5</sup> A.M. PELLICONI, M. GOLDONI, *La banalità dei porti chiusi per decreto. Osservazioni sui profili di legittimità del decreto interministeriale 150/2020*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 2, 2020, 219 ss.

<sup>6</sup> V. per esempio Tar Lazio, Decreto cautelare *ante causam*, n. 04038/2019 Reg. prov. caut., sulla vicenda della nave Sea Watch 3, ove si insiste sulla necessità del carattere momentaneo del trattenimento su imbarcazioni non adeguatamente attrezzate. V. inoltre Tar Lazio, Sezione Prima Ter, no. 5479/2019, procedimento n. 10780/2019 R.G.

<sup>7</sup> Cfr. la direzione generale affari interni della Commissione europea, che ha realizzato uno studio sull'impatto del Covid-19 sui migranti: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/covid-19s-impact-on-migrant-communities-20>.

Mai come nella circostanza pandemica, insomma, la logica della “preferenza per i connazionali”, che secondo alcuni autori assomiglia a un dogma di cui è impossibile approfondire i fondamenti teorici<sup>8</sup>, si manifesta in tutta la sua forza. Così a essere esclusi dalle tutele sono stati i soggetti socialmente invisibili perché, per esempio, sprovvisti di documenti spendibili per l’accesso alle prestazioni sanitarie, come accaduto nel caso dei servizi di vaccinazione. L’emergenza pandemica, dunque, ha evidenziato come l’effettività dei diritti dei migranti poggia anche dalla necessità di garantire loro una continuità di tutele dal momento dello sbarco a quello in cui la decisione finale relativa alla loro presenza sul territorio è resa.

#### 4. Cos’è il diritto all’asilo?

Il terzo elemento che percorre gli studi riprodotti in questa sezione è il tema della definizione dei diritti dei migranti nel momento in cui essi sono più vulnerabili ovvero quando arrivano al confine di uno Stato europeo potendo vantare solo la pretesa giuridica che la loro condizione sia attentamente valutata ai fini del riconoscimento dello *status* di asilante o di altra forma di protezione internazionale. Apparentemente si tratta di una questione giuridica di facile soluzione, posto che i diritti all’asilo e al rifugio sono codificati e ampiamente ricostruiti dalla giurisprudenza tanto nazionale quanto internazionale quali garanzie fondamentali nel momento in cui il migrante arriva sul suolo straniero privo di altra forma di tutela. Eppure, l’interpretazione del contenuto di questi diritti e, soprattutto, la loro natura di pretese correlative rispetto al principio di *non refoulement* è tutt’altro che pacifica. Le autrici trovano diversi modi di mettere in rilievo questo aspetto, per esempio chiarendo, come fa Faggiani, in quale misura sia possibile affermare che il principio di *non refoulement*, oltre a determinare il sorgere di un dovere di soccorso, susciti altresì l’attivazione del diritto costituzionale all’asilo, previsto dall’art. 10, c. 3, Cost. Il punto è di estremo rilievo poiché è in

---

<sup>8</sup> I. TRUJILLO, *Giustizia globale. Le nuove frontiere dell’uguaglianza*, Bologna, 2007, 12-13 alla quale si deve l’espressione “dogma della preferenza per i connazionali” impiegata nel testo.

tempi piuttosto recenti che la giurisprudenza, ordinaria e di legittimità, ha riconosciuto l'esistenza del diritto all'asilo contemplato dall'art. 10, c. 3, Cost. in quanto: a) garanzia direttamente applicabile, nei termini dell'esame della richiesta di protezione, alla situazione dei migranti trattenuti alla frontiera e privi di un titolo di ingresso nel territorio italiano, a prescindere dall'operare di altre tutele pure previste dall'ordinamento giuridico, quali per esempio l'istituto del rifugio internazionale; b) posizione giuridica la cui effettiva garanzia presuppone il rispetto del principio di *non refoulement*<sup>9</sup>. Da ciò deriva che la violazione di detto principio determini la violazione di un diritto costituzionalmente garantito e non soltanto di un obbligo internazionale, al cui rispetto l'Italia è comunque tenuta. Questa posizione giurisprudenziale, tutt'altro che ovvia, contribuisce lentamente a far uscire il diritto dell'immigrazione da quel vicolo cieco in cui letture limitanti del principio di non respingimento lo avevano infilato. Il riferimento è, in particolare, a quella tesi per cui tale principio si limitasse a determinare il sorgere di un'obbligazione negativa da parte degli Stati, soddisfatta dalla mera condotta consistente nel non respingere i migranti, magari attuando strategie di attesa di soluzioni alternative allo sbarco, con conseguente avvio delle procedure di assistenza e identificazione. L'interpretazione generava, in altri termini, un cono d'ombra nel quale son state talvolta poste in essere condotte di aperta violazione dei diritti, coperte da un formale rispetto del principio di non respingimento, come è accaduto in Italia con il divieto di ingresso al porto intimato persino alle imbarcazioni della guardia costiera impegnate nelle operazioni di salvataggio in mare<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Oltre alla sent. Corte di Cass, sez. III, sent. n. 6626, 20 febbraio 2020 (ud. 16 gennaio 2020), deve essere ricordata la pronuncia del Tribunale di Roma, sent. n. 22917 del 28 novembre 2019, RG n. 5615/2019. In questa decisione, il Tribunale di Roma chiarisce la necessità, derivante dall'art. 10, c. 3, di «espandere il campo di applicazione della protezione internazionale volta a tutelare la posizione di chi, in conseguenza di un fatto illecito commesso dall'autorità italiana si trovi nell'impossibilità di presentare la domanda di protezione internazionale in quanto non presente nel territorio dello Stato, avendo le autorità dello stesso Stato inibito l'ingresso, all'esito di un respingimento collettivo, in violazione dei principi costituzionali e della Carta dei diritti dell'Unione europea».

<sup>10</sup> Il riferimento è alla vicenda della nave *Diciotti*: M. FRIGO, *The Kafkaesque "Diciotti" Case in Italy: Does Keeping 177 People on a Boat Amount to an Arbitrary*

Che di interpretazione ambigua si tratta lo colgono bene anche Frasca e Raimondo. Queste ultime, infatti, evidenziano la circostanza per cui, nell'ambito del diritto dell'Unione, la posizione dei non cittadini che vantano solo un «diritto a vedere esaminata la richiesta d'asilo, alla luce del principio di non-refoulement» sia debolmente tutelata poiché il loro ingresso non è altrimenti giustificabile o regolato. Non stupisce allora che, nei testi delle autrici, sia possibile cogliere distintamente che il diritto dell'Unione e quello nazionale troppo spesso sono protagonisti di un gioco di rimandi del quale si avverte la stonatura, l'incongruenza e finanche la confusione. Le posizioni giuridiche soggettive puntualmente riconosciute, infatti, stentano a organizzarsi in sistema, formando un quadro coerente che sia in grado di evitare il perpetuarsi di incertezze riguardo al futuro europeo della disciplina dell'immigrazione. È infatti inevitabile dubitare che le istituzioni europee intendano imprimere un diverso passo alla disciplina e alla gestione dell'immigrazione, per esempio muovendo dalla Dichiarazione di Malta per chiarire in quale misura l'Unione garantisce il diritto di coloro che giungono sul suo territorio sprovvisti di alcuna tutela diversa da quella reperibile nell'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali e in alcune costituzioni nazionali.

##### *5. La responsabilità di tutelare i diritti*

Il quarto tema affrontato dagli studi presentati in questa sezione concerne la responsabilità per la tutela dei diritti dei migranti. Lo affronta apertamente Valentina Faggiani quando evidenzia l'insufficiente attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'immigrazione in Europa e altrettanto fanno Eleonora Frasca e Francesca Raimondo quando delineano approfonditamente i modelli di controllo delle frontiere interne ed esterne dell'Unione. Le autrici muovono da una premessa, ovvero la diversa impostazione del problema delle frontiere tra dimensione esterna e dimensione interna. Mentre rispetto a quest'ultima si cerca sempre la massima garanzia di apertura e facilità dei controlli,

---

*Deprivation of Liberty?*, in *Opinio Juris*, 2019, disponibile all'indirizzo internet <http://opiniojuris.org/2018/08/28/the-kafkaesque-diciotti-case-in-italy-does-keeping-177-people-on-a-boat-amount-to-an-arbitrary-deprivation-of-liberty/>.

rispetto alla prima si intensificano gli *step* procedurali prodromici all'ingresso regolare nel territorio dell'Unione. Così, per esempio fioriscono le ipotesi di spostamento della frontiera al di fuori del territorio dell'Unione, con il trasferimento ad agenzie private del compito di assistere la predisposizione dei documenti per l'ingresso regolare e a Paesi terzi della responsabilità di decidere dell'eventuale rifiuto del visto e dei ricorsi avverso al diniego per conto del Paese europeo che opta per questo tipo di gestione degli ingressi. In questo caso, la Corte di giustizia non ha ravvisato alcuna violazione dei diritti fondamentali tutelati dall'UE e, in particolare, del diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, di cui all'art. 47 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione<sup>11</sup>. Peraltro, occorre rammentare che queste prassi avvengono in un contesto in cui gli strumenti di migrazione regolare in Europa continuano a essere limitati e per lo più sintetizzabili, se si esclude il visto turistico, nell'ingresso per motivi di lavoro o nell'ambito delle procedure di *sponsorship*. È insomma evidente che il diritto dell'immigrazione è tuttora del tutto concentrato sulla gestione, tendenzialmente emergenziale, dei flussi di massa, canalizzati nelle procedure di asilo o, quando quest'ultimo non è esperibile con successo, di rimpatrio/espulsione.

Similmente, quando il controllo dei transiti – pure finalizzato alla verifica della regolarità del soggiorno e della circolazione di cittadini di Paesi terzi nell'Unione – è realizzato nell'ambito di frontiere interne, gli Stati dell'Unione non disdegnano di trasferire l'onere della verifica dei documenti a soggetti privati. In queste ipotesi, tuttavia, la Corte Lussemburgo sembra preoccupata di evitare ostacoli allo spostamento delle persone, nell'ottica della massima garanzia di una delle quattro libertà fondamentali previste dai Trattati. Di conseguenza, essa ha dichiarato che tali controlli costituiscono una violazione dell'art. 23 del Codice delle frontiere Schengen riguardante le misure di effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> CGUE, sentenza del 29 luglio 2019, *Vethanayagam e altri*, causa C-680/17, EU:C:2019:627.

<sup>12</sup> Il riferimento è alla sentenza CGUE, sentenza del 13 dicembre 2018, *Touring Tours und Travel e Sociedad de Transportes*, Cause riunite C-412/17 e C-474/17, EU:C:2018:1005.

Il risultato complessivo che la Corte realizza è però quello di assegnare priorità proprio alle quattro libertà fondamentali rispetto ad altri diritti, in primo luogo quello all'asilo, che pure formano parte del diritto dell'Unione e del suo patrimonio giuridico e, in particolare, costituzionale.

Letti da una prospettiva più generale, i contributi ospitati in questa sezione puntano dritto a evidenziare come il risultato dell'intersezione o, talvolta, della concorrenza delle norme europee e domestiche è troppo spesso quello di rendere difficile all'interprete, ma prima ancora al soggetto che reclama il riconoscimento dei diritti, l'individuazione di responsabilità di tutela. Tale difficoltà è esacerbata dalla pluralità di sedi ove avvengono decisioni politiche che incidono profondamente sulla garanzia effettiva di diritti che oltre a essere fondamentali, possono essere predicati come qualificanti della "forma di stato", intesa quale insieme dei fini essenziali dell'esistenza statale che pure presiedono al suo funzionamento, dei Paesi membri e dell'Unione. La dispersione del potere di decisione può essere facilmente spiegata con la resistenza dei poteri sovrani statali. Eppure, per quanto accurata, una spiegazione di questo tipo è per necessità inappagante se si assume la prospettiva dei diritti. Questi ultimi infatti costruiscono (o dovrebbero costruire) un'intelaiatura di norme e di regole di condotta puntuali per le autorità pubbliche capaci nei fatti di erodere quella porzione di scelte libere che ogni potere sovrano pretende di effettuare. In questo senso, e gli scritti qui pubblicati lo chiariscono bene, l'Unione è a un bivio tra il rafforzamento della definizione dei suoi fini esistenziali, poco importa quanto para-statali, e la polverizzazione della sua capacità decisionale in una serie di rivoli nazionali, soggetti alle fluttuazioni imprevedibili delle maree politiche, comprese quelle sovraniste.



SECONDA SEZIONE

LUCI E OMBRE  
NEI NUOVI MECCANISMI 'PRIVATISTICI'  
DI GOVERNO DELL'ASILO



# REFUGEE FINANCE: EXTERNAL(IZED) PROTECTION AND INVESTMENTS FOR REFUGEES

*Daria Davitti*

SUMMARY: *1. Introduction. 2. Key transformations and the emergence of refugee finance. 2.1. Transformations at the level of institutional structure. 2.2. Transformations at the operational level. 2.3. Transformations in the modalities of funding made available to refugee responses. 3. Some Reflections and Conclusions.*

## *1. Introduction*

Following a general decline in aid from traditional bilateral and multilateral donors, over the last decade the international community has dramatically changed the way in which it seeks to fund humanitarian responses to refugee movements, with an increasing reliance on what has become known as refugee finance. Refugee finance is a term used to refer to new financial instruments aimed at attracting private capital: refugee bonds, technical assistance funds, and concessional loans. More specific solutions include Global Refugee Finance Catastrophe Bond, Humanitarian Catastrophe Bond, Humanitarian Blended Bond<sup>1</sup>. These instruments are promoted by international organizations, international financial institutions and states as market-led solutions to the societal challenges raised by the arrival of significant numbers of refugees. This paradigmatic shift ‘from funding to financing’<sup>2</sup> is based on the assumption that private capital will successfully complement public sector funds to resource refugee responses and support host countries facing the fiscal stress of hosting refugees. For its proponents, refugee finance

---

<sup>1</sup> C. CABOT VENTON ET AL., *Innovative Financing for Responses to Refugee Crises*, London, 2019.

<sup>2</sup> WORLD ECONOMIC FORUM, *From Funding to Financing: Transforming SDG Finance for Country Success*, Geneva, 2019.

promises to bridge the gap between humanitarian and development responses and to protect refugees, while at the same time supporting the economic development of the host countries<sup>3</sup>. For its opponents, emerging research warns that similar past efforts to attract private capital in the development and climate change contexts have proven unsustainable and, in certain cases, even detrimental to the relevant communities<sup>4</sup>.

This article examines the emergence of refugee finance by focusing on the key transformations that, over the last decade, have enabled the emergence of this phenomenon, not least the paradigm shift ‘from funding to financing’ that has taken place within the debate over the need to bridge humanitarian assistance and development programming, also known as the ‘humanitarian-development nexus’<sup>5</sup>. Roger Zetter, with his examination of the restructuring of the refugee assistance regime, has been one of the first scholars to identify a ‘marked global transformation’, which he traces back to the discourse on the link between relief, rehabilitation and development of the 1990s<sup>6</sup>. He also observed, in his analysis, that a stronger push for restructuring has taken place during the last six years, following the European ‘long summer of migration’ of 2015<sup>7</sup>, across key areas governing refugee responses. These transformations have indeed occurred at the level of institutional structure; at the operational level; and in the modalities of funding made available to refugee responses. In this article, therefore, I delve into these three levels of transformation in turn, to then preliminarily consider their implications for the way in which humanitarian actors, as well as international lawyers, understand the concept of international protection.

---

<sup>3</sup> CABOT VENTON ET AL., *op. cit.*

<sup>4</sup> S. BRACKING, *Financialisation, Climate Finance, and the Calculative Challenges of Managing Environmental Change*, in *Antipode*, 2019, 51(3), 709. See also C. TAN, *Audit as Accountability: Technical Authority and Expertise in the Governance of Private Financing for Development*, in *Social & Legal Studies*, 2022, 31(1), 3.

<sup>5</sup> S. SOEDERBERG, L. TAWAKKOL, *The Humanitarian-Development Nexus and the Jordan Compact: Tensions and Trajectories in Global Capitalism*, in *Journal für Entwicklungspolitik*, 2020, XXXVI 4-2020, 129.

<sup>6</sup> R. ZETTER, *Theorizing the Refugee Humanitarian-Development Nexus: A Political-Economy Analysis*, in *Journal of Refugee Studies*, 2019.

<sup>7</sup> D. DAVITTI, *Biopolitical Borders and the State of Exception in the European Migration ‘Crisis’*, in *European Journal of International Law*, 2018, 29(4), 1173.

## 2. Key transformations and the emergence of refugee finance

### 2.1. Transformations at the level of institutional structure

As already mentioned in the previous section, the push for restructuring the refugee assistance regime is linked to broader transformations which have occurred, primarily, at the level of institutional structure. Already with Agenda 2030 and the adoption of the Sustainable Development Goals in 2015<sup>8</sup>, the international community embraced the notion of multi-stakeholder partnerships<sup>9</sup> as a way to attract private capital to realize development objectives. A similar approach also characterized the 2015 debates around the *Grand Bargain*, a humanitarian agenda officially launched at the 2016 World Humanitarian Summit, which had amongst its main objectives a commitment to galvanize and foster ‘innovative partnerships with the private sector’<sup>10</sup>.

In the specific context of responses to displacement, this push for ‘innovative partnerships’ was promoted by the 2016 United Nations High-Level Meeting on Addressing Large Movements of Refugees and Migrants as part of its New York Declaration for Refugees and Migrants<sup>11</sup>. A key element of the New York Declaration, in fact, is the establishment, in Annex I, of the Comprehensive Refugee Response Framework as a vision of ‘burden- and responsibility-sharing’<sup>12</sup>. The approach of the New York Declaration and the statement of the 2016 World Humanitarian Forum, and thus implicitly the commitments of the *Grand Bargain*, were later officially adopted for practical implementation by the UN Office for the Coordination of Humanitarian Af-

---

<sup>8</sup> UN GENERAL ASSEMBLY, *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, adopted 25 September 2015.

<sup>9</sup> G. ERDEM TÜRKELLI, *Transnational Multistakeholder Partnerships as Vessels to Finance Development: Navigating the Accountability Waters*, in *Global Policy*, 2020.

<sup>10</sup> IASC, *Grand Bargain: A Shared Commitment to Better Serve People in Need*, Istanbul, 2016.

<sup>11</sup> UN GENERAL ASSEMBLY, *New York Declaration for Refugees and Migrants*, A/RES/71/1, adopted 19 September 2016.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 16.

fairs (UN OCHA) in its 2017 policy paper *New Way of Working*<sup>13</sup>. In this latter document, UN OCHA acknowledged ‘a growing consensus for a new and comprehensive approach to meet the challenges of displacement that goes beyond addressing immediate humanitarian needs’<sup>14</sup>, an approach predicated upon the need to bridge the gap between humanitarian and development responses and to ‘leverage international financial institutions and the private sector, together with national governments’<sup>15</sup>. These needs were ultimately confirmed in 2018, both conceptually and operationally, with the adoption of the Global Compact on Refugees<sup>16</sup> and the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration<sup>17</sup>.

It is important to note, at this point in the discussion, that the transformation of the institutional structure underpinning and enabling refugee finance developed in parallel to the escalating political concerns, and at times populist hysteria, over the so-called European refugee ‘crisis’<sup>18</sup> and ‘the perceived negative socio-economic impacts of the increasingly spontaneous global movement of people including refugees’<sup>19</sup>. Both 2018 Global Compacts take as their starting point the ‘reinforcement of protection’ and the active promotion of development-led approaches to refugee displacement. As we have seen above, these development-led approaches are largely based on the multi-stakeholder governance model promoted with the 2015 *Grand Bargain* which envisaged an increased collaboration with state donors, multilateral agencies and private stakeholders<sup>20</sup>.

---

<sup>13</sup> UNOCHA, *New Way of Working*, 10 April 2017, <https://www.unocha.org/story/new-way-working> (last accessed 2 May 2021).

<sup>14</sup> *Ibid.*, 13.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> UN GENERAL ASSEMBLY, *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, Part II: The Global Compact for Refugees, A/73/12 Part II*, adopted 2 August 2018.

<sup>17</sup> UN GENERAL ASSEMBLY, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, A/RES/73/195*, adopted 19 December 2018.

<sup>18</sup> D. DAVITTI, *op. cit.* See also N. DE GENOVA (ed.), *The Borders of Europe: Autonomy of Migration, Tactics of Bordering*, London, 2017.

<sup>19</sup> R. ZETTER, *op. cit.*, 5.

<sup>20</sup> *Ibid.*, 6.

A key aspect of the 2018 Global Compacts, not usually examined in legal discussions on these two policy documents, is that they endorsed and consolidated specific modalities of responsibility-sharing which included the financial modalities elaborated upon in the *Grand Bargain*. Thus, in order to fully understand the institutional transformation pertaining to refugee finance, we need to look for a moment at what happened in 2015, and at the responsibility-sharing recommendations that the *Grand Bargain* put forward. According to the 2017 briefing paper ‘The Grand Bargain: Everything you Need to Know’, the negotiators of the *Grand Bargain* (also known as ‘Sherpas’) were mainly international donor states<sup>21</sup> and international agencies<sup>22</sup>. The Sherpas met four times between February and May 2016 and developed commitments for an overhaul of the humanitarian response system. Turkey, the UAE, and the WHO initially declined to sign the *Grand Bargain*, while some states (e.g. Bulgaria, the Czech Republic, Italy, Luxembourg, and Poland) and international agencies (e.g. UNFPA and UN Women) that were not involved in the negotiations endorsed it before its presentation at the 2016 World Humanitarian Summit. The latter included 350 representatives of the private sector (including for instance Benetton, UPS and the Tent Foundation). As further examined in the next sub-sections, these actors introduced important changes at the operational level which in turn affected the modalities of funding made available to refugee responses.

## 2.2. Transformations at the operational level

Bearing in mind the composition of the Sherpas and the multi-stakeholder audience that took part in the 2016 World Humanitarian Summit, there are two key complementary documents that can help us better understand the operational transformation and the shift ‘from

---

<sup>21</sup> More specifically: Australia, Belgium, Canada, Denmark, ECHO, Germany, Japan, Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland, Turkey, UAE, UK and US. See further details at <https://www.agendaforhumanity.org> (last accessed 2 May 2021).

<sup>22</sup> More specifically: FAO, ICRC, ICVA, IFRC, InterAction, IOM, OCHA, SCHR, UNDP, UNHCR, UNICEF, UNRWA, WFP, WHO and the World Bank. See further details at <https://www.agendaforhumanity.org> (last accessed 2 May 2021).

funding to financing’ triggered by the *Grand Bargain*. These documents are the 2016 report of the UN Secretary General for the World Humanitarian Summit, entitled ‘One Humanity: Shared Responsibility’<sup>23</sup>; and the report to the UN Secretary General by the High-Level Panel on Humanitarian Financing<sup>24</sup>. Invoking the notion of shared responsibility to confront the challenges faced by humanity, the Secretary General’s report introduced a ‘whole of society’ approach<sup>25</sup> in which the private sector was presented as an essential actor in transcending the humanitarian-development divide and, ultimately, in ensuring what the international community saw (and continues to see) as a fundamental shift from funding individual projects to financing collective outcomes aimed at reducing needs and vulnerability<sup>26</sup>. This sought-after shift introduced, in turn, a diversity of actors who were identified as having the necessary competitive advantage to deliver on these collective outcomes through a broad range of financing instruments such as impact bonds, concessional loans, technical assistance funds and guarantees<sup>27</sup>. In a similar vein, the High-Level Panel on Humanitarian Financing had in fact recommended relying on innovative financing for humanitarian action, and shifting ‘some of the funding burden to modes of public-private portfolio investments’<sup>28</sup> such as social impact bonds. These financial instruments were also suggested as necessary tools to ‘develop a stronger result-based culture’ amongst humanitarian actors<sup>29</sup>.

This emphasis on innovative financing created the basis for a *de facto* fully fledged re-orientation towards market-based responses to situa-

---

<sup>23</sup> UN GENERAL ASSEMBLY, *Report of the UN Secretary General for the World Humanitarian Summit, One Humanity: Shared Responsibility*, A/70/709, 2 February 2016.

<sup>24</sup> HIGH-LEVEL PANEL ON HUMANITARIAN FINANCING, *Report to the Secretary General, Too Important to Fail: Addressing the Humanitarian Financing Gap*, January 2016.

<sup>25</sup> The term of art ‘whole of society approach’ appears often in reports on the implementation of the Sustainable Development Goals as well as on the Global Compact for Refugees. See e.g. OECD GLOBAL PARTNERSHIP, *Making Development Co-operation More Effective: 2019 Progress Report*, 2019.

<sup>26</sup> A/70/709, *op. cit.*, para 156.

<sup>27</sup> *Ibid.*, para 159.

<sup>28</sup> HIGH-LEVEL PANEL ON HUMANITARIAN FINANCING, *op. cit.*, 13.

<sup>29</sup> *Ibid.*



tions of protracted displacement, presented as a move away from emergency responses and towards renewed efforts to transcend the humanitarian-development divide. More specifically to the emergence of refugee finance, and for the purposes of this article, the High-Level Panel on Humanitarian Financing recommended, amongst other things, to:

- a) Reorient official development assistance towards the reduction and prevention of situations of fragility.
- b) Create fiscal space and generate local and national capacity for crisis prevention and response.
- c) Promote development finance in protracted crises and, wherever possible, move to joint humanitarian-development financial programming.
- d) Change the eligibility criteria for access to low interest loans and grants to follow the people in need.
- e) Increase the International Development Association (IDA)'s Crisis Response Window funding by at least a factor of three.

Whilst it is fair to say that before 2015 most of the humanitarian community focused on the need to fund bottom-up approaches and empower local actors in humanitarian response, with the benefit of hindsight, it is clear that the *Grand Bargain* spear-headed a series of reforms that not only irreversibly changed the nature of emergency funding, but also consolidated the international community's intention to see through this shift 'from funding to financing'. As discussed so far in this article, it is important that we do not conceive of the *Grand Bargain* in isolation, rather that we see it as an acceleration towards this financing transformation, reinforced by Agenda 2030 and the Sustainable Development Goals, in particular SDG 17 on Partnerships for the Goals. The indicators of SDG 17, in fact, significantly focus on the mobilization of additional financial resources from multiple sources, including for instance through the promotion of foreign direct investments (see e.g. indicators 17.3.1 and 17.5.1). Similarly, they also prioritize the strengthening of multi-stakeholder partnerships for development (see e.g. indicators 17.16.1 and 17.17.1).

In turn, the language of burden and responsibility sharing, as introduced by Agenda 2030 and by the *Grand Bargain*, was reproduced in the 2016 New York Declaration for Refugees and Migrants and in its Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF). Paragraph 2 of

the CRRF indeed embraces the multi-stakeholder approach encouraged in preceding reports, and includes international financial institutions and the private sector amongst key stakeholders in providing refugee responses, alongside national and local authorities, international organizations, regional organizations, regional coordination and partnership mechanisms, and civil society partners (including faith-based organizations, academia, media and the refugees themselves). Amongst the measures to support the immediate and ongoing needs of refugees, paragraph 6 of the CRRF establishes a cooperation between states, multi-lateral donors and private sector partners to mobilize financial and other resources to cover the humanitarian needs identified in the CRRF, not least by extending ‘the finance lending schemes that exist for developing countries to middle-income countries hosting large numbers of refugees, bearing in mind the economic and social costs to those countries’<sup>30</sup>.

If we consider for a moment this latter sub-paragraph of the CRRF, it is apparent that the extension of finance lending schemes to middle-income countries hosting large number of refugees is what has *de facto* enabled the creation, for example, of the Jordan Compact and of the Lebanon Compact, as well as the emergence of concessional loans for states located in the proximity of ‘refugee-producing’ areas<sup>31</sup>. Thus, whilst the CRRF is one of the key frameworks enabling the transformation at operational level originally identified by Zetter<sup>32</sup>, I submit that it has also fully complemented and accelerated the policies of non-entrée, cooperative deterrence and containment introduced by the Global North over the last three decades<sup>33</sup>. More specifically, the CRRF embodies the emergence of a new focus on refugee resilience and self-

---

<sup>30</sup> UN GENERAL ASSEMBLY, A/RES/71/1, *Comprehensive Refugee Response Framework*, paragraph 6(c).

<sup>31</sup> The CRRF has been rolled out in 15 countries including, e.g., Chad, Ethiopia, Kenya, Somalia and Uganda, and since 2018 also Afghanistan as a country of origin for ‘voluntary’ return. On the issue of ‘returns’, see JP. CASSARINO, *Expulsion or Return? A Plea for Terminological Clarity*, UNESCO Chair Policy Brief, November 2019.

<sup>32</sup> R. ZETTER, *op. cit.*

<sup>33</sup> T. GAMMELTOFT-HANSEN, J.C. HATHAWAY, *Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2015, 53(2), 235.

reliance<sup>34</sup> and a move away from traditional durable solutions for international protection (understood as local integration, resettlement and voluntary return) to a focus on third-country ‘solutions’ and ‘returns’. Namely, the four stated objectives of the CRRF are to:

- ease the pressure on host countries and communities
- enhance refugee self-reliance
- expand access to third-country solutions
- support conditions in countries of origin for return in safety and dignity.

This change in the operational objectives of the international community are not accidental but part and parcel of the significant transformations discussed so far in this article. The 2018 Global Compacts, as discussed in the next sub-section, indeed crystallized the opening towards market-based responses to displacement and migration.

### *2.3. Transformations in the modalities of funding made available to refugee responses*

The 2018 Global Compact for Refugees builds on the notion of burden- and responsibility-sharing by the international community as a whole, introduced with the *Grand Bargain*, to provide further justifications for ‘the mobilization of timely, predictable, adequate and sustainable public and private funding’<sup>35</sup> for the successful implementation of the Compact itself. The premise of the approach to refugee finance embraced by this substantive operational document is that financing efforts should be expanded beyond traditional donors to encompass and maximize private sector contributions, which would in turn include

policy measures and de-risking arrangements; opportunities for private sector investment, infrastructure strengthening and job creation in contexts where the business climate is enabling; development of innovative technology, including renewable energy, particularly with a view to closing the technology gap and supporting capacity in developing and

---

<sup>34</sup> U. KRAUSE, H. SCHMIDT, *Refugees as Actors? Critical Reflections on Global Refugee Policies on Self-Reliance and Resilience*, in *Journal of Refugee Studies*, 2020, 33(1), 22.

<sup>35</sup> UN GENERAL ASSEMBLY, A/73/12 Part II, paragraph 32.

least developed refugee-hosting countries; and *greater access to financial products* and information services for refugees and host communities<sup>36</sup>.

The same paragraph of the Global Compact for Refugees also clarifies that development cooperation should be extended to middle-income host-countries, through ‘additional development resources, over and above regular development assistance, provided as grants or with a *high degree of concessionality* through both bilateral and multilateral channels’<sup>37</sup>.

Crucial to the distribution and adoption of these financial products is the fact that, through the Global Compact for Refugees, they are presented as beneficial to both refugees and host countries and communities. This means that resources can be used for projects that also target the local community, for instance in terms of provision of health services, education and/or housing. Similarly, and importantly, development assistance is also prioritized to support countries of origin to ‘enable conditions for voluntary repatriation’, in line with current policies of deportation and expulsion to unsafe countries of origin disguised as ‘voluntary returns’<sup>38</sup>.

Similarly, the 2018 Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration introduced a commitment to joint action to develop

financial products that facilitate migrant and diaspora investments and entrepreneurship, including by providing administrative and legal support in business creation, granting seed capital-matching, establish di-

---

<sup>36</sup> Ibid, emphasis added.

<sup>37</sup> Ibid., emphasis added. Please note that the concerns outlined in relation to paragraph 32 of the Global Compact for Refugees are only indicative of the overall approach to financing it promotes. See also e.g. the provisions under paragraphs 70-73, 78-81, 87-89, and 97-100.

<sup>38</sup> JP. CASSARINO, *op. cit.* See for instance the ongoing debate regarding ‘voluntary returns’ to countries in protracted armed conflict such as Afghanistan or Syria. See e.g. F. WEBBER, *How Voluntary are Voluntary Returns?*, in *Race & Class*, 2011, 52(4), 98. See also M. BIVAND ERDAL, C. OEPPEN, *Forced to Leave? The Discursive and Analytical Significance of Describing Migration as Forced and Voluntary*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2018, 44(6), 981.

aspora bonds and diaspora development funds, investment funds, and organize dedicated trade fairs<sup>39</sup>.

These provisions place an enhanced focus on skills development for migrants and on entrepreneurship, whereby already settled migrants and diaspora are encouraged to invest in ‘talented’ migrants to support their business ideas. This emphasis, however, risks feeding into dominant anti-immigrant narratives on ‘deserving’ and ‘underserving’ migrants<sup>40</sup> which associate migration movements with profitability and returns on investment.

The provisions enshrined in both 2018 Global Compacts, as outlined so far, have resulted into a cascade of humanitarian financial products and services designed ‘to unlock the potential of refugees’<sup>41</sup> where the term ‘refugee’ does not necessarily reflect existing international legal definitions and is rather understood as an umbrella term that includes refugees, migrants and internally displaced persons. More specifically, the term encompasses

an inclusive group of people who are externally or internally forcibly displaced, whether through armed or political tension, ethnic tension, systematic discrimination, climate change or natural disaster, or the displacement of indigenous communities<sup>42</sup>.

A preliminary survey of existing refugee financial services reveals that to qualify as ‘refugee investment’, an investment must be either refugee-owned, refugee-led or refugee-supported<sup>43</sup>. To be refugee-owned, an enterprise must be at least 51% refugee-owned; or 20% refugee-owned and have at least one refugee listed as a ‘key person’ in

---

<sup>39</sup> UN GENERAL ASSEMBLY, A/RES/73/195, paragraph 35(e).

<sup>40</sup> S. DHALIWAL, K. FORKERT, *Deserving and Underserving Migrants*, in *Soundings*, 2015, 61, 49. See also E. ROWE, E. O’BRIEN, ‘Genuine’ Refugees or Illegitimate ‘Boat People’: Political Constructions of Asylum Seekers and Refugees in the Malaysia Deal Debate, in *Australian Journal of Social Issues*, 2014, 49(2), 171.

<sup>41</sup> REFUGEE INVESTMENT NETWORK, *Paradigm Shift: How Investment Can Unlock the Potentials of Refugees*, October 2018 at [https://refugeeinvestments.org/wp-content/uploads/2019/06/RIN\\_Paradigm\\_Shift.pdf](https://refugeeinvestments.org/wp-content/uploads/2019/06/RIN_Paradigm_Shift.pdf).

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid.

operating documents. Refugee-led enterprises, on the other hand, must have at least one refugee in senior management (e.g. at the CEO, CFO or COO level); or they must have a board with at least 33% refugee representation. Finally, a refugee-supporting enterprise refers to

a project that provides or has the potential to provide a good or a service that support humanitarian efforts; or, an enterprise or investment that intentionally supports refugees through the development of infrastructure and services that buttress stability in disproportionately large displacement hosting cities/communities by providing infrastructure, jobs (a commitment of at least 20% of workforce), skills, products, or services to refugees that demonstrably improve the quality of refugee self-reliance, resiliency, health, education, or inclusion in financial markets<sup>44</sup>.

More generally, qualifying projects can also support host community businesses which commit to source from refugee-owned businesses for at least 10% of their subcontracting. Specific lending facilities can also be considered a ‘refugee investment’ if they have refugee-owned, refugee-led, refugee-supporting enterprises, or refugee borrowers as recipients of at least 25% of their loan proceeds. The same is true for private investment vehicles with a fund manager or partner that is at least 20% refugee-owned or controlled, or portfolio companies with a 33% of their portfolio made up of refugee-owned, refugee-led or refugee-supporting enterprises<sup>45</sup>.

It is apparent from the examples above that not only the definition of ‘refugee’ is very broadly construed, to include all other migrants and internally displaced persons, but also that the threshold for an investment to qualify as a ‘refugee investment’ is not very high, since initiatives ‘which have the potential to create sustainable or catalytic opportunities’ can also be included in the list of qualifying investments. The financial mechanisms proposed, or what in financial jargon is referred to as ‘the refugee investment ecosystem’, are presented as ‘a win-win situation’, as an opportunity to ‘generate positive impact on the forced migrant population [whilst also generating] competitive financial re-

---

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid.

turns'<sup>46</sup>. These financial instruments are forms of impact investing and blended finance products aimed at supporting both host communities and refugees in what the co-founder of the Refugee Investment Network describes as a 'model to share prosperity'.

For us to have a clearer understanding of the financial mechanisms relevant to our discussion on refugee finance, it is important to note that there are four main instruments of specific interest in the refugee context. First, concessional loans, i.e. loans usually made to a borrower by a government, or in this context also by philanthropic investors, at a lower rate compared to the market rate. Concessional loans usually consist of a component which is at a market rate and one that is at a discounted rate. Examples are the World Bank's Global Concessional Financing Facility (GCFF) and loans by the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) used for the Regional Refugee and Resilience Plan in response to the Syria crisis (3RP). Through the latter plans, USD 5.8 billion in loans were granted to Jordan, Lebanon, Iraq, Egypt and Turkey in 2020 alone<sup>47</sup>.

Second, technical assistance funds, which are often also defined as 'accelerators, incubators, and start-up technical assistance funds' aimed at supporting the initial stages of a business, 'to prime these businesses for potential investments'<sup>48</sup>. They are also considered ecosystem builders in that they are aimed at facilitating refugee entrepreneurship and subsequent integration. An example of this type of funds is the Five One Lab to help talented entrepreneurs in conflict-affected areas launch their start-ups<sup>49</sup>. These technical assistance funds are seen as crucial to ensure a base that will support other financial mechanisms, to 'ensure a robust pipeline of investable deals' in 'frontier markets with weak business ecosystems'<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> 3RP, *Regional Refugee and Resilience Plan: Regional Strategic Overview 2021-2022*, December 2020 at <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RSO2021.pdf> (last accessed 2 May 2021).

<sup>48</sup> REFUGEE INVESTMENT NETWORK, *op. cit.*, 35.

<sup>49</sup> For more information on the Five One Lab see <https://fiveonelabs.org> (last accessed 2 May 2021).

<sup>50</sup> REFUGEE INVESTMENT NETWORK, *op. cit.*, 37.

Third, guarantees and risk insurance, whereby International Financial Institutions, governments or philanthropic investors provide guarantees or insurance priced below market rates. Examples of this type of insurance from the development and humanitarian sectors are those offered for natural disasters and pandemics, so-called parametric insurance, which in theory pays out before a crisis escalates, for instance at the early stages of a drought. A notorious example of these guarantees or risk insurances is the World Bank Pandemic Emergency Facility (PEF), launched in 2017<sup>51</sup> and condemned by the World Bank's former chief economist, Lawrence Summers, in 2019 as 'an embarrassing mistake'<sup>52</sup> because of the failure of the Ebola bond supporting the facility which did not pay out after the 2014-2016 Ebola outbreak<sup>53</sup>. Similarly, the outbreak of COVID-19 did not satisfy the growth condition under the facility until 31 March 2020, based on a report dated 16 April 2020 on the relevant two-week period between 31 March and 13 April 2020<sup>54</sup>. This means that by 27 April 2020, when the Steering Body of the PEF announced the allocation of USD 196 million to 64 countries with reported cases of COVID-19, the virus was already spreading unabated world-wide. Furthermore, the sums paid by the PEF in relation to COVID-19 (USD 196 million) was just slightly above the insurance premiums paid by the donors over three years (USD 115 million)<sup>55</sup>. Given this poor performance, it is fair to wonder whether these financial instruments could provide for efficient refugee responses.

The fourth and final group of instruments for refugee finance relates to design-stage grants, which are grants allocated, for instance, to in-

---

<sup>51</sup> See World Bank Pandemic Facility at <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/06/28/world-bank-launches-first-ever-pandemic-bonds-to-support-500-million-pandemic-emergency-financing-facility> (last accessed 2 May 2021).

<sup>52</sup> M. IGOE, *World Bank Pandemic Facility 'An Embarrassing Mistake', Says Former Chief Economist*, in *Devex*, 12 April 2019.

<sup>53</sup> S.L. ERIKSON, *The Financialization of Ebola*, in *Somatosphere*, 11 November 2015.

<sup>54</sup> WORLD BANK, Fact Sheet: Pandemic Emergency Financing Facility, 27 April 2020: <https://www.worldbank.org/en/topic/pandemics/brief/fact-sheet-pandemic-emergency-financing-facility> (last accessed 2 May 2021).

<sup>55</sup> D. CLARKE, *Opinion: Now is not the time for the World Bank to step back on pandemic financing*, in *Devex News*, 4 August 2020.



centivize policy changes. These are usually aimed at creating an enabling environment for so-called refugee resilience, for instance by making loans conditional to the passing of legislation which would allow refugees to work or improve the treatment of women in the host-country. This is the way in which, for instance, the Millennium Challenge Corporation<sup>56</sup> works or the Jordan and Lebanon Compacts were established under the umbrella of the CRRF<sup>57</sup>.

### 3. *Some Reflections and Conclusions*

The transformative changes examined so far in this article relate to the global institutional structure underpinning refugee finance; its operational-level architecture, and the various modalities of funding made available for refugee responses. All of them raise apparent concerns, not least from an international legal perspective.

First, by looking at the documents of UN agencies, UN-related organizations and international non-governmental organizations working with refugees and migrants, it appears that their key priorities may have somehow shifted, potentially to the detriment of the same international legal mechanisms of international protection designed to protect refugees and migrants. In these documents reference continues to be made to durable solutions, human rights safeguards and to the notion of international protection. Yet, the changes examined in this article prompts us to question whether the conceptualization of international protection promoted and prioritized by refugee finance, and by the institutional infrastructures supporting it, fully reflects the international legal commitments enshrined for instance in international refugee law and in international human rights law.

Second, the development-led approach to refugee responses which underpins refugee finance seems to prioritize and promote a very specific understanding of ‘development’ and specific market-led respons-

---

<sup>56</sup> See further on the Millennium Challenge Corporation at <https://www.mcc.gov> (last accessed 2 May 2021).

<sup>57</sup> C. ALFRED ET AL., *The Compact experiment: Push for refugee jobs confronts reality of Jordan and Lebanon*, in *Refugee Deeply Quarterly*, December 2017.

es. Such a conceptualization of development, as I mentioned at the beginning of this article, is perfectly aligned with the model of external(ized) protection and containment favoured by states in the Global North and successfully touted by those who provide advice to states and international organizations on how best to implement this migration management/ model. External(ized) protection fundamentally prioritizes the identification of ‘pragmatic’ solutions in countries geographically adjacent to a refugee’s country of origin. Strategically, this means that host-countries in the Global South are not only seen as the *de facto* primary source of refugee protection, but also as the countries best placed, and potentially the only ones suitable to provide protection within this new multi-stakeholder architecture. This appears in line with current policy trends at the international level which prioritize the idea of ‘protection elsewhere’<sup>58</sup> advanced by Australia, the United States and increasingly the European Union (EU) and its member states, and their efforts to close off spontaneous arrivals and access to asylum claims on their territory or within their jurisdiction<sup>59</sup>. EU member states, for instance, are markedly stepping away from the concept of local integration towards the idea of ‘enforced’ cessation of refugee status, whereby refugees are sent back to their country of origin as soon as the situation there is considered to have improved<sup>60</sup>. How this ‘improvement’ is measured remains however unclear, since legally a refugee can only go back to her country of origin when the persecution she fears no longer persists. Legally a whole set of rights would also militate in favour of local integration when the refugee has established herself in the host-country<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> M. FOSTER, *Protection Elsewhere: The Legal Implications of Requiring Refugees to Seek Protection in Another State*, in *Michigan Journal of International Law*, 2007, 28, 223.

<sup>59</sup> A. MOUNTZ, *The Death of Asylum: Hidden Geographies of the Enforcement Archipelago*, Minneapolis (MN), 2020.

<sup>60</sup> J.L. SCHULTZ, *An end to Asylum? Temporary Protection and the Erosion of Refugee Status*, in C.M. JACOBSEN ET AL., *Waiting and the Temporalities of Irregular Migration*, London & New York, 2021, 170.

<sup>61</sup> A. EDWARDS, *Human Rights, Refugees, and the Right ‘To Enjoy’ Asylum*, in *International Journal of Refugee Law*, 2005, 17(2), 283.

Under this new development-led paradigm, therefore, whilst the Global Compact for Refugees still presents ‘voluntary return’ as the preferable solution, as we have seen the voluntary nature of such returns is increasingly under question. Furthermore, the other solutions prioritized by relevant protection actors, including the UN Office of the High Commissioner for Refugees itself, appear to be local ‘solutions’ (not necessarily aimed at local *integration*) in countries adjacent to a refugee’s country of origin. Resettlement to countries of the Global North seems increasingly unlikely and out of fashion, and of secondary importance vis-à-vis emerging policies aimed at identifying ‘complementary pathways’ to admission and protection<sup>62</sup>. Against this backdrop, further exacerbated by the slowing down in donors’ funding for humanitarian assistance, the shift towards the use of public funds to ‘catalyze’, ‘incubate’ and ‘accelerate’, or in simpler terms facilitate and enable private investment in refugee assistance is increasing, not least through the use of impact investments and concessional loans.

This enabling of private investment, in turn, and this is my third observation, transforms the ways in which refugees are perceived and ultimately become less protected. Refugees are increasingly portrayed as resilient subject ‘at all costs’, while the concept of resilience insidiously depoliticizes refugee lives and experiences, rendering them intangible assets to be sold and traded on the global financial markets.

What matters most from an international legal perspective is that in the bonfires of the vanities which occurs in the name of ‘bridging the gap between humanitarian assistance and development’, we seem to have lost the central meaning of international protection. Protection measures are in fact reoriented towards an increased openness towards, and dependence upon, private investors which are now seen as key enablers and co-providers of ‘protection’. The financing mechanisms discussed in this article may ultimately transform the very meaning of international protection, now that the focus of refugee responses moves towards the creation of an enabling environment for investors and towards policies which will support refugees’ self-sufficiency. Within

---

<sup>62</sup> J. VAN SELM, *Complementary Pathways to Protection: Promoting the Integration and Inclusion of Refugees in Europe?*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2020, 690(1).

these frameworks, refugees become customers, whose resilience and adaptation need strengthening and optimizing, rather than people fleeing persecution and holders of rights.

# IL RUOLO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NEI CORRIDOI UMANITARI

## CHE COSA POSSIAMO IMPARARE DALL'ESPERIENZA CANADESE?

*Luca Galli*

**SOMMARIO:** *1. Reinsediamento, private sponsorship e Corridoi umanitari. I tratti essenziali degli istituti. 2. La disciplina dei Corridoi umanitari come definita (solo) dai protocolli di intesa. 2.1. La latitanza degli attori pubblici e le sue conseguenze. 3. La disciplina della Private Sponsorship of Refugees come definita dalla normativa canadese in materia di immigrazione. 3.1. La molteplicità di ruoli degli attori pubblici: dal controllo sui requisiti degli sponsor, alla vigilanza sull'adeguatezza delle prestazioni di accoglienza e integrazione. 4. Quale futuro per i Corridoi umanitari?*

*1. Reinsediamento, private sponsorship e Corridoi umanitari. I tratti essenziali degli istituti*

L'espressione "corridoi umanitari" è diventata, oramai, parte del nostro vocabolario comune. Guardando ai fatti più recenti e drammatici, si può assistere a utilizzo pressoché quotidiano di tale termine come conseguenza dell'infuriare del conflitto in Ucraina, che ha portato allo spostamento forzato di milioni di civili, i quali stanno cercando rifugio nei Paesi del continente europeo (in Italia, per il momento, si parla dell'arrivo di oltre 80.000 persone)<sup>1</sup>. Da un lato, ciò ha generato una serie di

---

<sup>1</sup> Le notizie più recenti – ma in continua evoluzione – indicano in oltre quattro milioni i migranti che hanno abbandonato l'Ucraina; così i dati dell'UNHCR, consultabili al sito: <https://www.unhcr.org/it/cosa-facciamo/emergenze/ucraina/>. Quanto alla sola Italia, come detto, le ultime stime parlano di oltre 80.000 ingressi già avvenuti, ma pare prevedibile un loro aumento, come anche suggerito dalla predisposizione di un più ampio numero di posti nel sistema di accoglienza destinato a riceverli; per una ricognizione di questi dati, IL SOLE 24 ORE, *Crisi Ucraina, via al piano accoglienza: per i primi*

questioni di sostanziale interesse per la scienza giuridica, che si muovono dal corretto inquadramento degli istituti per legittimare l'ingresso, la permanenza e la protezione da riconoscere alle persone in fuga dai campi di battaglia<sup>2</sup>, per poi giungere al concreto piano dell'organizzazione di un sistema pubblico che sappia garantire un'adequata accoglienza degli ingenti flussi in ingresso<sup>3</sup>. Dall'altro lato, si parla appunto dell'importanza di assicurare alla popolazione civile presente nei teatri di guerra l'istituzione e il rispetto di "corridoi umanitari", intesi quali passaggi sicuri che consentano di abbandonare indenni le aree di conflitto e, appunto, raggiungere i Paesi limitrofi presso cui chiedere assistenza e rifugio.

Per quanto si tratti di un utilizzo a-tecnico di tale espressione rispetto allo specifico istituto giuridico proprio dell'ordinamento italiano che verrà analizzato nelle successive pagine, esso ne racchiude comunque il nocciolo essenziale, parlandosi di Corridoi umanitari – anche senso tecnico, da qui la "C" maiuscola – quali strumenti volti a garantire l'arrivo in sicurezza di chi si trova effettivamente in una condizione di vulnerabilità, risultando allo stesso tempo soluzioni capaci di assicurare una gestione ordinata, sicura e sostenibile dei flussi migratori da parte della nazione di accoglienza. Per fare riferimento ai casi più recenti, Corridoi umanitari sono stati istituiti a fronte della riconquista talebana dell'Afghanistan, nell'agosto del 2021, che ha comportato la fuga di

---

*profughi 91.500 posti pubblici o in famiglia*, online: <https://www.ilsole24ore.com/art/crisi-ucraina-via-piano-accoglienza-i-primi-profughi-91500-posti-pubblici-o-famiglia-AEBxjBLB>.

<sup>2</sup> In tal senso, si è assistito alla prima applicazione concreta dell'istituto della protezione temporanea. L'attivazione di questa forma di protezione – disciplinata dalla Direttiva n. 2001/55/CE e recepita con il d.lgs. 7 aprile 2003, n. 85 – è infatti sostanzialmente affidata alla discrezionalità politica a livello europeo o nazionale, sicché solo la tragedia che si sta consumando in Ucraina ha spinto il Consiglio giustizia e affari interni dell'Unione europea alla sua approvazione, in data 4 marzo 2022, in favore dei migranti causati dal conflitto (decisione di esecuzione UE 2022/382). Quanto all'ordinamento italiano, vedasi il recentissimo d.P.C.M. 28 marzo 2022.

<sup>3</sup> Problematica la cui delicatezza trova espressione nel rapido susseguirsi di decreti-legge, delibere del Consiglio dei Ministri e di ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile adottati a partire dalla fine del febbraio scorso, su cui si tornerà brevemente in chiusura di questo scritto.

decine di migliaia di afgani innanzi alle innegabili prospettive di violazioni dei loro diritti fondamentali come conseguenza dell'instaurazione del nuovo regime<sup>4</sup>. Lo stesso era avvenuto pochi mesi prima, innanzi alla tragedia dell'*hot-spot* di Moria, sull'isola di greca di Lesbo, dove un incendio aveva lasciato migliaia di migranti in condizioni ancora più precarie, senza cure, servizi e ripari<sup>5</sup>.

Spostandoci, dunque, dalla (triste) realtà concreta al piano giuridico, con Corridoi umanitari si indica una peculiare manifestazione dell'istituto della *private sponsorship*, che a sua volta si colloca nel più ampio panorama dei canali di accesso legale per i bisognosi di protezione internazionale. Canali di accesso legale con cui si indica l'insieme di quegli istituti che, con differenti livelli di coinvolgimento delle parti pubbliche e private, sono indirizzati a garantire l'ingresso sicuro, l'accoglienza e, spesso, l'avvio di un processo di integrazione di soggetti vulnerabili che si trovano, inizialmente, ancora fuori dal territorio dello Stato<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Tra le risposte internazionali a tale crisi, per l'appunto, l'Italia ha proceduto all'istituzione di un Corridoio umanitario *ad hoc* sulla base di un accordo tra i Ministeri dell'Interno e degli Esteri, e la Caritas, la Comunità di Sant'Egidio, la Tavola Valdese e l'Archi, chiamato a garantire l'arrivo sicuro e l'inserimento nel contesto sociale italiano di 1200 migranti; vedasi Ministero dell'Interno, *Firmato al Viminale protocollo d'intesa per la realizzazione dei corridoi umanitari per cittadini afgani*, 4 novembre 2021, online: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/firmato-viminale-protocollo-d-intesa-realizzazione-dei-corridoi-umanitari-cittadini-afghani>.

<sup>5</sup> In questo caso, l'istituzione del Corridoio umanitario ha coinvolto, oltre ai Ministeri, la Comunità di Sant'Egidio, che si è offerta di organizzare l'arrivo e l'accoglienza in Italia di 300 migranti; vedasi Ministero dell'Interno, *300 richiedenti asilo da Lesbo in Italia grazie a corridoio umanitario*, 23 settembre 2020, online: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/300-richiedenti-asilo-lesbo-italia-grazie-corridoio-umanitario>.

<sup>6</sup> In materia di canali di accesso legale, vedasi S. MARINAL, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, in *Dir. pubbl.*, 2020, 57 ss.; E. FRASCA, *L'ordinanza del Tribunale di Roma del 21 febbraio 2019 che obbliga il Ministero degli Esteri all'immediato rilascio di un visto per motivi umanitari restituisce un senso all'articolo 25 del Codice dei visti europeo: politiche del diritto ed esigenze di tutela a confronto*, in *Dir. imm. citt.*, 2019, 207 ss. (spec. pp. 218 ss.); F.L. GATTA, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, *ivi*, 2018, 1 ss.

Nello specifico, per quanto non ci sia una piena uniformità nelle definizioni, con *private sponsorship* si indica un'ipotesi particolare di reinsediamento. Tuttavia, se quest'ultimo termine denota un programma in cui le pubbliche amministrazioni si occupano di tutti i profili coinvolti (la selezione dei beneficiari, l'organizzazione del loro trasferimento dal c.d. paese di transito – ossia il paese in cui essi si trovano dopo essere stati costretti ad abbandonare la propria nazione di origine – e la predisposizione dei percorsi di accoglienza e inclusione sociale)<sup>7</sup>, la principale caratteristica della *sponsorship* è data dal ruolo centrale attribuito agli operatori privati nello svolgimento di tali attività<sup>8</sup>. In altre parole, spetterà a singoli o gruppi di individui (generalmente cittadini o lungo-soggiornanti) od organizzazioni private assumersi la responsabilità, la gestione e l'impegno economico necessari per il trasferimento sul suolo nazionale dei beneficiari, nonché per l'erogazione in loro favore dei successivi servizi di accoglienza e integrazione.

Alla “privatizzazione”, tratto qualificante dell'istituto in questione, si possono poi sommare altri elementi connotanti, presenti o meno a seconda delle differenti caratterizzazioni che la *private sponsorship* ha

---

<sup>7</sup> Per una definizione di reinsediamento, vedasi UNHCR, *Resettlement Handbook*, Ginevra, 2011, 3, online: <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>. Vedasi inoltre S. MARINAI, *op. cit.*, 60 ss. e J. KUMIN, *Welcoming engagement. How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union*, Bruxelles, 2013, 2. Infine, si guardi anche alla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l'istituzione di un *Quadro dell'Unione per il reinsediamento* [COM(2016)468] del 13 luglio 2016, per cui “[i]l reinsediamento di cittadini di paesi terzi e apolidi è una delle vie che possono essere offerte alle persone sfollate bisognose di protezione internazionale per consentire loro di entrare negli Stati membri in modo legale e sicuro e ricevere protezione finché ne hanno bisogno. È inoltre uno strumento di solidarietà internazionale e condivisione delle responsabilità con i paesi terzi verso i quali o all'interno dei quali è stato sfollato un gran numero di persone bisognose di protezione internazionale, ma anche di gestione delle migrazioni e delle crisi” (cfr. p. 2).

<sup>8</sup> Per una definizione di *private sponsorship*, vedasi EUROPEAN COMMISSION, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement. Final report*, 2018, 4, online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1dbb0873-d349-11e8-9424-01aa75ed71a1>. In dottrina, S. MARINAI, *op. cit.*, 70 ss.; J. KUMIN, *op. cit.*, 3 ss.; S. FRATZKE, *Engaging communities in refugee protection. The potential of private sponsorship in Europe*, Bruxelles, 2017, 3 ss.



assunto nei vari ordinamenti. *In primis*, la possibilità rimessa agli sponsor privati di individuare più o meno liberamente i beneficiari, fatto salvo il generale requisito che si tratti di soggetti in condizione di vulnerabilità. *In secundis*, la natura addizionale dell'istituto, ossia il fatto che i migranti che abbiano beneficiato della *sponsorship* non vengano conteggiati nel novero delle eventuali quote di ingresso fissate a livello governativo, ma si sommino a esse, rendendo la *sponsorship* uno strumento di ampliamento delle possibilità di accoglienza offerte da un paese<sup>9</sup>.

Questa descrizione generale, quindi, consente l'inquadramento dei fini dell'istituto: al salvataggio delle vite umane e all'ampliamento del numero di ingressi legali, si aggiunge la possibilità di regolare più efficientemente i flussi immigratori e, quindi, di meglio organizzare i servizi di accoglienza e integrazione (sempre che l'implementazione della *sponsorship* comporti un'effettiva diminuzione degli arrivi non controllati), nonché di assicurare un risparmio di risorse pubbliche, in conseguenza del trasferimento di costi e investimenti in capo ai soggetti privati.

A questi fini, si affianca anche la volontà di garantire un coinvolgimento più diretto della società civile nella gestione del fenomeno migratorio, di modo che detto coinvolgimento generi nella collettività una riconsiderazione (in positivo) del fenomeno in questione, nonché assicuri una vicinanza tra migrante e comunità locale che migliori gli esiti dei processi di inclusione<sup>10</sup>. È evidente, dunque, la consonanza tra i profili appena menzionati e gli elementi che stanno alla base del principio di sussidiarietà orizzontale, la cui rilevanza in materia migratoria ha assunto sempre maggiore evidenza a fronte del fatto che esso permetterebbe di rendere partecipi nei processi di accoglienza e inclusione pro-

---

<sup>9</sup> Sugli elementi "aggiuntivi" e sul loro carattere eventuale, S. FRATZKE, *op. cit.*, 3-4.

<sup>10</sup> Queste finalità sono chiaramente individuate da EUROPEAN COMMISSION, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement. Final report*, cit., 5; S. FRATZKE, *op. cit.*, 5; J. KUMIN, *op. cit.*, 6. Vedasi anche C. MANDALARI, *La questione delle vie di accesso legali e sicure dei rifugiati nell'Unione europea: problemi e prospettive del programma "Corridoi umanitari"*, in *Diritti comparati*, 2018, online: <https://www.diritticomparati.it/la-questione-delle-vie-di-accesso-legali-e-sicure-dei-rifugiati-nelluni-one-europea-problemi-e-prospettive-del-programma-corridoi-umanitari/>.

prio i membri della stessa collettività in cui accoglienza e inclusione sono chiamate ad avere luogo<sup>11</sup>.

Dunque, alla luce dei configurabili effetti positivi della *private sponsorship*, è possibile riscontrare come una pluralità di voci abbiano affermato l'opportunità di una implementazione più estesa dell'istituto nel nostro ordinamento che, con gli attuali Corridoi umanitari, si trova ancora in una fase embrionale. I discorsi circa la possibilità di fare dei Corridoi uno strumento ordinario di ingresso e integrazione dello straniero non sono, però, stati altrettanto soventemente accompagnati da un'effettiva analisi dell'evoluzione che dovrebbe caratterizzare l'istituto affinché possa assumere natura ordinaria e non meramente eccezionale. Nell'affrontare questo tema di indagine, il presente contributo mira a riflettere su un passaggio centrale ai fini di un'eventuale espansione e "normalizzazione" della *private sponsorship* nel nostro ordinamento, ossia la corretta definizione dei rapporti tra i soggetti privati e le pubbliche autorità, per comprendere fino a che punto possa legittimarsi l'intervento sussidiario della società civile e, invece, quali siano i limiti invalicabili dietro cui non può arretrare il ruolo delle pubbliche amministrazioni.

---

<sup>11</sup> Al di là della ricchissima produzione dottrinale in materia di sussidiarietà orizzontale, vedasi E. ROSSI, *Politiche per gli stranieri, sussidiarietà e terzo settore: un'introduzione*, in *Le Regioni*, 2019, 1687 ss. e L. VIOLINI, *Immigrazione e sussidiarietà*, ivi, 1831 ss., che da ultimo hanno richiamato la centralità del principio proprio in relazione alla materia migratoria. Questo, d'altra parte, in consonanza con la nozione giuridica di integrazione dei migranti quale "processo finalizzato a promuovere la *convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri*, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno [enfasi aggiunta] a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società" (cfr. art. 4-bis d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286). Nozione sostanzialmente analoga è riscontrabile anche a livello europeo, sin da CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Principi fondamentali comuni della politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea*, 19 novembre 2004, per arrivare alla più recente Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027* [COM(2020)758] del 24 novembre 2020. In materia di coinvolgimento del migrante e della società civile nei percorsi di integrazione, sia consentito il rinvio a L. GALLI, *Rethinking integration contracts. The role of administrative law in building an intercultural society*, Napoli, 2021.

All'indagine dello stato attuale della disciplina nell'ordinamento italiano (o meglio, della mancanza di disciplina, come si vedrà in seguito), farà da contraltare l'analisi del modello canadese di *private sponsorship*. Gli oltre quarant'anni di vita dell'istituto, le migliaia di rifugiati sponsorizzati e l'inserimento, quale tassello centrale, della *sponsorship* nel sistema di gestione ordinaria dei flussi migratori hanno fatto del Canada la patria di quella che viene spesso indicata come una *best practice* meritevole di esportazione a livello internazionale e che, quindi, si candida a naturale termine di raffronto per ragionare sulle opportune evoluzioni future dei Corridoi umanitari italiani<sup>12</sup>. La comparazione dei due ordinamenti, poi, offrirà spunti di riflessione sugli effettivi margini di successo – anche nel contesto mediterraneo – di una privatizzazione “ampia” dei meccanismi di accoglienza e integrazione. Infatti, proprio i due profili appena menzionati – accoglienza e integrazione – costituiranno l'altro focus essenziale della presente riflessione: da un lato, perché la dimensione “interna” dei Corridoi umanitari è quella tuttora meno indagata in dottrina, dall'altro perché proprio in relazione a essa il ruolo delle pubbliche amministrazioni appare meno definito e più impalpabile, generando le criticità che verranno analizzate nelle successive pagine<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Si veda la *Global Refugee Sponsorship Initiative*, supportata dall'UNHCR e dallo stesso governo canadese, che mira al rafforzamento del *network* globale di reinsediamento dei migranti in condizioni di vulnerabilità, e che vede nel meccanismo di *private sponsorship* implementato nello stato nordamericano un modello di ispirazione per la creazione di nuovi programmi da diffondersi in ulteriori paesi; online: <https://refugee-sponsorship.org/>. A livello nazionale, vedasi Ministero dell'Interno, *Italia-Canada, insieme per replicare modelli virtuosi di integrazione dei migranti*, 20 luglio 2017, online: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/italia-canada-insieme-replicare-modelli-virtuosi-i-integrazione-dei-migranti>.

<sup>13</sup> Se con fase “interna” dei Corridoi umanitari si vuole intendere quella legata all'erogazione dei servizi volti a supportare il positivo inserimento e la proficua inclusione dello straniero nella comunità di accoglienza, con fase “esterna” si indica quella relativa alla selezione dei migranti beneficiari della *sponsorship* e all'ingresso degli stessi nel territorio nazionale; tra le opere che si sono occupate delle criticità di quest'ultima fase, vedasi S. MARINAL, *op. cit.*, 25 ss.; E. FRASCA, *op. cit.*; C. RICCI, *The Necessity for Alternative Legal Pathways: The Best Practice of Humanitarian Corridors Opened by Private Sponsors in Italy*, in *German Law Journal*, 2020, 265 ss. (spec. pp. 273 ss.); D. BORGONOVO RE, *I visti con validità territoriale limitata: l'esempio dei corridoi umanitari nella*

## 2. La disciplina dei Corridoi umanitari come definita (solo) dai protocolli di intesa

Partendo dall'ordinamento italiano, l'esperienza dei Corridoi umanitari è frutto di una spinta "dal basso", ossia di un'iniziativa promossa dalla Comunità di Sant'Egidio – associazione privata a scopo non lucrativo – che, in congiunzione con la Federazione delle Chiese Evangeliche e la Tavola Valdese, ha portato alla stipula di un protocollo di intesa, firmato il 15 dicembre 2015 con i Ministeri degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e dell'Interno<sup>14</sup>. Senza alcuna previa modifica o integrazione del quadro normativo esistente, ma poggiandosi pressoché esclusivamente sulla disciplina dei visti umanitari a territorialità limitata *ex art. 25* Regolamento n. 810/2009/CE, questo accordo ha definito la struttura giuridica e operativa dei Corridoi umanitari, incentrata, da un lato, sull'impegno dello Stato a rilasciare mille dei sud-

---

*Provincia autonoma di Trento*, in *Le Regioni*, 2019, 1717 ss. (spec. pp. 1722 ss.); P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d'intesa sui "Corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il Governo ed il loro possibile impatto sulle politiche migratorie*, in *Dir. imm. citt.*, 2017, 1 ss. (spec. pp. 20 ss.).

<sup>14</sup> D'altra parte, la stessa storia degli interventi assistenziali in favore dei migranti nell'ordinamento italiano dimostra come la società civile abbia sostanzialmente sempre preceduto le pubbliche autorità nella definizione degli strumenti e nella delineazione delle linee di intervento, i quali, solo in un secondo momento, sono stati oggetto di riconoscimento normativo e istituzionalizzazione; in materia, vedasi G. MOTTURA, *Immigrazione, terzo settore e governance locale: elementi di riflessione*, in *Impresa sociale*, 2006, 77 ss. e A.R. GUERRIERI, M. LORIZIO, F. LOSUDRO, *Non profit e fenomeno migratorio*, in *Non profit*, 2004, 119 ss. Vedasi anche E. COSTANTINI, *L'impatto dei flussi migratori non programmati sui sistemi locali di assistenza sociale: relazioni tra Enti Locali e Terzo Settore*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2017, 63 ss. (spec. pp. 69 ss.). Un esempio specifico può essere quello dei servizi SPRAR/SAI, in cui la nascita del meccanismo pubblicistico è stata preceduta da un periodo "pionieristico" durante il quale servizi analoghi erano erogati solo dal privato sociale; vedasi F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, *Il ruolo del terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, 289 ss. (spec. pp. 307 ss.) e, prima ancora, T. CAPONIO, F. PASTORE, *Dal programma nazionale asilo al sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Bilancio di una esperienza di governo territoriale dei flussi migratori (2001-2004)*, 2004, online: <http://www.osservatoriomigranti.org/assets/files/anci-asilo.pdf>.

detti visti (a rifugiati siriani in territorio libanese) e, dall'altro, sull'impegno dei soggetti privati di farsi carico dell'individuazione dei beneficiari, del loro trasferimento, della loro accoglienza e integrazione sul suolo italiano<sup>15</sup>.

Il successo di questa prima esperienza ne ha comportato la riproposizione nel 2017, con il coinvolgimento della Comunità di Sant'Egidio e della Conferenza Episcopale Italiana: ancora una volta, dunque, un accordo tra Ministeri ed enti di diritto privato ha definito (o, meglio, confermato, data la mancanza di sostanziali variazioni rispetto ai contenuti del precedente protocollo) la struttura giuridica del Corridoio umanitario, che in questa occasione ha permesso l'ingresso dall'Etiopia di cinquecento profughi dell'Africa subsahariana (eritrei, somali e sudanesi). Entrambi i protocolli sono poi stati rinnovati, così da avere consentito, in cinque anni, l'accoglienza di più di duemila richiedenti asilo<sup>16</sup>. A queste ipotesi, si sono in seguito aggiunti altri interventi più circoscritti, come quelli per le evacuazioni dalla Libia, nonché per i già menzionati casi dell'isola di Lesbo e dell'Afghanistan<sup>17</sup>, senza comunque drasticamente variare la portata complessiva dell'istituto.

---

<sup>15</sup> Per una ricostruzione dei tratti essenziali della storia e dei contenuti dei Corridoi umanitari, vedasi D. BORGONOVO RE, *op. cit.*, 1725; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *op. cit.*, 2 ss.; P. GOIS, G. FALCHI, *The third way. Humanitarian corridors in peacetime as a (local) civil society response to a EU's common failure*, in *Riv. interdiscip. Mobil. Hum.*, 2017, 59 ss. (spec. pp. 66 ss.). Vedasi anche Comunità di Sant'Egidio, *Dossier sui corridoi umanitari in Italia, Francia, Belgio e Andorra*, 2019, 1 ss., online: <https://www.santegidio.org/downloads/Dossier-Corridoi-Umanitari-ITA.pdf> e Caritas Italiana, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia*, 2019, 43 ss., online: [https://www.caritas.it/caritasitaliana/allegati/8149/Oltre\\_il\\_Mare.pdf](https://www.caritas.it/caritasitaliana/allegati/8149/Oltre_il_Mare.pdf).

<sup>16</sup> Per i numeri, vedasi, su tutti, Comunità di Sant'Egidio, *Dossier sui corridoi umanitari in Italia, Francia, Belgio e Andorra*, cit., 7.

<sup>17</sup> Sui Corridoi per l'Afghanistan e per Lesbo si rimanda a quanto detto nelle prime note del presente intervento. Quanto al Corridoio per le evacuazioni dalla Libia (coinvolgente i Ministeri degli Esteri e dell'Interno, nonché la CEI e la Caritas), di esso hanno beneficiato 150 migranti provenienti dai centri di detenzione libici; vedasi Ministero dell'Interno, *Corridoi umanitari, 150 profughi dai centri libici in Italia*, 15 febbraio 2018, online: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/corridoi-umanitari-150-profughi-dai-centri-libici-italia>.

Sicché, proprio le cifre limitate dei beneficiari – ben inferiori alla media annuale di sbarchi sulle nostre coste<sup>18</sup> e, ancor di più, all'ammontare dei rifugiati bisognosi di ricollocamento a livello globale (oltre 1.400.000)<sup>19</sup> –, nonché il numero comunque circoscritto di iniziative confermano la natura eccezionale della *private sponsorship* nell'ordinamento italiano, generalmente attivata solo a fronte di situazioni internazionali di estrema gravità (e rilievo mediatico). D'altra parte, lo strumento utilizzato per l'introduzione nel nostro ordinamento della *private sponsorship* – accordo pubblico-privato – non può che dar luogo a una prima riflessione di carattere generale, che conferma la centralità del tema in analisi: per quanto i Corridoi umanitari convergano verso una sostanziale privatizzazione dell'accoglienza e dell'integrazione dello straniero, un ruolo necessario non può che essere riconosciuto agli attori pubblici, considerati i rilevanti interessi generali coinvolti (su tutti, il controllo degli ingressi e la corretta integrazione dello straniero).

Guardando ai contenuti specifici, i primi protocolli di intesa si aprono delineando una base di legittimazione dei Corridoi umanitari definita tramite il richiamo di atti adottati a livello europeo – nei quali si incentivano gli Stati membri all'attivazione di canali legali per l'ingresso dei soggetti bisognosi, menzionando, per l'appunto, anche le iniziative di patrocinio privato – i quali, però, hanno esclusivamente natura programmatica, risultando dunque privi di qualsivoglia portata vincolante<sup>20</sup>. Che il diritto europeo non possa fornire una puntuale e completa

---

<sup>18</sup> Nel 2020, nonostante la netta riduzione rispetto agli anni precedenti, si sono verificati circa 34.000 sbarchi; cifra comunque raddoppiata nell'anno successivo, con un numero complessivo di circa 68.000 arrivi via mare nel 2021; per questi dati, vedasi Ministero dell'Interno, *Sbarchi e accoglienza: tutti i dati*, 28 febbraio 2022, online: <https://www.interno.gov.it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati>.

<sup>19</sup> Si veda UNHCR, *Projected Global Resettlement Needs 2021*, Geneva, UNHCR, 2020, 11, online: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5ef34bfb7/projected-global-resettlement-needs-2021.html>.

<sup>20</sup> Nello specifico, il Protocollo di intesa 2017 tra Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'Interno, CEI e Comunità di Sant'Egidio, richiama l'Agenda europea sulla migrazione 2015 (ossia la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 13 maggio 2015 [COM(2015)240]) e la già menzionata Proposta di Regolamento del Par-

base normativa per i Corridoi umanitari – se non tramite il già indicato art. 25 Regolamento n. 810/2009/CE, che rileva esclusivamente per il profilo specifico dei visti di ingresso – trova conferma nell’analisi delle premesse dei successivi protocolli (i rinnovi), laddove il richiamo agli atti europei è sostituito da una legittimazione “pratica”, ossia dalla descrizione del successo delle precedenti iniziative. Un successo attestato sia da risultati positivi in tema di riconoscimento della protezione internazionale alla totalità degli individui giunti in Italia tramite i Corridoi e di efficace integrazione degli stessi nelle comunità locali, sia dall’approvazione espressa a livello europeo e internazionale riguardo all’esperimento italiano, al punto da portarne la riproposizione in altri Stati membri<sup>21</sup>. Tutto questo a confermare, dunque, la mancanza di un vero e proprio riferimento normativo a cui ancorare l’istituto in questione<sup>22</sup>.

---

lamento europeo e del Consiglio per l’istituzione di un *Quadro dell’Unione per il reinsediamento* [COM(2016)468] del 13 luglio 2016.

<sup>21</sup> Così il Protocollo di intesa 2019 tra Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell’Interno, CEI e Comunità di Sant’Egidio, che si apre dando atto della positività dei risultati precedentemente raggiunti: “5.1. per quanto riguarda le risposte socio istituzionali, al grado di riconoscimento della protezione internazionale accordato dalle Commissioni territoriali competenti, avvenuto nella totalità dei casi presi in esame e, in una percentuale consistente degli stessi, nella forma piena dello *status* di rifugiato, unitamente all’attivazione di ampia disponibilità da parte delle comunità locali in un sistema di accoglienza diffusa, con un ruolo di rilievo assolto dalle istituzioni scolastiche e socio-sanitarie; 5.2. per quanto riguarda direttamente i beneficiari del progetto, alla diffusa disponibilità ad apprendere la lingua italiana, alla partecipazione a percorsi di formazione professionale e ai tirocini di lavoro, nonché alla ricerca attiva di inserimenti lavorativi; [...] 7. L’esperienza realizzata, soprattutto a motivo della sinergia tra il Governo della Repubblica Italiana e le organizzazioni della società civile che ne sono promotrici, costituisce una *best practice* di grande importanza a livello europeo come dimostrato tra l’altro: 7.1. Dall’attivazione di esperienze analoghe avviate in altri paesi europei, pur nelle comprensibili differenze degli assetti nazionali; 7.2. Dall’attenzione crescente e dall’apprezzamento espresso in numerosi documenti di studio e proposte elaborate dagli organi dell’Unione europea nei confronti di iniziative volte a creare canali complementari di accesso legale per richiedenti asilo e rifugiati con il coinvolgimento del settore privato e della società civile [...]”.

<sup>22</sup> Anche il più recente Protocollo concernente il Corridoio per l’Afghanistan, nel delineare il fondamento giuridico della nuova iniziativa, fa sostanzialmente richiamo ad atti internazionali e sovranazionali di natura meramente “programmatica” (*ex pluribus*, la Raccomandazione della Commissione europea sul *Rafforzamento dei percorsi legali*

Ciò posto, nei considerando degli accordi vengono invece delineate le caratteristiche delle parti private (Comunità di Sant'Egidio, CEI e Chiese protestanti e, da ultimo, anche l'ARCI) che, di fatto, ne hanno legittimato il ruolo di interlocutori con il governo per la proposizione dei progetti: si tratta di soggetti con specifica competenza in materia migratoria, con esperienza pregressa nelle attività di accoglienza e integrazione di richiedenti asilo e rifugiati, nonché presenti *in loco* nelle aree dove sono più consistenti i flussi di transito delle persone sfollate dirette verso l'Europa. Ad ogni modo, l'indicazione generale e sommaria di queste caratteristiche rende evidente come, più che procedere a un vaglio preventivo degli specifici requisiti che "autorizzerebbero" gli operatori privati all'assunzione del ruolo di sponsor, le pubbliche autorità si siano limitate a una mera presa d'atto della "bontà" degli operatori che hanno avviato queste iniziative<sup>23</sup>. Operatori, in aggiunta, considerati capaci di autofinanziare l'attività di *sponsorship*, la quale "non comporta di conseguenza alcun onere a carico dello Stato italiano"<sup>24</sup>.

---

*di ingresso per le persone bisognose di protezione internazionale*, [C(2017)6504] del 3 novembre 2017; il *Global Compact on Refugees* del dicembre 2018, per di più non sottoscritto dall'Italia; la Comunicazione della Commissione europea, *Un Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo* [COM(2020)609] del 23 settembre 2020).

<sup>23</sup> Per esempio, vedasi i Considerando 6 e 7 del Protocollo di intesa 2017 tra Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'Interno, CEI e Comunità di Sant'Egidio: "6. La Comunità di Sant'Egidio ha maturato una specifica competenza sul tema anche attraverso l'attuazione del precedente protocollo, e la Conferenza Episcopale Italiana (CEI), attraverso gli specifici organismi collegati Caritas Italiana e Fondazione Migrantes, è impegnata attivamente sul territorio nazionale, ormai da alcuni decenni, in numerose attività di accoglienza e integrazione di rifugiati e richiedenti asilo provenienti da paesi coinvolti in conflitti bellici e in attività di sostegno a persone in condizioni di vulnerabilità; 7. Sono anche entrambe da tempo presenti e attivamente impegnate, spesso anche attraverso stabili relazioni con altre chiese e realtà religiose e sociali locali, in alcuni dei paesi dove sono più consistenti i flussi di transito delle persone sfollate dirette verso l'Europa".

<sup>24</sup> Così il Considerando 8 del Protocollo di Intesa 2017 tra Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'Interno, CEI e Comunità di Sant'Egidio. Caso particolare è quello del protocollo concernente il Corridoio per l'Afganistan laddove lo Stato, oltre a farsi carico *in toto* del *resettlement* di 400 dei 1200 beneficiari, assume espressamente l'impegno di finanziare il trasferimento in Italia di tutti i migranti coinvolti. Questo anche come conseguenza delle peculiarità di tali soggetti, molti dei quali spinti ad abbandona-



D'altra parte, per quanto la riduzione dei costi pubblici di accoglienza e integrazione sia un elemento chiave dei Corridoi umanitari, il corpo dell'accordo definisce come finalità principe dell'istituto quella di assicurare l'ingresso in modo legale e sicuro dei migranti in condizioni di vulnerabilità<sup>25</sup>. Questi ultimi vengono più puntualmente qualificati come "persone riconosciute meritevoli dall'UNHCR, almeno *prima facie*, del riconoscimento dello *status* di rifugiato", oppure come "persone che, pur non ricomprese nel precedente punto, manifestano una comprovata condizione di vulnerabilità"<sup>26</sup>. Se questi restano criteri imprescindibili, alla valutazione positiva di un soggetto quale possibile beneficiario concorrono requisiti complementari legati alle sue possibilità di effettivo e stabile inserimento nella comunità di accoglienza, risultanti nella preesistenza di legami con la società italiana (in altre parole, la presenza di reti familiari o sociali che possano supportarne l'integrazione)<sup>27</sup>.

Passando alla definizione degli impegni delle parti, ossia a quella porzione degli accordi che dovrebbe rivelarsi capace di definire le responsabilità e i rispettivi ambiti di intervento dei soggetti pubblici e

---

re il proprio paese per evitare conseguenze negative derivanti da pregressi rapporti con il contingente militare e le autorità italiane precedentemente presenti in Afghanistan (vedasi l'art. 3 del protocollo, in relazione ai criteri di individuazione dei beneficiari).

<sup>25</sup> Art. 2 Protocollo 2017.

<sup>26</sup> Art. 3 Protocollo 2017.

<sup>27</sup> Per un approfondimento sulle caratteristiche dei beneficiari dei Corridoi umanitari, vedasi C. RICCI, *op. cit.*, 271 ss.; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *op. cit.*, 12 ss. Per una riflessione più generale sui possibili beneficiari degli strumenti di *private sponsorship*, vedasi J. KUMIN, *op. cit.*, 11-12 ed EUROPEAN COMMISSION, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement. Final report*, cit., 6-7 e 56 ss. Come già menzionato nella precedente nota 24, l'art. 3 del Protocollo concernente il Corridoio per l'Afghanistan aggiunge, tra i possibili requisiti complementari, anche quelli riguardanti: il rischio della vita, dell'incolumità personale o della libertà conseguente alle posizioni pubbliche assunte nel contesto politico antecedente alla riconquista talebana; la collaborazione con il contingente e con le organizzazioni italiane precedentemente presenti in Afghanistan; l'essere persone che – per motivi analoghi – dovevano già beneficiare del primo ponte aereo organizzato dallo Stato nell'agosto del 2021 (in concomitanza con l'evacuazione dei contingenti militari occidentali), ma che non sono comunque riuscite a lasciare il paese.

privati, maggiore attenzione viene dedicata, come già anticipato, alla fase “esterna” dei Corridoi umanitari – di individuazione, selezione e ammissione dei beneficiari – in relazione alla quale, seppur schematicamente, si delineano le reciproche sfere di competenza. Se ai soggetti privati spetta l’individuazione e la valutazione – circa la sussistenza dei requisiti individuali – dei potenziali beneficiari, quando questi si trovano ancora nei paesi di transito, è compito del Ministero dell’Interno il controllo di sicurezza circa l’effettiva integrazione dei presupposti per il rilascio dei visti *ex art. 25* Regolamento n. 810/2009/CE, in seguito disposto dal Ministero degli Esteri<sup>28</sup>. Ancora, spetterà alle parti private organizzare il trasporto dal paese di transito dei soggetti a cui è stato rilasciato il visto, che, arrivati sul suolo italiano, dovranno procedere a domanda di protezione internazionale, con il Ministero dell’Interno che si impegna a operare da raccordo con le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, portandole a conoscenza delle già avvenute valutazioni in tema di vulnerabilità dei soggetti<sup>29</sup>.

Ben più laconiche, invece, sono le previsioni in relazione alla fase “interna” dei Corridoi umanitari, limitate a un generale impegno delle parti private ad assicurare il sostegno dei beneficiari

---

<sup>28</sup> Art. 4, commi 1, 4 e 5, Protocollo 2017. Si noti che nel più recente Protocollo concernente il Corridoio per l’Afghanistan viene meno il riferimento specifico al visto umanitario *ex art. 25* Regolamento n. 810/2009/CE, limitandosi a una più generale affermazione in base a cui “[i]l Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, nei limiti previsti dalla normativa in vigore, [si impegna] a rilasciare i visti tramite le proprie rappresentanze diplomatiche [...]”. Questo potrebbe essere conseguenza delle pronunce delle Corti europee concernenti il visto in questione laddove, riconoscendo la non obbligatorietà del rilascio del titolo di ingresso pur in presenza delle condizioni di vulnerabilità previste dalla norma, trovano concretizzazione i timori degli Stati che un eccessivo rilievo attribuito ai visti umanitari possa rappresentare un potenziale *pull factor* per i richiedenti asilo, causando un aumento massivo delle richieste di visto tale da compromettere la capacità amministrativa delle rappresentanze consolari all’estero; vedasi C. giust. UE, Grande Sezione, 7 marzo 2017, *X e X contro État belge*, C-638/16 PPU e Corte EDU, 5 maggio 2020, *M.N. e altri contro Belgio*, n. 3599/18. Per un commento alle stesse, F. CAMPLONE, *La sentenza M.N. e al. c. Belgio alla luce di X e X: la conferma della prudenza delle corti o un impulso allo sviluppo di canali di ingresso legali europei?*, in *Dir. imm. citt.*, 2020, 239 ss.

<sup>29</sup> Art. 4, commi 2 e 3, Protocollo 2017.

nella fase [della durata di un anno, salvo proroghe] dell'ospitalità e dell'accoglienza, [...] di rafforzamento dei percorsi di integrazione sociale e culturale, di acquisizione delle competenze linguistiche e delle abilità lavorative e sociali, con l'obiettivo di favorire la stabilizzazione in Italia delle persone incluse nel progetto ed escludere movimenti secondari volontari<sup>30</sup>.

Ai generici impegni degli enti privati, dunque, corrisponde una sostanziale eclissi della parte pubblica che, a fronte dell'"autofinanziamento" delle attività di accoglienza e integrazione, sembra concentrarsi esclusivamente sulla "protezione delle frontiere nazionali", trascurando l'altrettanto rilevante interesse alla corretta inclusione dei soggetti che hanno fatto ingresso sul suolo italiano e, dunque, alla coesione sociale di tutti gli individui stabilmente presenti sullo stesso.

Margini di intervento pubblico, in questa seconda fase, sembrano solo poter derivare da un'eventuale attività proattiva svolta dal "Nucleo di coordinamento, monitoraggio e valutazione dei risultati", istituito con l'ultimo articolo dell'accordo e a composizione congiunta pubblico-privata<sup>31</sup>. A questo organo, sempre con una previsione abbastanza generica, viene infatti attribuito l'incarico di esaminare i risultati raggiunti, l'efficacia delle modalità operative adottate e le criticità riscontrate in relazione al progetto complessivo del Corridoio umanitario, anche al fine di apportare ogni necessaria integrazione o eventuale modifica allo stesso, senza che però sembrino ravvisarsi spazi di controllo sulle singole realtà locali in cui l'accoglienza e integrazione hanno luogo. Inoltre, il rischio che l'attività del Nucleo sia a sua volta concentrata principalmente sulla fase "esterna" sembra trovare conferma negli accordi più recenti, in cui l'unica previsione puntuale circa i compiti dell'organo in questione riguarda i suoi margini di intervento ai fini della definizione dell'eleggibilità dei soggetti per cui l'integrazione dei criteri di vulnerabilità appaia essere più dubbia<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Art. 4, comma 5, lett. d), Protocollo 2017.

<sup>31</sup> Art. 6 Protocollo 2017.

<sup>32</sup> Così art. 6, comma 1, Protocollo di intesa 2019 tra Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'Interno, CEI e Comunità di Sant'Egidio. Spiragli di maggiori possibilità di intervento e controllo, quanto meno *ex post*, sembrano invece provenire dall'ultimo protocollo in ordine temporale, quello per l'emergenza Afghanistan, laddove l'art. 8,

### 2.1. La latitanza degli attori pubblici e le sue conseguenze

Ad avviso di chi scrive, dunque, una definizione più puntuale dei rapporti tra le parti pubbliche e quelle private lungo tutto il percorso dei Corridoi umanitari sarebbe opportuna anche solo ai fini della loro prosecuzione quale istituto “speciale”, ma diverrebbe indispensabile in vista di una loro transizione a istituto “ordinario”. In primo luogo, come già accennato, appare irrazionale che il soggetto pubblico “svanisca”, da un certo momento in poi: per quanto la natura dell’istituto in esame non possa che assicurare un ruolo centrale ai privati nella gestione pratica dei Corridoi umanitari, l’arretramento delle pubbliche amministrazioni non dovrebbe poter essere totale, ma dovrebbe arrestarsi quanto meno allo svolgimento di sostanziali attività di vigilanza e regolazione, indispensabili per garantire il soddisfacimento degli interessi pubblici – e dei diritti fondamentali degli individui – coinvolti.

Infatti, al pari del controllo dei confini nazionali, anche l’accoglienza e l’integrazione dei migranti sono incontrovertibilmente interessi pubblici, come ampiamente attestato dai contenuti del Testo Unico sull’Immigrazione, al punto che un’esternalizzazione in favore dei privati dei servizi volti al loro soddisfacimento può difficilmente comportare una totale deresponsabilizzazione delle amministrazioni competenti<sup>33</sup>.

Sicché, tra la pluralità di profili in cui la corretta cura degli interessi pubblici coinvolti non dovrebbe poter legittimare un dissolvimento del

---

nel ripetere sostanzialmente le previsioni degli accordi precedenti in materia di Nucleo di coordinamento, riconosce a tale organismo possibilità di svolgere interviste con i beneficiari degli interventi e gli operatori responsabili dell’assistenza, oltre che visite presso le strutture di accoglienza, al fine della risoluzione delle problematiche concernenti i singoli casi (senza però che siano specificati ulteriormente quali siano i poteri attivabili in caso di riscontrate criticità).

<sup>33</sup> Sull’imprescindibilità di questa assunzione di responsabilità del servizio in capo alla pubblica amministrazione, indipendentemente dal successivo affidamento a un privato, vedasi, *ex pluribus*, R. VILLATA, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Milano, I ss. e, più di recente, R. VILLATA, S. VALAGUZZA, *Pubblici servizi*, Torino, 2022, 6 ss. Vedasi anche E. SCOTTI, *Il pubblico servizio. Tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Padova, 2003, 48 ss.; S. CATTANEO (voce), *Servizi pubblici*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, 371 ss.; F. MERUSI, *Servizio pubblico*, in *Noviss. Dig. it.*, XVII, Torino, 1960, 221 ss.

ruolo delle amministrazioni, si può prima di tutto menzionare quello della definizione e della verifica dei requisiti necessari affinché un soggetto privato possa ricoprire l'incarico di sponsor<sup>34</sup>. Per esempio, che si possa trattare di singoli individui o esclusivamente di organizzazioni di diritto privato, che sia richiesta o meno una previa esperienza nell'ambito dell'accoglienza e dell'integrazione, che si abbiano a disposizione risorse economiche, organizzative (su tutte, personale preparato) e materiali (*in primis*, alloggi adeguati) sufficienti, sono tutti profili da tenere necessariamente in considerazione, come dimostra anche l'esperienza relativa al servizio SPRAR/SAI<sup>35</sup>. Allo stato attuale, in relazione ai

---

<sup>34</sup> Sull'importanza di definire *ex ante* i requisiti che gli sponsor devono soddisfare, di modo da evitare interventi che non solo si rivelino insoddisfacenti dal punto di vista dell'integrazione dello straniero, ma, prima ancora, capaci di cagionare pericolose violazioni ai suoi diritti fondamentali, vedasi S. FRATKZE, *op. cit.*, 8-9; J. KUMIN, *op. cit.*, 7-8. Vedasi anche EUROPEAN COMMISSION, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement. Final report*, cit., 6 e 51, in cui si procede a una comparazione dei criteri richiesti per gli sponsor nei differenti programmi esistenti a livello europeo.

<sup>35</sup> Si vedano, per esempio, le ultime linee guida in materia "Modalità di accesso degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e di funzionamento del Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati", dettate dal d.m. 18 novembre 2019, dove in relazione agli enti attuatori, ossia agli operatori privati a cui gli enti locali si possono rivolgere per l'erogazione in concreto dei servizi di accoglienza e integrazione, viene richiesta "un'esperienza almeno biennale e consecutiva nell'ultimo quinquennio nell'accoglienza degli stranieri e una specifica esperienza nell'accoglienza di minori in stato di abbandono per i progetti dedicati ai minori stranieri non accompagnati" (art. 10). Oppure vedasi anche il Manuale operativo SPRAR 2018, redatto dal Ministero dell'Interno, in cui si specificano ulteriori requisiti organizzativi che questi enti devono soddisfare (il Manuale è disponibile online: <https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2018/08/SPRAR-Manuale-Operativo-2018-08.pdf>). Per una riflessione sull'esternalizzazione dei servizi di accoglienza, vedasi F.V. VIRZÌ, *L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: un'indagine sulle procedure di gara*, in *Dir. imm. citt.*, 2017, 1 ss. e G.A. GIUFFRÈ, *Profili di organizzazione e di evidenza pubblica del sistema di accoglienza*, in *federalismi.it*, 2018, 2 ss. Ancora, per una ricostruzione ad ampio spettro del Sistema di Accoglienza e Integrazione e limitandosi ai contributi più recenti, vedasi M. PERONE, *L'accoglienza e l'integrazione. I sistemi previgenti e il SAI*, in H. CAROLI CASAVOLA (a cura di), *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, Torino, 2021, 177 ss.; C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte*

Corridoi umanitari, tali requisiti sono di fatto dati per presupposti: il numero estremamente circoscritto di iniziative e di soggetti privati coinvolti, nonché la reputazione di questi ultimi, hanno consentito di tralasciare la definizione di criteri di eleggibilità e di procedure di verifica che, però, diverrebbero irrinunciabili a fronte di un ampliamento della portata dell'istituto (e, dunque, del numero dei potenziali sponsor).

Ancora, analoga riflessione può svolgersi in relazione ai servizi di accoglienza e integrazione<sup>36</sup>. Sono solo i manuali operativi e i *vademecum* predisposti dagli enti privati che hanno definito i contenuti di queste attività, che prendono avvio nella fase pre-partenza (con visite sanitarie e attività di prima formazione culturale, linguistica, giuridica, etc.) e che diventano fulcro della fase “interna” dei Corridoi umanitari, incentrandosi attorno alla messa a disposizione di un alloggio, alla fornitura del vitto e dei beni di necessità quotidiana, alla mediazione interculturale, ai corsi di lingua per adulti e all’inserimento scolastico per i minori, all’accompagnamento nella ricerca di un impiego professionale, all’erogazione di un *pocket money*, etc.<sup>37</sup>. Se in alcuni casi sono gli stessi enti privati che, nella propria documentazione interna, fanno riferimento al concetto di “accoglienza diffusa”, anche mediante l’inserimento dello straniero in nuclei familiari volontari chiamati ad accompagnarlo lungo il percorso di integrazione, e individuano nel sistema SPRAR il para-

---

*del Mediterraneo*, Napoli, 2021, 356 ss.; M. GIOVANNETTI, *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, in *Dir. imm. citt.*, 2021, 28 ss.

<sup>36</sup> Anche questi servizi, in relazione ai meccanismi SPRAR/SAI, sono puntualmente disciplinati dalle linee guida ministeriali e dal Manuale operativo citati nella precedente nota, oltre a poter essere ulteriormente dettagliati nei bandi e nei disciplinari delle gare tramite cui i singoli comuni procedono a individuare gli operatori privati cui affidare i servizi.

<sup>37</sup> Per una ricognizione di questi servizi, in dottrina, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *op. cit.*, 26 ss. Indicazioni puntuali sulle prestazioni che gli operatori privati intendono offrire sono contenute in CARITAS ITALIANA, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia*, cit., 51 ss. e COMUNITÀ DI SANT’EGIDIO ET AL., *Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*, 2019, 42 ss., online: [https://www.humanitariancorridor.org/wp-content/uploads/2019/12/REPORT\\_ITA\\_WEB.pdf](https://www.humanitariancorridor.org/wp-content/uploads/2019/12/REPORT_ITA_WEB.pdf). Per una riflessione in generale sui servizi che dovrebbero caratterizzare le ipotesi di *private sponsorship*, vedasi J. KUMIN, *op. cit.*, 9.

metro di riferimento per l'erogazione dei servizi<sup>38</sup>, non vi è nessuna previsione vincolante e nessun controllo pubblico che assicurino l'adeguatezza e l'uniformità – quantomeno in relazione a livelli essenziali – delle prestazioni che gli enti privati intendono offrire ai vari beneficiari nei differenti contesti locali (e.g.: quante persone possono essere accolte per alloggio? Qual è la durata minima settimanale dei corsi di lingua? A quanto deve ammontare il *pocket money*?)<sup>39</sup>. Per di più, può apparire significativo il fatto che la Caritas Italiana, nell'ambito dei Corridoi umanitari coinvolgenti la CEI, abbia fissato a €15 il contributo da destinare, *pro die*, al singolo rifugiato, dunque ben al di sotto della media dei costi dei servizi SPRAR/SAI: se questa scelta viene giustificata dall'ampio ricorso all'apporto di volontari che concorrendo all'erogazione dei servizi per il migrante ne abbassano i costi complessivi, la necessità di una regolazione e/o di una vigilanza pubblica su un tema tanto delicato pare indispensabile<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Così Caritas Italiana, *Progetto rifugiato a casa mia. Vademecum per l'accoglienza* (spec. art. 2.4.), online: <https://immigration.caritas.it/sites/default/files/2017-10/VADMECUM%20PROTETTO-CORRIDOI.pdf>.

<sup>39</sup> Sempre procedendo a un paragone con il sistema SPRAR/SAI, in questo caso il controllo preventivo dell'adeguatezza dei progetti di accoglienza e integrazione avviene su un duplice livello: *in primis* sono gli enti locali (generalmente i Comuni) che, in quanto responsabili dell'erogazione dei servizi, procedono a un vaglio delle proposte dei soggetti privati cui intendono esternalizzare le prestazioni, nell'ambito delle procedure volte alla loro selezione; in secondo luogo, una volta che ente locale ed ente attuatore hanno definito il progetto di accoglienza e integrazione, esso viene sottoposto, nell'ambito dell'istanza per l'ottenimento dei finanziamenti del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi di Asilo, alla competente Commissione per la valutazione delle proposte progettuali, istituita presso il Ministero dell'Interno, che ne valuterà ulteriormente l'adeguatezza. Dal punto di vista normativo, questa procedura è disciplinata dal già menzionato d.m. 18 novembre 2019; in dottrina, vedasi F.V. VIRZÌ, *op. cit.*

<sup>40</sup> L'importo è così quantificato nei già citati CARITAS ITALIANA, *Progetto rifugiato a casa mia. Vademecum per l'accoglienza*, cit. (spec. art. 2.4.) e CARITAS ITALIANA, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia*, cit., 48. Per un paragone con il sistema SPRAR/SAI, può farsi riferimento a Corte dei conti, Deliberazione 29 dicembre 2016, n. 19/2016/G, *La gestione del sistema dei servizi di "seconda accoglienza" in favore di stranieri (2014-2015)*, 69, in cui si indica una spesa media "di euro 30,77 per i posti ordinari da bando, di euro 58,09 per i posti riservati ai minori e di euro 69,61 per i posti riservati a persone con disagio mentale e fisico". Si noti, poi, che nel *vademecum* Caritas, piuttosto che procedere a una distinzione di spesa in base alle

Medesimo ragionamento, poi, potrebbe ripetersi per la formazione di operatori e volontari, nonché per la verifica delle qualifiche e delle competenze dei soggetti professionali coinvolti nell'erogazione dei servizi ai migranti: si tratta di attività, anche queste, integralmente rimesse ai privati, senza alcun coinvolgimento della parte pubblica diretto ad assicurare – anche e soprattutto alla luce della condizione di vulnerabilità che caratterizza i beneficiari – l'erogazione di prestazioni appropriate ed effettivamente benefiche all'integrazione dei rifugiati<sup>41</sup>.

A fronte della carenza di verifiche di adeguatezza preventive, centrale, dunque, diviene il tema dei controlli delle attività svolte nel corso dei Corridoi umanitari. Allo stato attuale, nonostante la summenzionata previsione del “Nucleo di coordinamento, monitoraggio e valutazione dei risultati”, solo organismi interni agli enti privati sembrano svolgere un ruolo di vigilanza attiva, condotta in parallelo al dipanarsi delle attività di accoglienza e integrazione e capace di portare a delle correzioni di rotta in corso d'opera<sup>42</sup>. I soggetti firmatari dei protocolli di intesa

---

caratteristiche – e, quindi, alle esigenze – del singolo individuo, si ammette solo la possibilità di richiedere, da parte delle Caritas diocesane, “un contributo ulteriore una tantum a Caritas italiana” in caso di particolare vulnerabilità del soggetto beneficiario.

<sup>41</sup> Sulla centralità dell'adeguata formazione degli sponsor, vedasi EUROPEAN COMMISSION, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement. Final report*, cit., 82-83 e S. FRATZKE, E. DORST, *Volunteers and Sponsors: A Catalyst for Refugee Integration*, Bruxelles, 2019, 10-11, online: <https://www.migrationpolicy.org/research/volunteers-sponsors-refugee-integration>. Sulla previsione di attività di formazione da parte di Caritas, vedasi Caritas Italiana, *Progetto rifugiato a casa mia. Vademecum per l'accoglienza*, cit. (spec. art. 3.1.) che, pur qualificando come “obbligatori” i momenti di formazione per i referenti dei progetti di accoglienza, non specifica ulteriormente in cosa consistano queste attività. Vedasi anche Caritas Italiana, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia*, cit., 51 che riconosce il carattere centrale della formazione delle comunità di accoglienza, pur sempre senza specificare particolarmente i contenuti di questa formazione.

<sup>42</sup> Sull'importanza del monitoraggio in corso d'opera e della valutazione *ex post*, sia in un'ottica di protezione dei diritti dei beneficiari della *sponsorship* che di “learning by doing”, e sul ruolo che può essere riservato ai soggetti pubblici in tale ambito, vedasi EUROPEAN COMMISSION, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including*



hanno predisposto, infatti, una struttura di tutor territoriali di riferimento, chiamati ad assistere e monitorare gli operatori locali, nonché a riportare all'organizzazione centrale (Caritas Italiana) i risultati dell'attività di vigilanza<sup>43</sup>. A ciò si aggiunge una disciplina interna di rendicontazione dei costi, al cui rispetto sono tenuti i referenti locali, i quali, poi, possono essere chiamati alla compilazione di report periodici sull'andamento dei progetti da indirizzare direttamente all'organizzazione centrale<sup>44</sup>. Dunque, per quanto un sistema di controlli sia presente, anche in questo caso esso è frutto della sola iniziativa privata e, quindi, ci si può interrogare sulla ragionevolezza di una totale assenza da questo sistema dei soggetti pubblici.

Infine, tema di particolare rilievo è quello della definizione degli ambiti di competenza e delle sinergie nell'erogazione dei servizi sociali: se, infatti, i servizi più prettamente legati all'accoglienza e all'integrazione dello straniero restano in capo agli sponsor, i servizi di carattere generale (su tutti, quello sanitario e quello scolastico) non possono che rimanere di competenza pubblica (la concessione del permesso di soggiorno per motivi di protezione internazionale, d'altronde, garantisce il pieno diritto di accesso per lo straniero a questi servizi)<sup>45</sup>.

L'opportunità di puntualizzare i rispettivi incarichi e le rispettive responsabilità diventa evidente in presenza dell'ipotesi patologica della "rottura" della *sponsorship*, che si potrebbe verificare, per esempio,

---

*resettlement. Final report*, cit., 9; S. FRATKZE, E. DORST, *op. cit.*, 2 e 8-9; J. KUMIN, *op. cit.*, 14.

<sup>43</sup> Vedasi CARITAS ITALIANA, *Progetto rifugiato a casa mia. Vademecum per l'accoglienza*, cit. (spec. art. 3) e anche CARITAS ITALIANA, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia*, cit., 54.

<sup>44</sup> Vedasi CARITAS ITALIANA, *Progetto rifugiato a casa mia. Vademecum per l'accoglienza*, cit. (spec. art. 2.4.).

<sup>45</sup> In questo senso, l'art. 27 d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 equipara i titolari di protezione internazionale ai cittadini italiani, quanto all'accesso alle prestazioni sociali e sanitarie. Per una ricognizione dei diritti all'assistenza dei cittadini stranieri vedasi, su tutti, F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013. Invece, sul fatto che la *private sponsorship* non azzeri tutti i costi relativi ai servizi assistenziali destinati ai migranti, alcuni dei quali restano sempre e comunque in capo all'apparato pubblico, vedasi S. FRATKZE, E. DORST, *op. cit.*, 7 e J. KUMIN, *op. cit.*, 16-17.

come conseguenza della sopravvenuta incapacità (*in primis*, economica) degli operatori locali di svolgere le attività di accoglienza e integrazione, oppure come conseguenza del deterioramento del rapporto fiduciario tra operatori/volontari locali (su tutti, la famiglia ospitante) e il rifugiato. In questo caso, se il subentro nell'erogazione dei servizi (anche di integrazione) da parte degli enti pubblici appare più che plausibile (se non doveroso, in base alla normativa nazionale – su tutti, art. 42 d.lgs. n. 286/1998), questione differente e meritevole di specificazione sarebbe quella della possibilità per le pubbliche amministrazioni di rivalersi sugli operatori privati per i costi sostenuti e che, sulla base degli accordi, sarebbero dovuti rimanere a carico degli sponsor.

### 3. *La disciplina della Private Sponsorship of Refugees come definita dalla normativa canadese in materia di immigrazione*

A fronte di un quadro nazionale lacunoso sotto numerosi profili, la comparazione con il programma canadese di *Private Sponsorship of Refugees (PSR Program)* potrebbe dare luogo a suggerimenti su una più corretta definizione dei rapporti tra la parte pubblica e quella privata. La vicenda del *PSR Program*, formalmente avviatasi più di quaranta anni fa, affonda le sue radici nella tradizione dei reinsediamenti posti in essere dallo stato nordamericano sin dall'inizio del XX secolo, innanzitutto in risposta alle condizioni di vita drammatiche sofferte dai popoli europei in seguito alle due guerre mondiali<sup>46</sup>. Fino al 1976, anno di introduzione del primo *Immigration Act*<sup>47</sup> volto a recepire a livello nazionale gli obblighi derivanti dalla sottoscrizione della Convenzione sui rifugiati del 1951 e, dunque, a dare una compiuta disciplina normativa

---

<sup>46</sup> Per una ricostruzione dell'evoluzione storica del *PSR Program*, vedasi J. BOND, A. KWADRANS, *Resettling Refugees through Community Sponsorship: A Revolutionary Operational Approach Built on Traditional Legal Infrastructure*, in *Canada's Journal on Refugees*, 2019, 86 ss. (spec. pp. 88 ss.); S. LABMAN, *Private Sponsorship: Complementary or Conflicting Interests?*, *ivi*, 2016, 67 ss. (spec. pp. 68 ss.).

<sup>47</sup> *Immigration Act*, S.C. 1976, c. 52; la legge, oggi sostituita dall'*Immigration and Refugee Protection Act* del 2001, è consultabile nella sua versione originaria online: <https://pier21.ca/research/immigration-history/immigration-act-1976#footnote-1>.

del *resettlement*, questi reinsediamenti furono frutto di decisioni governative *ad hoc*, accompagnate di pari passo da iniziative di reinsediamento provenienti direttamente dalla società civile. Anche nel contesto canadese, infatti, una prima essenziale spinta verso l'introduzione di un programma di *private sponsorship* venne da organizzazioni di matrice religiosa (inizialmente, il *Mennonite Central Committee* e il *Jewish Immigrant Aid Services*, seguiti durante la Seconda guerra mondiale dal *Canadian Christian Council for the Resettlement of Refugees*, dal *National Inter-Faith Immigration Committee* e da altre organizzazioni) che si impegnarono, all'interno di una cornice normativa non ben definita, a trasportare, accogliere e integrare sul suolo canadese soggetti in condizioni di vulnerabilità, in aggiunta ai rifugiati reinsediati tramite gli interventi governativi<sup>48</sup>. Evidente, dunque, è la similitudine con l'attuale situazione italiana di prima e spontanea genesi della *private sponsorship*.

Punto di svolta per l'esperienza d'oltre oceano fu l'introduzione, nel 1976, della menzionata disciplina normativa dei reinsediamenti. In accoglimento delle istanze provenienti dai rappresentanti delle citate organizzazioni religiose, il legislatore, oltre a istituire un programma governativo di *resettlement* (*Government Assister Refugee – GAR*) che garantiva l'accoglienza – a carico del sistema pubblico – di una quota di rifugiati annualmente determinata dall'esecutivo, introduceva la *section 115 (1) (b)* dell'*Immigration Act* che ha permesso a individui (cittadini canadesi o lungo-soggiornanti) o a persone giuridiche (sia *for profit* che *non profit*) di farsi carico del reinsediamento di ulteriori quote di rifugiati, rimandando a successivi atti regolamentari per la definizione dei criteri di determinazione dei possibili beneficiari, dei requisiti degli sponsor, delle modalità procedurali e delle responsabilità degli sponsor stessi<sup>49</sup>.

Così, se il 1976 viene considerato l'anno di nascita del *PSR Program*, il 1978 fu invece l'anno in cui l'istituto in analisi trovò una prima e sostanziale applicazione. Da una parte, vennero adottate le *Immigra-*

---

<sup>48</sup> Si veda S. LABMAN, *op. cit.*, 68.

<sup>49</sup> *Section 115 Immigration Act 1976*: “1. The Governor in Council may make regulations [...] (b) prescribing classes of persons whose applications for landing may be sponsored by Canadian citizens and prescribing classes of persons whose applications for landing may be sponsored by permanent residents”.

*tion Regulations*<sup>50</sup>, ossia il regolamento governativo con cui furono definiti i summenzionati profili necessari per l'attuazione concreta dell'istituto e, dall'altra, la tragedia dei rifugiati in fuga dai conflitti che flagellavano Vietnam, Laos e Cambogia smosse al punto l'opinione pubblica da generare un primo, sostanziale ricorso al programma di sponsorizzazione<sup>51</sup>. Nel biennio 1978-1979, 35.000 rifugiati furono accolti da soggetti privati, mentre, ad oggi, il numero complessivo di migranti accolti dall'avvio del programma si aggira attorno ai 330.000. Questi numeri, combinati con quelli degli sponsor (oltre 117 organizzazioni stabilmente impegnate nell'attività di *sponsorship* e due milioni di canadesi coinvolti, solamente negli ultimi 5 anni, nel *resettlement* dei rifugiati siriani) confermano il carattere ordinario di un meccanismo che è stato capace, in alcuni momenti della sua storia, di pareggiare o superare il numero di rifugiati annui supportati dal programma di reinsediamento governativo<sup>52</sup>, anche giungendo a risultati di inclusione sociale migliori di quelli assicurati dal meccanismo pubblico<sup>53</sup>.

Ad oggi, nonostante le sostanziali modifiche apportate con l'*Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) del 2001<sup>54</sup> – accompagnato dalle *Immigration and Refugee Protection Regulations* (IRPR) del 2002<sup>55</sup> – e con successivi interventi, la disciplina dei *resettlement* risul-

---

<sup>50</sup> *Immigration Regulations*, 1978, SOR/78-172.

<sup>51</sup> G. NEUWIRTH, L. CLARK, *Indochinese Refugees in Canada: sponsorship and Adjustment*, in *International migratory Review*, 1981, 131 ss.

<sup>52</sup> Per i numeri relativi al *PSR Program*, vedasi GOVERNMENT OF CANADA, *By the numbers – 40 years of Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, 2020, online: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2019/04/by-the-numbers--40-years-of-canadas-private-sponsorship-of-refugees-program.html>. Vedasi anche S. LABMAN, *op. cit.*, 71; Canadian Council for Refugees, *Reviewing Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, 2016, online: <https://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/renewing-psr-jan-2016.pdf>; D. PRESSÉ, J. THOMSON, *The Resettlement Challenge: Integration of Refugees from Protracted Refugee Situations*, in *Refuge*, 2008, 94 ss. (spec. p. 95).

<sup>53</sup> Vedasi M. BEISER, *Sponsorship and Resettlement Success*, in *Journal of International Migration and Integration*, 2003, 203 ss.

<sup>54</sup> *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, online: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-2.5/index.html>.

<sup>55</sup> *Immigration and Refugee Protection Regulations*, 2002, SOR/2002-227, online: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/sor-2002-227/>.

ta ancora incentrata sulla coppia di programmi governativo (*Government Assister Refugees*) e privato (*Private Sponsorship of Refugees*), a cui si è aggiunto nel 2013 il *Blended Visa Office Referred* (BVOR), ossia un programma caratterizzato da un finanziamento pubblico di parte dei costi di reinsediamento, concesso a fronte di una più limitata possibilità di scelta per lo sponsor privato dei possibili beneficiari<sup>56</sup>. Infatti, se le finalità del *PSR Program* restano sostanzialmente quelle elencate in apertura di questo scritto in relazione al modello generale di *private sponsorship* (su tutte, l'ingresso sicuro e legale, l'addizionalità rispetto agli ingressi governativi, la riduzione dei costi pubblici)<sup>57</sup>, particolare accento nell'ordinamento canadese è da sempre stato posto sulla possibilità di scelta dei beneficiari da parte degli sponsor, pur rimanendo nell'ambito dei soggetti integranti i requisiti di vulnerabilità. D'altra parte, proprio questa possibilità di scelta, combinata con la capacità dei cittadini/*permanent residents* canadesi di diventare direttamente sponsor del reinsediamento, ha gradualmente fatto virare il programma nordamericano verso un sistema di ricongiungimento familiare "allargato", considerata la naturale tendenza degli individui a essere più propensi ad affrontare un non trascurabile investimento di risorse in favore di soggetti nei cui confronti sussistono legami parentali e che non avrebbero potuto fare ingresso in Canada attraverso altre forme di ricongiungimento<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Per uno sguardo complessivo sui tre programmi, vedasi J. HYNDMAN, W. PAYNE, S. JIMENEZ, *The State of Private Refugee Sponsorship in Canada: Trends, Issues, and Impact. RRN/CRS Policy Brief Submitted to the Government of Canada*, 2016, online: [https://refugeeresearch.net/wp-content/uploads/2017/02/hyndman\\_feb%E2%80%9917.pdf](https://refugeeresearch.net/wp-content/uploads/2017/02/hyndman_feb%E2%80%9917.pdf).

<sup>57</sup> Per una sintetica ricostruzione delle finalità del programma, vedasi COUNCIL FOR REFUGEES, *Reviewing Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., 2.

<sup>58</sup> Riguardo a questa "trasformazione" si ravvisano opinioni controverse, tanto in dottrina quanto nella società civile. Da una parte, si colloca chi valuta positivamente la possibilità che il *PSR Program* operi anche (e soprattutto) come strumento di ricongiungimento: il fatto che il possibile beneficiario sia parente dello sponsor non esclude la necessaria valutazione della sua condizione di vulnerabilità, che da sola legittima il reinsediamento, mentre la preesistenza di una rete sociale al momento di arrivo incrementa le *chances* di integrazione del rifugiato. Inoltre, la possibilità di sponsorizzare i propri familiari garantirebbe la perpetuazione del *PSR Program* stesso: il rifugiato, giunto sul suolo canadese, acquisisce lo *status* di *permanent resident* che gli consente di procedere alla sponsorizzazione di un nuovo soggetto. Non mancano, tuttavia, le critiche di chi ravvisa in questa trasformazione una degenerazione negli intenti del *PSR*

Ad ogni modo, indipendentemente dai legami di parentela, possono essere beneficiari del *PSR Program* solo i soggetti riconducibili a due categorie di stranieri meritevoli di assistenza umanitaria, ossia gli appartenenti alla *Convention refugee abroad class* o alla *Country of asylum class*<sup>59</sup>. I primi sono migranti che si trovano fuori dalla propria nazione di origine e che non possono farvi ritorno per motivi di razza, religione, opinione politica, appartenenza a un particolare gruppo sociale, etc.; i secondi, invece, ricomprendono gli individui che hanno abbandonato la loro nazione di origine per sfuggire a guerre civili o conflitti armati, o che hanno subito sostanziali violazioni dei propri diritti fondamentali<sup>60</sup>. La presenza di questi requisiti può essere valutata dai *Canadian Visa Offices abroad* o *ex ante*, ossia indipendentemente da qualsiasi richiesta di *sponsorship*, così da inserire il migrante in apposite liste da cui potranno essere selezionati i beneficiari del *PSR Program*, oppure *ex post*, ossia in seguito a una richiesta di sponsorizzazione di un individuo non inserito nelle summenzionate liste, ma ritenuto eleggibile da uno sponsor privato, così da garantire – tramite controllo

---

*Program*, che comporta la trasgressione della sua natura primigenia di meccanismo destinato all'ingresso di rifugiati "anonimi", ossia eleggibili esclusivamente a fronte della loro vulnerabilità, indipendentemente dai legami con la società di destinazione. Il rischio, poi, sarebbe quello di trascurare individui altrettanto (se non più) meritevoli di protezione, per agevolare esclusivamente i privilegiati che già vantano contatti in Canada. Le differenti posizioni sono riassunte in J. HYNDMAN, W. PAYNE, S. JIMENEZ, *op. cit.*, 5-6; S. LABMAN, *op. cit.*, 69; T.R. DENTON, *Unintended consequences of Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, 2013, online: [https://www.hhrmwpg.org/opinion/unintended-consequences-of-canada-s-private-sponsorship-of-refugees-program\\_102](https://www.hhrmwpg.org/opinion/unintended-consequences-of-canada-s-private-sponsorship-of-refugees-program_102); ID., *Understanding Private Refugee Sponsorship in Manitoba*, in *Journal of International Migration and Integration*, 2003, 257 ss. (spec. pp. 260 ss.); N.K. LAMBA, H. KRAHN, *Social Capital and Refugee Resettlement: The Social Networks of Refugees in Canada*, *ivi*, 2003, 335 ss. (spec. p. 357); H. ADEMAN, *Private Sponsorship of Refugee Program*, in *Refuge*, 1992, 2 ss. (spec. p. 4).

<sup>59</sup> Sui beneficiari, vedasi RSTP, *Handbook for Sponsoring Groups, Chapter 3. Who Can Be Sponsored?*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2016/06/Chapter-3-Who-Can-Be-Sponsored.pdf>; E. YAHYAOUI KRIVENKO, *Hospitality and sovereignty: what can we learn from the Canadian private sponsorship of refugees program?*, in *International Journal of Refugee Law*, 2012, 579 ss.

<sup>60</sup> Queste definizioni sono fornite dalla *section 96 IRPA 2001* e dalle *sections 144-147 IRPR 2002*.

pubblico – la correttezza della valutazione svolta dall’operatore privato e l’effettiva eleggibilità del soggetto<sup>61</sup>. Rilasciato il visto di ingresso, i beneficiari potranno entrare nel territorio canadese – con trasporto organizzato dagli sponsor – dove si vedranno riconosciuto lo *status* di *permanent resident*, che garantisce loro una effettiva equiparazione ai cittadini canadesi quanto ai diritti, ivi inclusi quelli sociali, oltre che un percorso sostanzialmente abbreviato verso la cittadinanza<sup>62</sup>.

### 3.1. La molteplicità di ruoli degli attori pubblici: dal controllo sui requisiti degli sponsor, alla vigilanza sull’adeguatezza delle prestazioni di accoglienza e integrazione

Dunque, se riguardo alla fase “esterna” della *private sponsorship*, descritta a conclusione della precedente sezione, è possibile notare una similitudine nella disciplina dei rapporti pubblico-privati con quanto accade anche per i Corridoi umanitari, l’ordinamento canadese si configura sicuramente per una disciplina più dettagliata rispetto al ruolo delle pubbliche autorità nella fase “interna” del programma. Prima di tutto, vi sono puntuali disposizioni in relazione alla natura degli sponsor, suddivisi in tre categorie generali, e ai requisiti necessari affinché gli operatori privati possano assumere questo ruolo<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Per una ricostruzione di questo meccanismo, vedasi RSTP, *Handbook for Sponsoring Groups, Chapter 3. Who Can Be Sponsored?*, cit.; T.R. DENTON, *op. cit.*; B. TREVIARANUS, M. CASASOLA, *Canada’s Private Sponsorship of Refugee Program: A Practitioners Perspective of its Past and Future*, in *Journal of International Migration and Integration*, 2003, 177 ss. (spec. p. 182). Il diniego di eleggibilità può essere contestato innanzi alle corti federali, le quali procederanno a un sindacato di legittimità – e non di merito – del suddetto diniego; vedasi RSTP, *All About Refusals*, online: <https://www.rstp.ca/en/infosheet/all-about-refusals/>.

<sup>62</sup> Vedasi E. YAHYAOU KRIVENKO, *op. cit.*, 579 ss.

<sup>63</sup> *In primis*, si veda la *section 13 IRPA 2001*, ai sensi della quale: “A Canadian citizen or permanent resident, or a group of Canadian citizens or permanent residents, a corporation incorporated under a law of Canada or of a province or an unincorporated organization or association under federal or provincial law – or any combination of them – may sponsor a foreign national, subject to the regulations”. Sulle caratteristiche di questi sponsor, che verranno di seguito descritte nel corpo del testo, si veda RSTP, *Handbook for Sponsoring Groups, Chapter 2. Who Can Sponsor?*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2014/03/Chapter-2-Who-Can-Sponsor-revised-130218.pdf>.

Prima delle suddette tre categorie è quella degli *Sponsorship Agreement Holders* (SAHs), ossia organizzazioni di diritto privato che hanno stipulato apposito accordo con il Ministero dell'Immigrazione mediante cui si impegnano a implementare un numero di *sponsorship* annue, assumendo la responsabilità per la relativa gestione, dalla selezione dei beneficiari alla loro integrazione nel territorio canadese. Al fine di poter procedere alla sottoscrizione dell'accordo, queste organizzazioni devono soddisfare alcuni requisiti, tra cui: essere dotate di autonomia patrimoniale, avere un capitale adeguato in relazione al numero di sponsorizzazioni annue per cui si impegnano (determinato sulla base di un costo medio annuo per la singola sponsorizzazione), dimostrare una chiara comprensione e condivisione degli obiettivi del *PSR Program*, avere una solida base di volontari direttamente coinvolti nelle attività di accoglienza e integrazione, non avere membri condannati per reati di particolare gravità e non avere inadempito – come organizzazione – agli obblighi relativi a una precedente *sponsorship*<sup>64</sup>. Questi soggetti, poi, possono occuparsi direttamente delle attività di reinserimento oppure possono delegarne lo svolgimento ai propri *Constituent Groups*, ossia ramificazioni locali che si assumono la responsabilità dell'accoglienza e dell'integrazione dello straniero<sup>65</sup>. Evidente, dunque, è la somiglianza, sotto molti aspetti, con le organizzazioni sottoscrittrici dei protocolli d'intesa nell'ordinamento italiano, senza trascurare il fatto che la maggioranza delle SAHs sono proprio organizzazioni di natura religiosa. La vera differenza sta nel loro numero (oltre 100, contro le 4 del panorama italiano) che ha evidentemente reso necessaria la definizione e il controllo dei suesposti requisiti minimi che consentano la stipula dell'*agreement*<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Per una dettagliata descrizione delle caratteristiche degli SAHs, vedasi RSTP, *Becoming a Sponsorship Agreement Holder*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2018/10/Becoming-a-SAH-general-July-2018.pdf>.

<sup>65</sup> In materia, vedasi RSTP, *Handbook for Sponsoring Groups, Chapter 2.1. Sponsorship Agreement Holders*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2014/03/Chapter-2-Section-1-NOV-2017-FC.pdf>.

<sup>66</sup> Sui numeri e sulla natura degli SAHs, vedasi Government of Canada, *By the numbers – 40 years of Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., e A. CHAPMAN, *Private Sponsorship and Public Policy*, 2014, 3, online: <https://cpj.ca/wp-content/uploads/PrivateSponsorshipandPublicPolicyReport-1.pdf>.



Una seconda categoria di sponsor è, poi, quella dei *Community Groups*, ossia organizzazioni di diritto privato, anche non dotate di autonomia patrimoniale, che vogliono assumersi l'impegno di sponsorizzare un rifugiato, ma che non hanno sottoscritto alcun accordo con il Ministero dell'Immigrazione. La mancanza dell'*agreement*, d'altra parte, non preclude la possibilità di divenire sponsor, ma comporta l'esigenza di un vaglio più stringente – in sede di presentazione della singola istanza di *sponsorship* – circa la sussistenza dei requisiti tecnici, organizzativi e patrimoniali ritenuti indispensabili per assicurare un positivo esito del reinsediamento<sup>67</sup>.

Terza e ultima categoria di sponsor è quella dei cosiddetti *Groups of Five*, ossia gruppi di almeno cinque cittadini canadesi o *permanent-residents* (di età pari o superiore ai 18 anni, che vivano nella comunità in cui avverrà l'inserimento dello straniero, che non siano stati condannati per reati di particolare gravità e che non abbiano inadempito agli obblighi relativi a una precedente *sponsorship*) che si impegnano a sponsorizzare un rifugiato. Anche in questo caso, la mancanza di un accordo *ex ante* con il Ministero degli Interni comporta l'esigenza di una procedura aggravata di valutazione della capacità del *Group of Five* di portare a termine soddisfacentemente il ricollocamento del migrante<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Sui *Community Groups*, vedasi RSTP, *Handbook for Sponsoring Groups*, Chapter 2.2. *Community Sponsors*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2014/03/Chapter-2-Section-2-NOV-2017-FC.pdf>.

<sup>68</sup> Per un approfondimento sulle caratteristiche dei *Groups of Five*, vedasi RSTP, *Handbook for Sponsoring Groups*, Chapter 2.3. *Groups of Five*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2014/03/Chapter-2-Section-3-NOV-2017-FC.pdf>. Si noti che il legislatore, accogliendo le critiche rivolte alla summenzionata trasformazione del *PSR Program* in un programma di riunificazione familiare "allargato" (vedasi la precedente nota 58), ha apportato modifiche alla *section* 153 dell'IRPR nel 2011, per cui solo le SAHs sono ancora libere nell'individuazione dei beneficiari, mentre i *Community Groups* e i *Groups of Five* o sponsorizzano migranti già dichiarati eleggibili dai *Canadian Visa Offices abroad* e inseriti nelle apposite liste, oppure possono proporre soggetti esterni alle liste solo qualora essi abbiano già ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato dall'UNHCR o dalla nazione di transito. D'altra parte, questo non ha impedito che, ancora oggi, il maggior numero delle richieste di *sponsorship* sia caratterizzata dalla presenza di legami familiari: infatti, le stesse SAHs prediligono le ipotesi in cui vi siano dei parenti del beneficiario che, direttamente con l'organizzazione centrale o con un suo *Constituent Group*, si assumano l'impegno di sostenere (prima di tutto economi-

Rilevante è poi il fatto che, ai fini della valutazione delle domande di *sponsorship* – e dunque, prima di tutto, ai fini della verifica di idoneità degli sponsor – sia stata istituito un *Resettlement Operations Centre*, ossia un unico apparato amministrativo che – in un’ottica di efficientamento e riduzione delle tempistiche – raduna tutte le domande di sponsorizzazione che, precedentemente, erano invece gestite dai molteplici uffici locali del Ministero dell’Immigrazione<sup>69</sup>.

Osservando più da vicino i profili del procedimento che si svolge innanzi a questa amministrazione, l’istanza di sponsorizzazione deve essere accompagnata dalla presentazione di apposita documentazione predisposta dal Ministero dell’Integrazione (Immigration, Refugees and Citizenship Canada – IRCC), i cui contenuti variano a seconda della natura del soggetto istante e, dunque, della menzionata esigenza di procedere a un vaglio più o meno approfondito delle sue caratteristiche. Così, le SAHs, forti dell’esame preventivo a cui sono state sottoposte in sede di stipula dell’*agreement* con il Ministero, devono presentare versioni “alleggerite” dello *sponsorship undertaking* e del *settlement plan*<sup>70</sup>. Il primo consiste in un’espressa assunzione di responsabilità in relazione alla singola *sponsorship*, distinguendosi dunque dal più generale accordo stipulato in sede ministeriale. L’*undertaking* contiene l’indicazione delle generalità dell’organizzazione privata (nonché del-

---

camente) l’accoglienza e l’integrazione dello straniero. Al riguardo, S. LABMAN, *op. cit.*, 69; E. YAHYAOU KRIVENKO, *op. cit.*, 579 ss.; T.R. DENTON, *Understanding Private Refugee Sponsorship in Manitoba*, cit., 250 ss. (spec. p. 260).

<sup>69</sup> Vedasi CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES, *Reviewing Canada’s Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., 3 e, per una critica a questa centralizzazione delle operazioni, che non ha portato all’efficientamento prospettato, vedasi A. CHAPMAN, *op. cit.*, 5.

<sup>70</sup> La necessità di presentare lo *sponsorship undertaking* e il *settlement plan* deriva dall’esplicita previsione in tal senso della già menzionata *section 153 (1) (b) IRPR 2002*, per cui: “In order to sponsor a foreign national and their family members who are members of a class prescribed by Division 1, a sponsor [...] must make a sponsorship application that includes a settlement plan, an undertaking and, if the sponsor has not entered into a sponsorship agreement with the Minister, a document issued by the United Nations High Commissioner for Refugees or a foreign state certifying the status of the foreign national as a refugee under the rules applicable to the United Nations High Commissioner for Refugees or the applicable laws of the foreign state, as the case may be”.

l'eventuale *Constituent Group* a cui verrà delegata la gestione pratica del reinsediamento) e quelle del papabile beneficiario e degli eventuali familiari (solo coniuge e figli fino ai 18 anni), accompagnate dall'assunzione espressa di responsabilità in relazione a un elenco – ancora generale – di attività da svolgersi nell'ambito del reinsediamento<sup>71</sup>. Questa generica elencazione delle obbligazioni dello sponsor, simile a quella contenuta nei protocolli di intesa italiani, è però adeguatamente integrata tramite il *settlement plan*, ossia il piano di accoglienza e integrazione, che si apre con una articolata tabella contenente una puntuale indicazione delle principali esigenze che si prevede il rifugiato possa dover affrontare nell'ambito del suo percorso di inserimento sociale, che deve essere completata indicando chi (tra la SAH, il *Constituent Group* o un eventuale co-sponsor) si assume la responsabilità di soddisfare i singoli bisogni. A questa prima sezione dai contenuti “vincolati”, segue una seconda parte in cui l'organizzazione viene chiamata a dettagliare il piano di accoglienza e a dimostrarne l'adeguatezza in relazione alle caratteristiche del rifugiato di cui si propone la *sponsorship*<sup>72</sup>.

Contenuti in larga parte analoghi caratterizzano anche l'*undertaking* e il *settlement plan* per i *Groups of Five* e i *Community Groups*. Tra le principali differenze si può notare l'esigenza, solo per i *Community Groups*, di fornire una descrizione della natura, dei fini, della struttura e delle modalità di finanziamento dell'organizzazione, nonché delle sue

---

<sup>71</sup> Questo elenco include: accogliere il rifugiato all'arrivo, fornirgli un'abitazione adeguata, aiutarlo a soddisfare le sue esigenze di vita quotidiana, assisterlo nell'apprendimento della lingua, nella ricerca del lavoro e nell'integrazione sociale, il tutto per dodici mesi dal suo ingresso sul territorio canadese. Vedasi *Sponsorship Undertaking – Sponsorship Agreement Holders*, online: <http://www.rstp.ca/en/applications/the-refugee-sponsorship-application-forms/>.

<sup>72</sup> I profili da trattare spaziano dalla richiesta di una specifica descrizione dell'alloggio, all'indicazione del personale professionale e volontario che sarà direttamente incaricato dell'accoglienza, con la necessaria puntualizzazione degli incarichi di ciascuno; ancora, si chiede di definire come si armonizzeranno i servizi di integrazione offerti dal privato con gli ulteriori servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché la precisazione delle attività dirette a soddisfare le esigenze specifiche – per esempio, di natura sanitaria – che contraddistinguono il singolo rifugiato. Vedasi *Settlement Plan – Sponsorship Agreement Holders*, online: <http://www.rstp.ca/en/applications/the-refugee-sponsorship-application-forms/>.

precedenti esperienze in materia di assistenza dei migranti<sup>73</sup>. A questo aspetto si aggiunge, sia per i *Groups of Five*, sia per i *Community Groups*, l'obbligo di inserimento, all'interno del *settlement plan*, di un piano finanziario sufficientemente articolato. Questo si deve aprire con l'indicazione del costo presumibile della sponsorizzazione, variabile in relazione alle caratteristiche del migrante e della sua famiglia, da determinarsi sulla base di appositi parametri definiti dall'amministrazione (e relazionati ai costi dei servizi offerti dal programma governativo di *re-settlement*, il già citato GAR). Definito così il *budget* minimo di reinserimento, spetterà allo sponsor indicare quanto intende investire in relazione ai singoli beni e servizi da fornire al privato (dalla casa, al *pocket money*, al pagamento dei costi per i servizi di istruzione), così da assicurare che il totale investito sia pari o superiore all'importo minimo inizialmente determinato. Ciò posto, lo sponsor dovrà indicare l'origine delle risorse economiche appena specificate, precisando se esse provengono da un *trust fund* istituito *ad hoc* in vista della *sponsorship* (unica opzione percorribile per i *Community Group*) o se e in che misura saranno frutto dell'impegno dei singoli individui, membri del *Group of Five*<sup>74</sup>. In relazione a quest'ultima tipologia di sponsor, poi, assume particolare rilievo la comunicazione dei dati relativi ai profili finanziari dei cinque firmatari dell'*undertaking*, i quali sono chiamati a illustrare la propria condizione lavorativa e il proprio reddito annuo che, appunto, diverrebbe fonte di sostentamento anche per il rifugiato durante l'anno di validità della *sponsorship*<sup>75</sup>.

L'attenzione all'adeguatezza degli sponsor e dei progetti di accoglienza/integrazione viene poi accompagnata da un effettivo impegno delle pubbliche autorità in materia di formazione degli operatori privati. Infatti, al di là degli incarichi di formazione (del proprio personale e di quello dei *Constituent Groups*) a cui si possono obbligare le SAHs nel-

---

<sup>73</sup> Vedasi *Sponsorship Undertaking and Settlement Plan – Community Sponsor*, online: <http://www.rstp.ca/en/applications/the-refugee-sponsorship-application-forms/>.

<sup>74</sup> Vedasi *Sponsorship Undertaking and Settlement Plan – Community Sponsor* e *Sponsorship Undertaking and Settlement Plan – Groups of Five*, entrambi online: <http://www.rstp.ca/en/applications/the-refugee-sponsorship-application-forms/>.

<sup>75</sup> Così *Financial Profile – Groups of Five*, online: <http://www.rstp.ca/en/applications/the-refugee-sponsorship-application-forms/>.

l'ambito dei loro *agreements* con il Ministero dell'Interno, nell'ordinamento canadese si è colta l'esigenza di garantire livelli minimi di formazione di tutto il personale, i volontari e gli individui coinvolti, anche a fronte della presenza di una molteplicità non uniforme di possibili soggetti sponsorizzatori. Così, il governo ha finanziato un programma *ad hoc*, il c.d. *Refugee Sponsorship Training Program* (RSTP) che, oltre a fornire informazioni, documentazione e manuali pratici per il corretto svolgimento dell'attività di sponsorizzazione, offre assistenza diretta ai soggetti privati nelle varie fasi del programma e organizza specifici servizi di formazione rivolti agli operatori<sup>76</sup>.

Analoghe considerazioni possono svolgersi riguardo alla vigilanza sulla attività degli sponsor. Da un lato, sulla base degli *agreements*, le SAHs assumono obblighi di monitoraggio interni, in relazione ai cui contenuti e modalità di svolgimento mantengono ampia discrezionalità, stante il carattere generale delle obbligazioni abitualmente contenute negli accordi. Dall'altro, gli uffici locali del Ministero dell'Immigrazione hanno il compito di vigilare sull'attività degli sponsor – tutti i tipi di sponsor – per verificare che essi rispettino le loro responsabilità finanziarie, di supporto morale e di supporto all'integrazione definite nell'*undertaking* e nel *settlement plan*. In quest'ottica, gli uffici locali del Ministero possono seguire varie linee di azione, che ricomprendono, per esempio, interviste ai rifugiati, richieste di informazioni ai migranti e agli operatori, e svolgimento di attività di mediazione per la risoluzione dei conflitti tra sponsor e beneficiari<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Sul supporto pubblico alla formazione degli operatori quale passaggio verso una più intensa collaborazione pubblico-privata occorso nell'ambito dell'evoluzione del *PSR Program*, vedasi B. TREVIARANUS, M. CASASOLA, *op. cit.*, 191. Quanto al RSTP, le informazioni sul programma, sulle relative attività e la documentazione messa a disposizione (tra cui il già più volte menzionato *Handbook for Sponsoring Groups*), sono disponibili online: <http://www.rstp.ca/en/>.

<sup>77</sup> Per una ricostruzione complessiva dei meccanismi di monitoraggio, sia pubblici che interni alle organizzazioni private, vedasi RSTP, *SAHs: Best Practices for monitoring*, online: <http://www.rstp.ca/en/sponsorship-responsibilities/best-practices-for-monitoring-for-sahs/> e Citizenship and Immigration Canada, *Operation Manual IP-3 – In Canada Processing Of Convention Refugees Abroad and Members Of The Humanitarian Protected Person Abroad Classes (Part 1 – General)*, 5, online: <https://www.canada.ca/content/dam/ircc/migration/ircc/english/resources/manuals/ip/ip03-part1-eng.pdf>.

Ancora, il governo si è impegnato a facilitare il dialogo e il coordinamento dell'azione pubblica con quella privata, finanziando la costituzione e l'attività della *SAH Association*, al cui vertice si colloca un consiglio direttivo incaricato di farsi portavoce delle istanze delle SAHs, ossia dei soggetti che, allo stato attuale, si fanno carico della maggior parte delle *private sponsorships* nel panorama canadese (due terzi dei beneficiari sono assistiti dalle SAHs, mentre il restante terzo è ripartito tra *Groups of Five* e *Community Groups*)<sup>78</sup>.

Da ultimo, quanto alla specificazione delle sfere di competenza pubblica e privata nell'erogazione dei servizi ai migranti, la puntuale indicazione dei compiti degli sponsor contenuta nei *settlement plan* – che già di per sé concorre a circoscrivere gli impegni degli enti privati – è accompagnata da ulteriore documentazione governativa volta a specificare quali siano i servizi di accoglienza e integrazione finanziati dal governo a cui gli sponsor possono fare ricorso gratuitamente<sup>79</sup>.

Anche per quanto riguarda le ipotesi di “rottura della *sponsorship*”, la disciplina regolamentare è chiara nel prevederne le conseguenze: se la rottura è imputabile al migrante, questo continuerà ad avere accesso ai servizi sociali “generali”, a fronte del suo *status* di *permanent resident*, ma non necessariamente avrà accesso agli specifici servizi di integrazioni previsti dal *Resettlement Assistance Program* (programma che

---

<sup>78</sup> Sulla centralità degli SAHs per il *PSR Program* e sulla creazione della *SAH Association*, J. HYNDMAN, W. PAYNE, S. JIMENEZ, *op. cit.*, 5; ID., *Private refugee sponsorship in Canada*, in *Forced migration Review*, 2017, 56 ss.; A. CHAPMAN, *op. cit.* (quest'ultima opera contiene anche una critica all'attuale mancanza di attenzione che il governo centrale riserverebbe alle comunicazioni a lui indirizzate da parte della *SAH Association*, spec. pp. 10 ss.). Riguardo all'avvertita opportunità di istituire canali di comunicazione pubblico-privati *ad hoc*, in relazione al periodo precedente alla *SAH Association*, vedasi H. ADELMAN, *Private Sponsorship of Refugees Program. Employment and Immigration Canada*, in *Refugee*, 1992, 2 ss. (spec. pp. 7 ss.).

<sup>79</sup> L'importanza di definire puntualmente le responsabilità delle amministrazioni e dei privati è stata chiaramente avvertita nell'ordinamento canadese nel primo periodo di vita del *PSR Program*, vedasi H. ADELMAN, *op. cit.*, 8. Per una sintetica esposizione di come, allo stato attuale, sono ripartite queste responsabilità, vedasi Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC), *Responsibilities of Sponsorship Groups & Availability of IRCC-funded Resettlement and Settlement Services*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2019/11/Responsibilities-of-Sponsors-and-Availability-of-IRCC-funded-Services-for-PSRs-and-BVORs-Oct-2019.pdf>.

gestisce la fornitura dei servizi nell'ambito dei *resettlement* governativi); se la rottura, invece, è imputabile allo sponsor, esso sarà responsabile per i costi dei servizi di integrazione erogati dalle pubbliche amministrazioni in sua sostituzione e il mancato rimborso di tali importi precluderà al privato l'assunzione di nuovi incarichi di *sponsorship*<sup>80</sup>.

Il più definito quadro dei rapporti tra amministrazione e privati o, meglio, il più definito ruolo dell'amministrazione nel sistema di *private sponsorship* canadese, non ha impedito che si verificassero inefficienze e criticità<sup>81</sup>. Per esempio, si sono evidenziate mancanze in termini di dialogo e armonizzazione dell'azione pubblica e privata. Così, se da un lato le istanze del *SAH Council* restano spesso inascoltate, l'esecutivo ha soventemente preso, in via unilaterale e senza alcuna consultazione con i rappresentanti degli sponsor, decisioni capaci di incidere pesantemente sul funzionamento del sistema<sup>82</sup>. Tra queste, si può ricordare l'introduzione di un limite massimo annuale di *sponsorship*, inferiore rispetto alle capacità ricettive espresse dai privati e dunque in contrasto con la natura addizionale del *PSR Program*. Ancora, in senso diametralmente opposto, si può menzionare l'assunzione, sul piano internazionale, di impegni di reinsediamento con l'indicazione anche del numero di rifugiati di cui si farà carico il *PSR Program* – il tutto senza alcuna previa consultazione con i rappresentanti degli sponsor (un

---

<sup>80</sup> Vedasi la *section* 153 (1) e (4) IRPR 2002, in materia di violazione dell'*undertaking* (c.d. *default*) dello sponsor. Per una dettagliata esposizione delle conseguenze della rottura della *sponsorship*, vedasi RSTP, *Sponsorship Disputes and Breakdowns*, online: <http://www.rstp.ca/en/infosheet/sponsorship-disputes-breakdowns/#:~:text=If%20you%20would%20like%20assistance,disputes%2C%20breakdowns%20and%20defaults%2C%20please>.

<sup>81</sup> Si noti che la principale criticità lamentata nel sistema canadese riguarda la fase "esterna", ossia le tempistiche eccessive delle procedure amministrative di accoglimento dell'istanza di sponsorizzazione, con ritardi principalmente imputati alle necessità di valutare l'effettiva condizione di vulnerabilità del candidato beneficiario, piuttosto che l'adeguatezza dello sponsor e del suo programma di accoglienza e integrazione. Tale tematica è riscontrabile nella maggior parte della dottrina canadese menzionata; su tutti, A. CHAPMAN, *op. cit.*, 5 e Canadian Council for Refugees, *Renewing Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., 2 ss.

<sup>82</sup> Riguardo a queste criticità, si vedano S. LABMAN, *op. cit.*, 70 ss.; A. CHAPMAN, *op. cit.*, 4 ss. e Canadian Council for Refugees, *Renewing Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., 3 ss.

esempio si è avuto in relazione alla crisi siriana). Infine, va richiamata la riduzione dei servizi sanitari accessibili ai rifugiati beneficiari del *PSR Program* (non accompagnata da analoga riduzione per i beneficiari del programma di reinsediamento governativo), che ha comportato il sensibile incremento dei costi a carico degli operatori privati, mettendo a rischio la disponibilità di risorse adeguate da investire nell'inclusione sociale dei beneficiari<sup>83</sup>.

Da ultimo, vale la pena menzionare il report *Evaluation of the Resettlement Programs - 2016* realizzato da parte del Ministero dell'Immigrazione canadese<sup>84</sup>. Prima di tutto, bisogna dare atto di come la presenza di una lunga e puntuale analisi sullo stato dei meccanismi di *resettlement* sia di per sé sintomo dello svolgimento di un'effettiva attività pubblica di vigilanza e monitoraggio. Quanto ai contenuti, invece, questi confermano le criticità menzionate in precedenza, mentre numerose raccomandazioni evidenziano ulteriormente l'opportunità di rafforzare il ruolo pubblico nel settore della *private sponsorship*, soprattutto in chiave di formazione e monitoraggio degli operatori, ritenute indispensabili per garantire la corretta integrazione e la tutela dei diritti dei rifugiati.

#### 4. *Quale futuro per i Corridoi umanitari?*

La comparazione tra la *sponsorship* italiana e quella canadese dimostra chiaramente come una più stringente definizione del ruolo pubblico e una più concreta assunzione di responsabilità da parte delle pubbliche amministrazioni si rivelino un passaggio necessario non solo *pro futuro*, in un'ottica di espansione e “normalizzazione” del programma di

---

<sup>83</sup> A seguito di una sentenza della Corte Federale canadese, tuttavia, tale riduzione è stata ritenuta contraria alla *Canadian Charter of Rights and Freedom*, imponendo una ri-espansione del supporto – *Canada (AG) v Canadian Doctors for Refugee Care 2014 FCA 252*. In materia, vedasi S. LABMAN, *op. cit.*, 70.

<sup>84</sup> Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC), *Evaluation of the Resettlement Programs (GAR, PSR, BVOR and RAP)*, 7 luglio 2016, online: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/reports-statistics/evaluations/resettlement-programs.html>.



sponsorizzazione, ma anche in chiave attuale, quale pressante esigenza per garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali degli individui coinvolti nei Corridoi umanitari, oltre che dell'interesse pubblico a una loro corretta integrazione<sup>85</sup>.

L'attuale modello canadese – che è appunto modello sia nei suoi successi che nelle sue mancanze, da cui è opportuno imparare per prevenirle – non solo è l'esito di un percorso iniziato quaranta anni fa<sup>86</sup>, ma ha anche goduto di una condizione favorevole per la sua fioritura, difficilmente ricreabile in un contesto geografico e sociale quale quello che contrassegna l'Italia al momento attuale. Prima di tutto il Canada si caratterizza per una lunga e soddisfacente storia di immigrazione, che tuttora sostiene un'opinione pubblica e una politica favorevole al fenomeno migratorio, il quale continua a essere percepito principalmente come un positivo apporto per la risoluzione dei problemi economici e demografici del paese<sup>87</sup>. Ulteriore risultato di questa “storia di immigrazione” è dato da una popolazione con una fortissima componente di soggetti nati fuori dal paese (si stima circa il 20%) che non solo supporta ulteriormente la percezione positiva del fenomeno migratorio, ma – come visto nelle precedenti pagine – sostiene anche il perpetuarsi dei meccanismi di *sponsorship*, con cittadini e *permanent residents* che si dimostrano pronti a sponsorizzare familiari ancora all'estero<sup>88</sup>. Infine, non può trascurarsi la felice collocazione geografica del Canada, circondato

---

<sup>85</sup> Per considerazioni simili sul ruolo dei soggetti pubblici, seppur in relazione alla *private sponsorship* in generale, vedasi S. FRATZKE, L. KAINZ, H. BEIRENS, E. DORST, J. BOLTER, *Refugee Sponsorship Programmes. A Global State of Play and Opportunities for Investment*, Bruxelles, 2019, 5-7 online: <https://www.migrationpolicy.org/research/refugee-sponsorship-programs-opportunities-investment>.

<sup>86</sup> Si consideri come la stessa dottrina nordamericana, nella fase iniziale di vita del *PSR Program*, riscontrasse carenze (su cui il legislatore è, con maggiore o minore successo, in seguito intervenuto) simili a quelle che vengono lamentate in questa riflessione in relazione ai Corridoi umanitari, come per esempio l'originaria assenza di norme e controlli atti a garantire l'adeguatezza e l'uniformità dei servizi offerti dai vari sponsor ai migranti; si vedano H. ADELMAN, *op. cit.*, 6 ss. e G. NEUWIRTH, L. CLARK, *op. cit.*, 134 ss.

<sup>87</sup> Vedasi J. HYNDMAN, W. PAYNE, S. JIMENEZ, *op. cit.*, 10.

<sup>88</sup> In materia T.R. DENTON, *Unintended consequences of Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., ed E. YAHYAOUI KRIVENKO, *op. cit.*, 579 ss.

dall’oceano e da un vicino “ricco” come gli Stati Uniti, che gli ha consentito di vivere le emergenze migratorie non come “protagonista forzato”, ma come che “attore volontario”, encomiabile nel suo impegno ma pur sempre capace di scegliere e regolare i propri flussi in entrata<sup>89</sup>.

Guardando all’Italia, invece, la situazione è chiaramente differente. Ciò vale per un’opinione pubblica e una politica che si sono dimostrate spesso diffidenti – se non apertamente ostili – al fenomeno migratorio<sup>90</sup>. Vale anche per un contesto sociale in cui il numero di immigrati stabilmente presenti sul suolo italiano è, sì, fortemente in crescita (come dimostra il fatto che i ricongiungimenti familiari siano la prima voce di ingresso nel nostro paese)<sup>91</sup>, ma che è caratterizzato da una disciplina normativa che ostacola la stabilizzazione “giuridica” dello straniero, prevedendo criteri particolarmente stringenti in materia di ottenimento della cittadinanza e, prima ancora, della lungo-residenza, ossia gli *status* che potrebbero essere razionalmente richiesti per ricoprire la

---

<sup>89</sup> Riguardo a questa critica, vedasi D. PRESSÉ, J. THOMSON, *op. cit.*, 95.

<sup>90</sup> Sul diffondersi delle retoriche “nazionaliste”, in base alle quali si rivendica il primato degli interessi dei cittadini su quelli dei migranti, così da legittimare approcci fortemente restrittivi quanto a ingresso, accoglienza, accesso ai servizi e, in generale, godimento dei diritti da parte degli gli stranieri, vedasi M. SAVINO, *Il diritto dell’immigrazione: quattro sfide*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 381 ss.; ancora, per un’analisi delle ragioni alla base dell’ampio interesse suscitato nel dibattito pubblico dal tema migratorio, vedasi F. CORTESE, M. CVAJNER, M.P. PALADINO, G. SCIORTINO, J. VAES, *Crisi migratorie e mobilità umana: una prospettiva multi-disciplinare*, in *Giornale italiano di psicologia*, 2019, 409 ss. e M. SAVINO, *Le prospettive dell’asilo in Europa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, 553 ss. (spec. pp. 554-555).

<sup>91</sup> Nel 2018, il 42.3% dei nuovi ingressi in Italia era riconducibile a ipotesi di riunificazioni familiari, come risulta da ISTAT, *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza*, 2018, 3 online: [https://www.istat.it/it/files/2018/11/Report\\_cittadini\\_non\\_comunitari.pdf](https://www.istat.it/it/files/2018/11/Report_cittadini_non_comunitari.pdf). Il peso della riunificazione familiare è ulteriormente aumentato negli anni successivi, pur nella generale riduzione degli ingressi (anche causati dai maggiori impedimenti alla circolazione degli stranieri dovuti alla pandemia di COVID-19), sino ad arrivare al 59% del totale nel 2020, come riscontrato da ISTAT, *Cittadini non comunitari in Italia. Anni 2020-2021*, 2021, online: [https://www.istat.it/it/files/2021/10/Cittadini-non-comunitari\\_2020\\_2021.pdf](https://www.istat.it/it/files/2021/10/Cittadini-non-comunitari_2020_2021.pdf).

posizione di sponsor<sup>92</sup>. Vale, infine, per la collocazione geografica, che fa comunque degli accessi via mare la principale modalità di ingresso dei richiedenti asilo.

Non mancano, poi, più generali dubbi sulla possibilità della *private sponsorship* di essere veramente uno strumento ordinario di gestione migratoria. Nonostante i suoi quaranta anni di vita, infatti, si discute ancora nel contesto canadese se la sponsorizzazione privata sia una risorsa capace di rinnovarsi o sia risorsa destinata a estinguersi col tempo a fronte di una progressiva perdita di interesse dei privati<sup>93</sup>. I numeri del *PSR Program* sembrano far pendere l'ago della bilancia verso la prima delle due opzioni, mostrando anche una forte elasticità dell'istituto, ovvero una capacità di estendere fortemente la propria portata a fronte dei momenti di emergenza (si ricorda il richiamato picco di accoglienze del 1978-1979 in relazione alla crisi indocinese, così come quelli, successivi, avvenuti in risposta alla caduta dell'URSS e alla crisi siriana, in cui decine di migliaia di rifugiati sono stati accolti su base annua, a fronte di medie più contenute, nel novero di 3000 unità, in condizioni ordinarie)<sup>94</sup>. La stessa elasticità, d'altra parte, dimostra il rilievo che l'attenzione mediatica può avere sull'istituto in questione, assicurando un forte sostegno alle situazioni maggiormente capaci di attirare l'attenzione pubblica, ma rischiando di avere scarso impatto in relazione a situazioni altrettanto gravi, ma non ugualmente pubblicizzate<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> Per un sintetico e aggiornato inquadramento di tali requisiti, vedasi i capitoli I e XI di P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, 2021.

<sup>93</sup> S. LABMAN, *op. cit.*, 76, in cui l'Autore esprime queste perplessità in forma metaforica, interrogandosi sul fatto che il *PSR Program* possa considerarsi una risorsa assimilabile a una foresta, dunque capace di rinnovarsi se curata adeguatamente, oppure a una miniera, inesorabilmente destinata a estinguersi.

<sup>94</sup> Vedasi J. HYNDMAN, W. PAYNE, S. JIMENEZ, *op. cit.*, 7; S. LABMAN, *op. cit.*, 71; B. TREVIARANUS, M. CASASOLA, *op. cit.*, 181.

<sup>95</sup> J. HYNDMAN, W. PAYNE, S. JIMENEZ, *op. cit.*, 57. Quanto all'impatto dell'attenzione mediatica sull'accoglienza e sulla percezione dei migranti, attuali conferme giungono, anche per l'Italia, in relazione alla recente e "vicina" crisi umanitaria conseguente alla guerra in Ucraina, che ha comportato un'ingente mobilitazione della società civile, con molte famiglie che hanno manifestato la loro disponibilità ad accogliere migranti in

Dunque, pur non mancando gli ostacoli per un'espansione e una normalizzazione della *private sponsorship* nel nostro paese, non si vuole negare che un ampliamento della sua portata potrebbe dar luogo a un valido e meritevole strumento chiamato ad agire a completamento (*rectius*, in aggiunta) del già esistente sistema di ingresso, accoglienza e integrazione<sup>96</sup>. Da un lato, la normalizzazione del sistema dei Corridoi umanitari potrebbe effettivamente attenuare la pressione delle migrazioni non pianificate e salvare vite umane (con migranti che potrebbero preferire attendere un reinsediamento legale, piuttosto che rischiare la propria vita lungo le tratte migratorie), così come potrebbe consentire una gestione più efficiente e pianificata delle attività di accoglienza e integrazione e – da ultimo – una razionalizzazione della relativa spesa pubblica.

Dall'altro lato, spinte in tale direzione arrivano chiaramente dall'ordinamento europeo, laddove vari interventi – per quanto in nessun modo vincolanti – evidenziano il ruolo chiave che possono assumere “i programmi di sponsorizzazione da parte di comunità o privati” nello sviluppare l'offerta di percorsi legali verso l'Europa<sup>97</sup>. Tali programmi, infatti, “possono aiutare gli Stati membri ad aumentare il numero di posti di reinsediamento e a integrare con successo i rifugiati nelle comunità di accoglienza”, migliorando anche il sostegno pubblico a favore dei rifugiati e aiutando a prevenire spostamenti irregolari, ivi inclusi quelli successivi al reinsediamento<sup>98</sup>. Questo, d'altro canto, appare in

---

fuga dal conflitto. Circostanza, quest'ultima, assai più rara in relazione a guerre e a emergenze umanitarie più “lontane”, incapaci di catturare un'analogia attenzione da parte della collettività.

<sup>96</sup> Sul ruolo chiave della realizzazione di un apparato organizzativo (e amministrativo) capace di perseguire efficientemente la gestione del fenomeno migratorio, dalla regolarizzazione delle vie di accesso agli interventi in tema di accoglienza e integrazione, vedasi P. BONETTI, *Editoriale al Fascicolo 3*, in *Dir. imm. citt.*, 2021, online: <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/128-fascicolo-n-3-2021/editoriale-n-3-2021/231-editoriale>; F. CORTESE, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2019, 435 ss.; M. SAVINO, *Il diritto dell'immigrazione: quattro sfide*, cit., 381 ss.

<sup>97</sup> Così il già menzionato *Nuovo Patto per la Migrazione e l'Asilo*, [COM(2020) 609] del 23 settembre 2020 (spec. p. 25).

<sup>98</sup> Così la Commissione europea nella *Raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE* [C(2020)6467] del 28 settembre 2020 (spec. p. 5).

consonanza con il crescente ruolo riconosciuto alla società civile nella gestione del fenomeno migratorio<sup>99</sup>.

Su tutto, quello che appare veramente importante per le future evoluzioni dei Corridoi umanitari in Italia è giungere a una più realistica riconsiderazione degli stessi come un'effettiva *partnership* pubblico-privata, volta a migliorare le capacità recettive del paese e a incrementare le *chances* di un'inclusione sociale di successo per gli stranieri, e non solo come un mero espediente per la riduzione dei costi e delle attenzioni pubbliche in materia migratoria. L'introduzione di un esaustivo quadro normativo, l'implementazione di un'adeguata struttura amministrativa di supporto e, quindi, la definizione di un corretto bilanciamento tra l'autonomia privata e l'irrinunciabile ruolo pubblico di vigilanza e regolazione sembrano, a questo punto, i passi necessari per una benefica crescita dell'istituto negli anni a venire<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Vedasi, da ultimo, la già menzionata Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027* [COM(2020) 758] del 24 novembre 2020 che, seppur limitatamente al tema dell'integrazione, dedica due specifiche sezioni alla costruzione di “partenariati solidi per un processo di integrazione più efficace” (pp. 17-19, in cui si evidenzia l'importanza di “responsabilizzare le comunità di accoglienza” attraverso varie linee di intervento) e al supporto della “partecipazione e [del]l'incontro con la società di accoglienza” (pp. 22-24, in cui si incentivano forme partecipazione attiva e congiunta, tanto dei migranti, quanto delle “popolazioni autoctone”, alla vita sociale delle comunità di appartenenza).

<sup>100</sup> Chiaro, in questo senso, P. BONETTI, *op. cit.*, laddove l'Autore parla di “opachi protocolli per ‘corridoi umanitari’ stipulati con enti o soggetti del terzo settore, magari nell'ambito di vaghi programmi di reinsediamento finanziati dalla UE (che forse saranno pure estesi agli afghani)”. Quello che l'Autore suggerisce, infatti, è la previsione di un “tridente” di soluzioni per l'ingresso regolare degli stranieri: oltre a meccanismi di evacuazione urgente e al necessario superamento dell'attuale *impasse* in tema di visti umanitari, bisognerebbe garantire “specifici programmi di ricollocazione e reinsediamento finanziati dalla UE e gestiti dai Governi, *anche con la collaborazione di organizzazione internazionali e di enti del terzo settore*, in favore di ben determinati gruppi di persone bisognose di protezione internazionale che chiedano di lasciare un altro Stato in cui hanno trovato una prima protezione che però non è durevole, né effettiva. *Ogni programma dovrebbe essere regolato con norme chiare e con garanzie sia per il richiedente, sia per la presa in carico da parte del sistema di accoglienza* [enfasi aggiunta]”. Sempre in materia, vedasi anche P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d'intesa sui “Corridoi umanitari” tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il Governo ed il lo-*

Che i tempi siano maturi per giungere a questo risultato è stato recentemente ricordato dai Giudici delle leggi che, partendo dalla nuova disciplina introdotta in relazione al ruolo della società civile nel perseguimento dei pubblici interessi<sup>101</sup>, hanno esaltato l'importanza del modello di "amministrazione condivisa", in cui i privati sono chiamati a diventare (non attori esclusivi, ma) alleati di un'amministrazione con cui collaborare per giungere al miglior soddisfacimento delle esigenze di tutti i membri della collettività ("vecchi o nuovi") che si trovino in situazioni di bisogno<sup>102</sup>.

Che le esigenze siano pressanti, poi, ha trovato chiara manifestazione in relazione alla corrente situazione drammatica, con cui si è aperto questo scritto. In un primo momento, infatti, si è a cercare di far fronte al rapido e ingente flusso di migranti in ingresso dall'Ucraina ampliando i posti del sistema di accoglienza esistente (tanto quello SAI, quanto quello dei Centri di Accoglienza Straordinaria), di fatto a discapito degli ulteriori possibili beneficiari considerati i limiti di elasticità e di ri-

---

*ro possibile impatto sulle politiche migratorie*, cit., 31, in cui l'Autore parla di una "sfida di fattibilità" di una collaborazione tra lo Stato e la società civile, nonché D. BORGONOVINO RE, *op. cit.*, 1732, in cui l'Autrice sottolinea a sua volta l'importanza del bilanciamento tra ruolo pubblico e ruolo privato, evidenziando come gli interventi delle autorità non possano eccedere fino a snaturare la centralità, nelle *sponsorship*, dell'attività privata. Dunque, anche in una prospettiva di garanzia delle prerogative degli operatori privati, una più chiara definizione delle reciproche sfere di competenza gioverebbe alla sopravvivenza e all'ulteriore fioritura dell'istituto dei Corridoi umanitari.

<sup>101</sup> Il riferimento è, naturalmente, al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, c.d. Codice del Terzo settore.

<sup>102</sup> Vedasi Corte cost. 26 luglio 2020, n. 131. Per un commento alla sentenza, G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, 2020, 1449 ss., nonché la pluralità di contributi in A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore*, Napoli, 2020. Sull'amministrazione condivisa si è oramai espressa ampia dottrina, soprattutto a fronte dei crescenti margini di implementazione riconosciuti a tale modello amministrativo; basti qui il richiamo all'opera in cui tale nozione ha trovato la sua prima formulazione, G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 29 ss., laddove lo stesso Autore ne riconosce la continuità con il pensiero di altri illustri Autori tra cui, su tutti, F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, ora in ID., *Scritti giuridici*, I, Milano, 2006, 869 ss.

sorse dei meccanismi in questione<sup>103</sup>. In un secondo momento, si è compresa l'importanza e l'irrinunciabilità – specie in tale situazione di emergenza – dell'ulteriore azione sussidiaria e solidale che può essere svolta dalla società civile, prevedendo la definizione di altre

forme di accoglienza diffusa, diverse da quelle previste nell'ambito delle strutture di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, da attuare mediante i Comuni, gli enti del Terzo settore, i Centri di servizio per il volontariato, gli enti e le associazioni iscritte al registro di cui all' articolo 42 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e gli enti religiosi civilmente riconosciuti, prevedendo sostanziale omogeneità di servizi e costi con le citate strutture di accoglienza<sup>104</sup>.

D'altro canto, proprio quest'ultima affermazione (“prevedendo sostanziale omogeneità di servizi e costi con le citate strutture di accoglienza”), accompagnata dalla delega alle ordinanze di protezione civile per la “disciplina delle diverse forme di supporto all'accoglienza” in questione<sup>105</sup>, conferma ulteriormente come l'afflato solidaristico della società civile debba essere accompagnato da un'irrinunciabile guida delle pubbliche amministrazioni, specialmente in una materia, quale quella migratoria, in cui interessi pubblici e diritti fondamentali degli individui sono tanto inscindibilmente intrecciati.

---

<sup>103</sup> Vedasi il d.l. 28 febbraio 2022, n. 16, laddove l'art. 3 prevede l'attivazione di ulteriori tremila posti nel sistema SAI, con i due successivi commi che dispongono di fatto una “condivisione delle risorse” precedentemente destinate ai soli migranti provenienti dall'Afghanistan, disciplinando poi nel comma 5 l'accoglienza anche nelle ulteriori strutture di cui agli artt. 9 e 11 d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142. Quanto alle più puntuali disposizioni volte all'attuazione di tali previsioni, vedasi l'ordinanza del Capo di Dipartimento della Protezione Civile 4 marzo 2022, n. 872.

<sup>104</sup> Cfr. art. 31 d.l. 21 marzo 2022, n. 21.

<sup>105</sup> Alcune prime indicazioni al riguardo sono contenute nella recentissima ordinanza del Capo di Dipartimento della Protezione Civile 29 marzo 2022, n. 881.





# CONDIZIONALITÀ DEI BENEFICI E *PARTNERSHIP* PUBBLICO-PRIVATA NEL SISTEMA ITALIANO DI ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO

*Francesco Moresco*

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La condizionalità dei benefici per l'asilo nell'esperienza italiana. 2.1. Le fattispecie italiane di revoca delle condizioni materiali di accoglienza: un primo inquadramento alla luce del diritto vivente. 2.2. Condizionalità dei benefici e *partnership* pubblico-privata: le funzioni di sorveglianza e disciplina degli enti gestori nel sistema italiano di accoglienza "diffusa". 3. I limiti sostanziali e procedurali del potere condizionale sulle condizioni di accoglienza: un'indagine multilivello. 3.1. Il livello di garanzie "interno" al Sistema Comune Europeo di Asilo alla luce della sentenza *Haqbin*. 3.2. La limitazione delle misure di accoglienza come forma di espressione del diritto punitivo: le premesse sostanziali per l'affermazione di un livello superiore di tutela dello straniero. 4. Osservazioni *de iure condendo*: alcuni suggerimenti per una riforma delle disposizioni condizionali degli artt. 13 e 23 d.lgs. 142/2015. 5. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Nella corrente fase politica di ripensamento delle norme guida del sistema comune europeo di asilo, una peculiare rilevanza è ricoperta dal dibattito sul diritto del richiedente protezione internazionale alla tutela delle condizioni materiali *minime* (c.d. *social minimum*) di accoglienza<sup>1</sup>.

In questo settore, lo spettro applicativo della direttiva 2013/33/UE è stato fatto oggetto di una penetrante rielaborazione a partire dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12 novembre

---

<sup>1</sup> Si vedano *ex multis* L. THORNTON, *The Socio-Economic Rights of Asylum Seekers in International & European Law*, Abingdon, 2015; E. TSOURDI, *EU Reception Conditions: A Dignified Standard of Living for All Applicants?*, in V. CHETAİL et al. (eds.), *Reforming the Common European Asylum System – The New European Refugee Law*, London, 2014, 271; CGUE, *Federal agentschap voor de opvang van asielzoekers v Selver Saciri and Others*, C-79/13, 27 settembre 2014, in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

2019 sul caso *Haqbin*<sup>2</sup>. In tale decisione, i giudici di Lussemburgo hanno inteso fornire un'interpretazione "convenzionalmente orientata" della disciplina comunitaria relativa ai casi e modi di revoca delle condizioni materiali di accoglienza dei richiedenti asilo. In particolare, la Corte di giustizia ha riaffermato l'obbligo in capo agli Stati di assicurare la "continuità della presa in carico" dei richiedenti privi di mezzi di sostentamento, specificando come il ricorso allo strumento della revoca delle condizioni materiali di accoglienza, ove non accompagnato da adeguate garanzie per lo straniero, possa integrare una violazione del principio di dignità umana di cui all'art. 1 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea.

Com'è noto, la sentenza *Haqbin* ha prodotto una vasta eco nel sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo: si tratta, a ben vedere, di una conseguenza inevitabile<sup>3</sup>, che ha contribuito a mettere in luce alcune rilevantissime carenze in tema di legalità e giusto procedimento della disciplina domestica del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142<sup>4</sup>. Tale contrasto frontale tra la disciplina italiana e la giurisprudenza comunitaria ha avuto come esito la recente disapplicazione dell'art. 23, co. 1, lett. e), d.lgs. 142/2015 da parte dei giudici amministrativi<sup>5</sup> investiti dai ricorsi dei richiedenti privati delle condizioni di accoglienza, con un conseguente effetto di "obliterazione" dell'intero comparto di disposizioni sanzionatorie ivi previsto<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> CGUE, *Haqbin v. Federal agentschap voor de opvang de asielzoekers*, C-233/18, 12 novembre 2019, in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu). Cfr. M. MARCHEGIANI, *Revoca delle condizioni materiali di accoglienza e minori richiedenti protezione: l'orientamento della Corte di giustizia nel caso Haqbin*, in [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org), 30 novembre 2019.

<sup>3</sup> Di una «palese illegittimità delle norme italiane in materia» di condizionalità dei benefici per l'asilo parlava già P. BONETTI, *Il richiamo della Corte al Belgio (dignitose condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo) vale anche per l'Italia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2020, 173.

<sup>4</sup> D. BELLUCCIO, *La revoca dell'accoglienza ai richiedenti asilo*, 2017, in [www.asgi.it](http://www.asgi.it); A. BRAMBILLA, *Il diritto all'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia: quali sfide dopo la legge 132/2018*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 8 maggio 2019.

<sup>5</sup> Cfr. Tar Toscana, 6 maggio 2020, n. 540, in [www.giurisprudenzaamministrativa.it](http://www.giurisprudenzaamministrativa.it).

<sup>6</sup> G. DEL TURCO, *La revoca delle misure assistenziali ai richiedenti asilo: la dignità umana come limite invalicabile e la necessità di un intervento legislativo*, in [www.adim](http://www.adim)

La necessità di una riforma delle disposizioni di diritto italiano sulla condizionalità dei benefici per l'asilo è stata, poi, esplicitata nella comunicazione ex art. 58, r.d. n. 444/1942 del Consiglio di Stato al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Interno del 9 luglio 2020, ove si segnala la natura “oscura, imperfetta od incompleta” della norma di cui all'art. 23 d.lgs. 142/2015 e si suggerisce l'adozione di iniziative legislative volte a colmare il detto vuoto di disciplina<sup>7</sup>.

Il presente contributo si propone di indagare le prospettive di superamento della lacuna formatasi, nell'ottica di una futura razionalizzazione delle ipotesi di ricorso alla condizionalità nel sistema italiano di accoglienza per l'asilo. A questo fine, l'analisi procederà come segue: dapprima (par. 2), si fornirà una ricostruzione dello “stato dell'arte” relativo all'istituto della revoca delle condizioni materiali di accoglienza e alla sua applicazione nell'ordinamento italiano, facendo riferimento alla recente giurisprudenza amministrativa (2.1) e ricostruendo il ruolo ricoperto all'interno del procedimento dagli enti gestori dei centri di accoglienza (2.2.); tali incursioni nel diritto vivente costituiranno le premesse per affrontare il tema dei limiti legali del potere condizionale dello Stato nel settore dell'accoglienza (par. 3): si provvederà, da un lato, a ricostruire l'architettura di tutele sostanziali e procedurali delineata dagli strumenti del sistema comune europeo di asilo (CEAS) (3.1); dall'altro, dopo aver sottolineato il carattere formalmente e/o sostanzialmente *sanzionatorio* di alcune delle misure condizionali previste dalla direttiva “accoglienza”, si discuterà l'influenza su tale settore disciplinare delle garanzie individuate dal principio internazionalistico di non penalizzazione dei richiedenti asilo (art. 31 Conv. Ginevra 1951) e della giurisprudenza CEDU sulle c.d. sanzioni punitive (3.2); si identificheranno così, differenti livelli di tutela applicabili allo straniero in funzione della diversa natura e scopo dei provvedimenti limitativi allo stesso irrogati: le linee della suddetta opera di demarcazione saranno “riordinate”, infine, in una breve serie di osservazioni *de iure condendo* (par. 4).

---

*blog.com*, giugno 2020; E. FIORINI, *Le misure di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e la loro revoca*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 13 maggio 2020.

<sup>7</sup> Cons. Stato, Sez. I, 9 luglio 2020, n. 1271, in [www.giurisprudenzaamministrativa.it](http://www.giurisprudenzaamministrativa.it).

## 2. La condizionalità dei benefici per l'asilo nell'esperienza italiana

### 2.1. Le fattispecie italiane di revoca delle condizioni materiali di accoglienza: un primo inquadramento alla luce del diritto vivente

La disciplina comunitaria della direttiva 2013/33/UE presenta al suo articolo 20 la regolazione del potere statale di riduzione o di revoca delle condizioni materiali di accoglienza, garantite ai richiedenti asilo ex art. 17 della stessa direttiva, comprendenti “alloggio, vitto e vestiario, forniti in natura o in forma di sussidi economici o buoni, o una combinazione delle tre possibilità, nonché un sussidio per le spese giornaliere” (art. 2, lett. “g”, direttiva 2013/33/UE). Il considerando 25 della direttiva risulta chiaro<sup>8</sup> nell'esplicitare l'obiettivo di fondo di tali disposizioni nell'esigenza di prevenzione e contrasto delle condotte configuranti un c.d. “abuso” del diritto all'accoglienza o di comportamenti considerati pericolosi per l'ordinata gestione della vita dei centri. La direttiva identifica sei ipotesi tipiche di riduzione o revoca delle condizioni materiali di accoglienza nei casi in cui il richiedente i) abbandoni il luogo di residenza senza autorizzazione (art. 20 co. 1, lett. a); ii) venga meno al rispetto degli obblighi connessi alla procedura di asilo (art. 20, co. 1, lett. b); iii) presenti una domanda reiterata (art. 20, co. 1, lett. c); iv) si attivi con ingiustificato ritardo nella presentazione della domanda di protezione internazionale (art. 20 co. 2); v) occulti fraudolentemente risorse finanziarie in suo possesso (art. 20, co. 3); vi) si renda responsabile di gravi e ripetute violazioni delle regole dei centri e/o di comportamenti gravemente violenti (art. 20, co. 4).

Di tali misure, soltanto quelle indicate sub i), ii), iii), v) e vi) risultano recepite, pur con alcune notevoli differenze testuali, nel diritto interno italiano e saranno singolarmente esaminate nell'analisi che segue.

Volendo seguire l'ordine adottato dalla disciplina italiana (art. 23 d.lgs. 142/2015), una prima fattispecie revocatoria si configura nel caso di «mancata presentazione presso la struttura o abbandono del centro di

---

<sup>8</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale Manuel Campos Sánchez-Bordona sul caso *Haqbin*, 6 giugno 2019, 60; cfr. European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Withdrawal of reception conditions of asylum seekers. An appropriate, effective, or legal sanction?*, in [www.ecre.org](http://www.ecre.org), luglio 2018.

accoglienza» da parte del richiedente protezione internazionale (art. 23, co. 1, lett. a). Va ricordato che l'accesso dello straniero alle strutture di accoglienza, nonché la sua permanenza tendenzialmente continuativa nel centro o nell'alloggio assegnatogli costituisce requisito legale, ex art. 14, co. 5, d.lgs. 142/2015, per beneficiare delle misure di accoglienza. Più in generale, la sicura "domiciliazione" del richiedente asilo in un luogo noto viene a configurare condizione per la sua permanenza legale sul territorio dello Stato, determinando l'eventuale irreperibilità dello straniero la sospensione immediata della procedura di esame della domanda di protezione internazionale e, al decorrere di dodici mesi dalla scomparsa, la decadenza dal titolo di soggiorno (art. 23-bis, d.lgs. 25/2008).

Sul piano disciplinare, la prassi tuttora osservabile in numerosi centri e prefetture risulta ispirata a una logica di "tolleranza zero" nei confronti di qualsivoglia infrazione delle regole sui rientri, venendo disposta la revoca dei benefici anche a fronte di episodi di allontanamento dal centro per una sola notte<sup>9</sup>. Anche a seguito di ripetute denunce delle associazioni di settore<sup>10</sup>, la giurisprudenza amministrativa più recente ha elaborato, su questo punto, una distinzione in via interpretativa tra casi di mero "allontanamento" dello straniero dal centro di accoglienza e casi di vero e proprio "abbandono", inteso quest'ultimo come comportamento caratterizzato da «un coefficiente di tipo soggettivo implicante l'intenzionalità della scelta dello straniero di fare a meno in modo definitivo del dispositivo di accoglienza»<sup>11</sup>. A fronte di un semplice allontanamento dal centro, risulta sempre ammessa la reintegrazione del richiedente nel suo alloggio, mentre per i casi di "abbandono", l'art. 23 co. 3 d.lgs. 142/2015 prevederebbe come regola generale la decadenza dello straniero dai benefici dell'accoglienza, salva la prova di eccezio-

<sup>9</sup> Cfr. *ex multis* Tar Friuli, 15 maggio 2020, n. 42. Per un quadro complessivo a livello italiano, cfr. ECRE, *Country report Italy. 2019 update*, in [www.ecre.eu](http://www.ecre.eu), 97 ss.

<sup>10</sup> Cfr. per la situazione milanese, NAGA, *Senza Scampo*, dicembre 2019, <https://cutt.ly/byOB3Wr>; per quella veronese LASCIADECENTRARE, *Verona e le "facili" revocche dall'accoglienza dei richiedenti asilo*, 11 gennaio 2018, <https://bit.ly/2yqYphW>. Per un'analisi quantitativa del fenomeno a livello nazionale, cfr. D. FACCHINI, *Così le prefetture italiane hanno escluso 100mila persone dall'accoglienza in quattro anni*, 1 dicembre 2019, in [www.altreconomia.it](http://www.altreconomia.it).

<sup>11</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 14 maggio 2019, n. 3122, in [www.giurisprudenzaamministrativa.it](http://www.giurisprudenzaamministrativa.it).

nali condizioni di “caso fortuito, forza maggiore o gravi motivi personali” alla base dell’allontanamento prolungato. Tale ultima disposizione identifica, invero, presupposti di “reingresso” ben più restrittivi rispetto alla disciplina sovraordinata di cui all’art. 20, co. 3, direttiva 2013/33/UE, la quale prevederebbe come regola generale la reintegrazione del richiedente nella struttura, a fronte di apposita richiesta, avuto anche riguardo ai motivi della scomparsa. Da tale discrasia appare derivare l’assurda liberalizzazione, nella disciplina italiana, di decisioni amministrative disponenti l’abbandono sociale di soggetti concretamente reperibili e già in precedenza qualificatisi come privi di mezzi di sostentamento<sup>12</sup>. Il Consiglio di Stato ha inteso identificare gli *interessi* fondamentali sottesi alla revoca dei benefici, in presenza di violazioni degli obblighi di residenza dei richiedenti, nelle «finalità di disciplina, monitoraggio della capienza, controllo sugli spostamenti, tali da garantire le esigenze di efficienza amministrativa, sicurezza e ordine pubblico»<sup>13</sup>. Proprio il riferimento alla contrarietà dei fatti di c.d. “allontanamento” agli interessi di speditezza ed efficienza della procedura amministrativa ha portato alcune pronunce a qualificare la decisione di revoca delle condizioni materiali di accoglienza come “provvedimento amministrativo vincolato”, e ciò in ragione della previsione, nella disciplina italiana, della revoca dei benefici come unico rimedio possibile di reazione alla violazione degli obblighi di residenza del richiedente asilo<sup>14</sup>.

Anche le successive ipotesi di revoca per «mancata presentazione del richiedente all’audizione dell’organo di esame della domanda» (art. 23, co. 1, lett. b, d.lgs. 142/2015) e di «presentazione di una domanda reiterata ai sensi dell’art. 29 d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25» (art. 23, co. 1, lett. c) appaiono, invero, porsi all’intersezione tra il diritto all’accoglienza e le condizioni per l’accesso alla protezione internazionale. Le fattispecie considerate includono, infatti, nel loro spettro applicativo potenzialmente tanto i connotati di un provvedimento “risolutorio” del titolo di soggiorno per sopravvenuta carenza dei requisiti le-

---

<sup>12</sup> P. BONETTI, *op. cit.*, 175.

<sup>13</sup> Cons. Stato, Sez. III, 14 maggio 2019, n. 3122, in [www.giurisprudenzaamministrativa.it](http://www.giurisprudenzaamministrativa.it).

<sup>14</sup> Cfr. Tar Lazio, Sez. Prima-ter, 7 luglio 2020, n. 7828; cfr. Cons. Stato, Sez. III, 25 febbraio 2020, n. 1411, in [www.giurisprudenzaamministrativa.it](http://www.giurisprudenzaamministrativa.it).

gali, tanto quelle di una sanzione disciplinare<sup>15</sup>. Per quanto attiene alla prima ipotesi, risulta chiaro come, in alcuni casi, la mancata ottemperanza dello straniero ai propri obblighi procedurali possa costituire presupposto per la perdita dello *status* di richiedente asilo. Ciò può accadere, invero, a fronte di una decisione irrevocabile di diniego della protezione internazionale adottata *in absentiam* ex art. 14 co. 4 d.lgs. 25/2008, laddove il richiedente non si sia presentato all'audizione di fronte all'organismo di esame della sua domanda di asilo. Analogamente, per il caso della presentazione di una domanda reiterata, il richiedente, laddove abbia semplicemente ripresentato le stesse motivazioni della sua richiesta di asilo originariamente rigettata, viene fatto oggetto di una decisione di manifesta inammissibilità (art. 29 d.lgs. 25/2008), venendo così meno il suo diritto alla permanenza sul territorio. La prassi recente di varie prefetture territoriali in questi casi mostra, tuttavia, come anche prima della decisione definitiva dell'organo giurisdizionale, la rilevazione da parte dell'amministrazione del centro di una presunta reiterazione della domanda di asilo venga frequentemente considerata indice di un comportamento "abusivo" del richiedente e considerata già di per sé sufficiente per decretare la decadenza dalle condizioni materiali di accoglienza di soggetti ancora formalmente dotati di regolare titolo di soggiorno sul territorio<sup>16</sup>.

La successiva fattispecie di revoca, relativa all'«accertamento della disponibilità da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti» (art. 23, co. 1, lett. d), appare, invece, configurare un caso di decadenza dai benefici per sopravvenuta mancanza di una delle condizioni per l'accesso alle misure di seconda accoglienza ex art. 14 co. 1 d.lgs. 142/2015<sup>17</sup>. Anche riguardo a tale ipotesi, apparentemente "pacifica" nei suoi presupposti applicativi, la prassi amministrativa ha presentato una notevole rigidità applicativa, specie per quanto riguarda

---

<sup>15</sup> EASO, *Judicial analysis. Reception of applicants for international protection*, 2020, in [www.easo.eu](http://www.easo.eu), 76.

<sup>16</sup> Cfr. Tar Basilicata, 14 novembre 2019, n. 833; Tar Calabria, Sez. I, 18 novembre 2019, n. 1929; Tar Lazio, Sez. I-Ter, 7 luglio 2020, n. 7842; Tar Lombardia, Sez. III, 28 dicembre 2020, n. 2606, in [www.giurisprudenzaamministrativa.it](http://www.giurisprudenzaamministrativa.it).

<sup>17</sup> Il successivo co. 6 della norma prevede la possibilità per lo Stato di richiedere il rimborso al richiedente dell'ammontare di benefici "indebitamente" fruiti.

l'interpretazione della nozione di “mezzi economici sufficienti”; in vari casi<sup>18</sup>, infatti, a fronte dell'accertamento della percezione da parte del richiedente di redditi da lavoro precario per uno o pochi mesi, varie prefetture territoriali hanno ritenuto emanare provvedimenti di revoca dell'accoglienza senza una previa indagine sulle prospettive economiche future del destinatario<sup>19</sup>.

Infine, l'ipotesi ex art. 23, co. 1, lett. e), ove si prevede la revoca dell'accoglienza a fronte di “gravi o ripetute violazioni delle regole dei centri o comportamenti gravemente violenti”, appare ispirata a una logica di tutela dell'ordine e della sicurezza interni ai centri<sup>20</sup>. La disciplina comunitaria è esplicita nel riconoscere valenza *sanzionatoria* a questa specifica fattispecie (art. 20, co. 4, dir. 2013/33/EU), mentre nessuna indicazione in questo senso si ritrova nel diritto interno italiano. A prescindere da ciò, risulta evidente la prossimità di tale disposizione alla disciplina repressiva in tema di immigrazione: non appare improbabile, infatti, che i comportamenti di cui alla suddetta lett. e) possano venire a integrare ipotesi di responsabilità penale o la base “naturalistica” di una valutazione di pericolosità sociale ex art. 23, co. 7, d.lgs. 142/2015<sup>21</sup>. In tali casi, la disciplina sull'asilo viene sovente a sovrapporsi con quella dell'espulsione amministrativa/giudiziale o con il diritto processuale penale, ipotesi in cui, dunque, la decadenza dall'accoglienza propriamente detta può conseguire alla parallela applicazione di un regime procedurale alternativo.

---

<sup>18</sup> LASCIAATECIENTRARE, *Ben 7 ordinanze contro le revoche dell'accoglienza della Prefettura di Matera. Il Tar Basilicata ci dà nuovamente ragione*, 6 giugno 2019, in [www.meltingpot.it](http://www.meltingpot.it).

<sup>19</sup> In conseguenza di ciò, alcuni TAR attualmente richiedono l'accertamento concreto dell'autonomia economica del richiedente, fondato quantomeno sulla rilevazione di un reddito annuale superiore alla soglia prevista per legge. Cfr. Tar Toscana, 15 aprile 2020, n. 537, in [www.giurisprudenzaamministrativa.it](http://www.giurisprudenzaamministrativa.it).

<sup>20</sup> CGUE, 2019, *Haqbin*, cit., 44.

<sup>21</sup> Giova ricordare come il prefetto stesso risulti investito ex art. 23 co. 7 d.lgs. 142/2015 di un obbligo di puntuale coordinamento con l'autorità questorile, laddove siano accertati i presupposti per la valutazione di pericolosità del richiedente ex art. 6, co. 2, 9, 11 e 14, prevedendosi in questo caso un “avvicendamento” tra il regime dell'accoglienza e quello del trattenimento.



La giurisprudenza amministrativa, tuttavia, mostra una prassi di ricorso a tali forme di sanzione ben più ampia della cornice sopra delineata: nella maggior parte dei casi, il migrante estromesso dal centro non risulta destinatario di provvedimenti espulsivi o dell'autorità di pubblica sicurezza<sup>22</sup>. La nozione di "gravità" della violazione o del comportamento violento risulta, dunque, interpretata estensivamente dalle autorità amministrative, venendo a comprendere anche semplici casi di ripetizione di comportamenti non collaborativi<sup>23</sup>, proteste<sup>24</sup>, occultamento di piccole somme di denaro<sup>25</sup>: tutti casi connotati, all'evidenza, da una componente di rischio per l'ordine e sicurezza interna ed esterna ai centri inidonea a far sorgere esigenze cautelari o a incardinare un procedimento penale<sup>26</sup>. Ancora una volta, di conseguenza, il richiedente asilo risulta escluso dal circuito dell'accoglienza, senza venire reindirizzato verso percorsi di supervisione alternativi da parte dell'autorità pubblica, risultando costretto ad assicurarsi autonomamente la sopravvivenza.

---

<sup>22</sup> La possibilità di fondare il ricorso alle sanzioni suddette su presupposti diversi dalla violazione di norme penali è stato fatto oggetto di richiesta di pronuncia pregiudiziale in Tar Toscana, 12 novembre 2018, n. 1481, in [www.giurisprudenzaamministrativa.it](http://www.giurisprudenzaamministrativa.it).

<sup>23</sup> Si considerino ad esempio le circolari della Prefettura di Verona relative al ricorso alla revoca in caso di consumo di fumo o alcol all'interno delle strutture di accoglienza: *LASCIATECIENTRARE, Verona e le "facili" revoche dall'accoglienza dei richiedenti asilo*, cit., passim. Relativamente a un caso di sanzione per mancata frequenza alle lezioni di lingua, cfr. Tar Toscana, 5 febbraio 2019, n. 290, in [www.giurisprudenzaamministrativa.it](http://www.giurisprudenzaamministrativa.it).

<sup>24</sup> Cfr. *ex multis* Tar Toscana, 11 dicembre 2018, n. 1128; Tar Toscana, 12 giugno 2020, n. 720, in [www.giurisprudenzaamministrativa.it](http://www.giurisprudenzaamministrativa.it). Cfr. nuovamente Cons. Stato, 1278/2020, cit.

<sup>25</sup> MELTINGPOT, *Revoca dell'accoglienza per presunta "sufficienza di mezzi economici" nei confronti di richiedenti asilo e titolari di Protezione. Le associazioni scrivono al Prefetto di Matera*, 8 gennaio 2019, in <https://bit.ly/2JfRY4G>.

<sup>26</sup> P. BONETTI, *op. cit.*, 175.

## 2.2. Condizionalità dei benefici e partnership pubblico-privata: le funzioni di sorveglianza e disciplina degli enti gestori nel sistema italiano di accoglienza “diffusa”

Come specificato nel precedente paragrafo, le disposizioni domestiche sulla revoca delle misure di accoglienza risultano ispirate a logiche soltanto in parte coincidenti con i presupposti di accesso allo status di richiedente asilo e/o con le fattispecie di contrasto della pericolosità sociale del migrante. A ben vedere, il microsistema sanzionatorio qui esaminato costituisce un'*enclave* di entrambe queste discipline, una galassia disciplinare retta da principi autonomi e caratterizzata da una giurisdizione “spazialmente” molto limitata, coincidente in buona misura con il luogo fisico e giuridico del centro di accoglienza. Risulta agevole notare, sotto questo punto di vista, come numerose ipotesi di riduzione o revoca delle condizioni materiali di accoglienza sopra esaminate abbiano come *esclusivo* oggetto la regolazione della vita interna ai centri (si pensi soltanto alle fattispecie di allontanamento/abbandono ex art. 13 e quella di “violazione grave o ripetuta delle regole delle strutture” ex art. 23 co. 1, lett. “e” d.lgs. 142/2015).

Più in generale, il centro di accoglienza risulta notoriamente concepito come luogo deputato al controllo sociale del richiedente asilo nella pendenza della valutazione della domanda di protezione internazionale<sup>27</sup>, essendo l'autorità gestoria della struttura investita in vari casi della funzione di impulso della procedura di revoca delle condizioni materiali e della procedura di espulsione ex art. 23, co. 7, d.lgs. 142/2015. Se, dunque, l'adozione di qualsivoglia provvedimento limitativo o revocatorio delle condizioni di accoglienza risulta *ex lege* demandato all'autorità amministrativa, la realtà materiale dell'accoglienza italiana suggerisce di considerare con maggiore attenzione il ruolo dell'ente privato gestore all'interno della procedura disciplinare ex art. 23 d.lgs. 142/2015. L'insieme delle strutture ricettive di prima e seconda accoglienza ha costituito, per anni, una realtà amministrativa sottoposta a una regola-

---

<sup>27</sup> G. CAMPESI, *Humanitarian confinement: an ethnography of reception centres for asylum seekers at Europe's southern border*, in *Int. J. Migration and Border Studies*, Vol. 1, n. 4, 2015, 398.

zione molto modesta e gestita in modo “diffuso”<sup>28</sup> da parte delle amministrazioni territoriali (regioni, enti locali, prefetture), con frequente affidamento del servizio a singoli privati o ad associazione del privato sociale<sup>29</sup>.

Questa vera e propria delega di funzioni dal pubblico al privato<sup>30</sup> ha determinato, specie nel sistema dell'accoglienza c.d. straordinaria, l'assunzione di rilevanti poteri, formali e sostanziali, in capo agli enti gestori sulle forme dell'accoglienza materialmente ricevuta dai soggetti migranti ammessi nelle strutture. Sul piano puramente normativo, il privato gestore del CAS risulta ad oggi libero di sviluppare una proposta di regolamento interno al centro, da concordare con la prefettura territoriale competente. Non essendo prevista la necessità di uniformazione delle discipline regolamentari dei vari centri straordinari di prima e seconda accoglienza, la realtà italiana risulta oggi caratterizzata da una incredibile eterogeneità nelle forme di disciplina della vita nei centri, anche relativamente a interessi fondamentali dei migranti quali la possibilità di accedere all'esterno, le visite di parenti e amici, il vestiario, ecc.<sup>31</sup>. Tale fattore, se sommato alle fortissime differenze riscontrabili da centro a centro e tra le varie categorie di centri<sup>32</sup> per quanto attiene

---

<sup>28</sup> Le origini di tale sistema di accoglienza “diffusa” vengono fatte risalire all'introduzione dell'art. 40 d.lgs. 286/1998: cfr. M. GIOVANNETTI, *L'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, 2020, 825.

<sup>29</sup> La distinzione tra un'accoglienza ordinaria e straordinaria viene fatta coincidere con l'istituzione, nel corso degli anni Novanta, dei c.d. CDA (analoghi agli attuali CAS) e, nel 2006, dei CPSA (a integrazione delle strutture “permanenti” CARA nella gestione della prima accoglienza e identificazione). Le ragioni di tale proliferazione di sottosistemi di accoglienza vengono identificate nell'«approccio disorganico ed emergenziale e [nel]l'assenza di norme specifiche che disciplinassero le fattispecie e le modalità di accoglienza nei centri governativi», che sarà portato alle sue estreme conseguenze a partire dal 2008. Cfr. *ivi*, 829.

<sup>30</sup> L'istituzione del sistema CAS nel pieno della crisi migratoria del 2014 e la sua successiva elevazione a “secondo binario” ufficiale di accoglienza nel c.d. “decreto sicurezza I” ha decretato l'affidamento in concreto della maggioranza dei servizi dell'accoglienza ad attori privati: cfr. *Ibidem*, 831.

<sup>31</sup> E. FIORINI, *op. cit.*, 5.

<sup>32</sup> M. GIOVANNETTI, *op. cit.*, 842-843.

alla natura e alla qualità dei servizi erogati<sup>33</sup>, restituisce l'immagine di un diritto del migrante all'accoglienza già in origine difficilmente esigibile quanto al suo contenuto e livello qualitativo, risultando, al contrario, liberamente limitabile da parte delle autorità *de iure* e *de facto* competenti.

Soltanto di recente sono state fornite disposizioni ministeriali di indirizzo (limitate comunque al solo sistema SAI, ex Sprar e poi SI-PROIMI), disciplinanti sia il livello minimo delle prestazioni, sia alcune previsioni regolamentari chiave da garantirsi in tutti i centri a livello nazionale<sup>34</sup>. Nonostante tali innovativi limiti posti sul piano giuridico-formale, il privato gestore continua a mantenere un forte potere *sostanziale* nella gestione del servizio di accoglienza, rinvenibile in un monopolio effettivo del governo della vita dei centri, salvaguardato da una generale carenza di garanzie in capo al soggetto migrante di fronte agli abusi o criticità di servizio subite all'interno della struttura. Esempio chiaro ne sono proprio le prassi diffuse di revoca arbitraria delle condizioni materiali di accoglienza, in massima parte originate proprio da segnalazioni dei privati gestori. Qui l'ente responsabile del servizio di accoglienza, cambiando la sua veste funzionale, viene a svolgere un ruolo di accusa nella procedura prefettizia, contribuendovi in modo determinante attraverso la produzione di una relazione scritta sui fatti contestati.

Non costituisce un mistero, poi, il fatto che i casi di segnalazione in massima parte risultano concludersi con una decisione di revoca delle condizioni materiali di accoglienza, spesso adottata *in absentiam* e senza che sia stata effettuata la comunicazione di avvio del procedimento al destinatario. Una procedura formalmente garantita dalla supervisione di un'autorità pubblica risulta, di conseguenza, sostanzialmente orientabile dall'azione del privato gestore, fino a venire a costituire, nei casi

---

<sup>33</sup> SWISS REFUGEE COUNCIL, *Reception in Italy. Updated report on the situation of asylum seekers and beneficiaries of protection, in particular Dublin returnees, in Italy*, Berna, 7 gennaio 2020, in [www.osar.ch](http://www.osar.ch), 36.

<sup>34</sup> Ministero dell'Interno, decreto 18 novembre 2019, in [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it); una regolazione analoga è attesa per il sistema CAS, come previsto nuova dal "nuovo" art. 10 co. 1 d.lgs. 142/2015, come modificato dal d.l. 21 ottobre 2020, n. 130.

più gravi, un mero automatismo amministrativo<sup>35</sup>. Giova ricordare, poi, che, anche laddove un effettivo contraddittorio risulti essere celebrato con la partecipazione dell'interessato alla procedura amministrativa, molte decisioni prefettizie e giurisdizionali abbiano inteso riconoscere un'efficacia probatoria "rafforzata" ai resoconti degli enti gestori, quando messi a confronto con le eventuali dichiarazioni dell'interessato o altre fonti di prova dichiarativa<sup>36</sup>.

Risulta chiaro, tutto ciò considerato, quale e quanta importanza rivesta l'azione dell'ente gestore privato tanto nella determinazione della "forma dell'accoglienza" ricevuta concretamente dai richiedenti protezione internazionale, tanto nella "prognosi della devianza" all'interno dei centri di accoglienza e nella conseguente limitazione dei benefici per l'asilo. I due aspetti risultano, poi, fortemente interrelati: dall'esame della giurisprudenza in materia, si nota come, di frequente, all'origine di provvedimenti disciplinari di revoca delle condizioni materiali di accoglienza risiedano carenze, spesso gravi, nei servizi e nelle libertà garantite all'interno delle strutture stesse o a una generale insicurezza vissuta dalle componenti più vulnerabili della popolazione dei centri, spesso indebitamente protette o assistite<sup>37</sup>. Analogamente a quanto accade in ambiente detentivo, risultano infatti frequenti i casi di protesta, insubordinazione o violenza su persone o cose, riconducibili all'insofferenza, spesso dichiarata, dei richiedenti asilo verso alcuni aspetti deficitari del servizio di accoglienza.

Occorre osservare, sul punto, come la funzione di controllo, rendicontazione e accusa svolta dal privato gestore nella procedura di limitazione dei benefici potrebbe addirittura fungere da "silenziatore" di ca-

---

<sup>35</sup> Su questo punto, la sentenza *Haqbin* ha contribuito a chiarire i limiti della delega di funzioni predetta: "la concessione di un accesso a[lle] condizioni [di accoglienza] deve essere garantito dalle autorità degli Stati membri in maniera regolata e sotto la propria responsabilità, anche quando ricorrono a persone fisiche o giuridiche private" [...] "in presenza di una sanzione consistente nella riduzione delle condizioni materiali [...], spetta alle autorità competenti assicurare in ogni circostanza che [...] la sanzione in parola sia, tenuto conto della situazione particolare del richiedente e di tutte le circostanze del caso di specie, conforme al principio di proporzionalità e non violi la dignità del richiedente di cui trattasi": cfr. CGUE, *Haqbin*, cit., 50.

<sup>36</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 15 ottobre 2019, n. 7018.

<sup>37</sup> SWISS REFUGEE COUNCIL, *op. cit.*, 87 ss.

renze strutturali di servizio allo stesso ente imputabili: in tal senso assume rilevanza la menzionata situazione di dominio dell'ente sulle fonti di prova nel giudizio di fronte all'autorità prefettizia e la carenza di strumenti procedurali in capo al soggetto migrante per eccipire l'avvenuta violazione del principio di buona amministrazione da parte del privato gestore<sup>38</sup>.

Un ulteriore aspetto problematico dell'ecosistema disciplinare considerato riguarda la valutazione di afflittività della misura di revoca irrogata da parte dell'autorità amministrativa. Nella specie, tanto la direttiva 2013/33/EU, tanto la disciplina domestica impongono che, nella fase di commisurazione della sanzione, si tenga conto delle esigenze particolari dell'interessato, riservando particolare attenzione alle situazioni di vulnerabilità enumerate al capo IV della direttiva. Come si sottolineerà in seguito, la giurisprudenza comunitaria più recente ha chiarito come soltanto una presa in carico individuale della vulnerabilità del richiedente possa risultare idonea ad assicurare il rispetto della dignità umana dei beneficiari dell'accoglienza, specie laddove gli stessi risultino destinatari di provvedimenti afflittivi. Sotto questo punto di vista, non può che censurarsi la mancata previsione, all'interno dei meccanismi di delega privatistica dell'accoglienza, di obblighi positivi di *screening* periodico della vulnerabilità dei richiedenti, accertamenti invero essenziali ai fini di un'adeguata e pacifica gestione della vita nei centri<sup>39</sup>. Tali carenze si riverberano inevitabilmente sulla procedura di re-

---

<sup>38</sup> Sul punto può registrarsi un'interpretazione "adeguatrice" della giurisprudenza amministrativa in Tar Toscana, 11 dicembre 2018, n. 1128, in [www.giurisprudenzaamministrativa.it](http://www.giurisprudenzaamministrativa.it), laddove, a fronte di un episodio di protesta all'interno del centro, i giudici fiorentini ritenevano annullare la decisione di revoca delle misure di accoglienza adottata dalla prefettura di Pisa senza la previa audizione degli interessati. Si sottolineava, in particolare, che un presupposto essenziale di una simile decisione disciplinare è costituito dalla verifica dei motivi delle doglianze manifestate dagli ospiti del centro, in mancanza della quale risulta impossibile effettuare una valutazione di gravità delle condotte di protesta.

<sup>39</sup> In questo senso, non può che stupire la mancanza in numerosi CAS di servizi di assistenza psicologica specializzati: cfr. SWISS REFUGEE COUNCIL, *op. cit.*, 36; tale carenza appare porsi in evidente contrasto con l'art. 22 co. 1 dir. 2013/33/UE, a mente del quale il sostegno alle persone vulnerabili deve tenere conto delle loro "esigenze particolari durante l'intera procedura e provvedono a un appropriato controllo della loro situazione".

voca delle misure di accoglienza, laddove alla generale previsione di presa in carico della situazione personale del richiedente non risulta accompagnato alcun protocollo operativo idoneo a chiarire i passaggi necessari di una procedura di *screening* idonea a rivelare l'effetto potenziale della sanzione sullo specifico soggetto considerato. La prassi "tipica" delle prefetture territoriali in questi casi risulta, viceversa, proporre valutazioni di rischio de-formalizzate e inevitabilmente arbitrarie<sup>40</sup>, operate sulla base delle scarse risultanze presentate dall'amministrazione del centro e spesso senza l'audizione del soggetto interessato, con risultati non di rado paradossali<sup>41</sup>.

### *3. I limiti sostanziali e procedurali del potere condizionale sulle condizioni di accoglienza: un'indagine multilivello*

#### *3.1. Il livello di garanzie "interno" al Sistema Comune Europeo di Asilo alla luce della sentenza Haqbin*

Le prassi disciplinari dell'accoglienza italiana descritte nei precedenti paragrafi esplicitano l'emergere di due questioni giuridiche fondamentali relative all'istituto della condizionalità dei benefici per l'asilo: da un lato, appurata la natura degradante dell'abbandono sociale del migrante privo di mezzi di sostentamento, risulta necessario indagare i limiti del suddetto potere revocatorio. Dall'altro lato, avuto riguardo all'attuale profonda de-formalizzazione delle procedure disciplinari esaminate, occorre chiedersi quali presidi difensivi e "istituzionali" debbano essere messi in campo ai fini della celebrazione di un giusto proce-

---

<sup>40</sup> Proprio gli aspetti sinergici della profonda dipendenza del richiedente asilo dal sistema di accoglienza e della frequente arbitrarietà del trattamento condizionale allo stesso riservato sono stati identificati come preoccupanti connotati di un sistema di "dominazione" del nuovo millennio sul soggetto migrante: cfr. L. SLINGENBERG, *The Right Not to be Dominated: The Case Law of the European Court of Human Rights on Migrants' Destitution*, in *Human Rights Law Review*, 2019, n. 19, 291.

<sup>41</sup> Per l'esame dell'interferenza tra la prassi di revoca qui discussa e le disposizioni sulla tutela delle vittime di tratta, ci si permette di rimandare a F. MORESCO, *Quando il sistema accresce la vulnerabilità: la vittima di tratta cade nelle pieghe dell'accoglienza*, 30 novembre 2020, in [www.adimblog.it](http://www.adimblog.it).

dimento e di un'adeguata presa in carico degli interessi del richiedente asilo.

La sentenza *Haqbin* ha contribuito a disciplinare puntualmente la prima questione: rilevata, in via astratta, la libertà in capo agli Stati membri di ricorrere alla revoca delle condizioni materiali di accoglienza con funzione sanzionatoria di comportamenti pericolosi per l'ordine e la sicurezza interni ai centri<sup>42</sup>, i giudici di Lussemburgo hanno, nondimeno, inteso puntualizzare la necessità, per le autorità pubbliche, di adottare una serie di cautele finalizzate a impedire che da tale misura ablativa possa derivare una violazione della dignità del richiedente asilo<sup>43</sup>. Centrale nel *reasoning* della Corte risulta il collegamento tra il principio generale di dignità umana ex art. 1 CDFUE e l'obbligo comunitario di "continuità della presa in carico"<sup>44</sup> del richiedente asilo per tutta la durata della procedura di valutazione della sua domanda di protezione internazionale<sup>45</sup>.

Tale intersezione tra i "limiti" della disciplina dell'accoglienza risulta positivamente esplicitata nel dettato dell'art 20, co. 5, direttiva 2013/33/UE: "gli Stati membri assicurano *in qualsiasi circostanza* (enfasi aggiunta) l'accesso all'assistenza sanitaria ai sensi dell'articolo 19 e garantiscono un tenore di vita dignitoso per tutti i richiedenti". Configurando la predetta disposizione un chiaro obbligo positivo, in capo allo Stato, di permanente garanzia delle necessità materiali dei singoli richiedenti asilo, la deprivatione dello straniero delle condizioni di accoglienza non potrà che configurare una violazione del diritto comuni-

---

<sup>42</sup> CGUE, *Haqbin*, cit., 43-44.

<sup>43</sup> Va rilevato che non soltanto la revoca, ma anche la mera "riduzione" delle condizioni materiali costituisce misura fortemente idonea a determinare una violazione della dignità dello straniero: cfr. E. TSOURDI, *op. cit.*, 280.

<sup>44</sup> Tale obbligo risulta espresso al Considerando 8, dir. 2013/33/UE, ai sensi del quale le disposizioni dell'accoglienza trovano applicazione "in tutte le fasi e in tutti i tipi di procedure relative alla domanda di protezione internazionale, in tutti i luoghi e i centri di accoglienza dei richiedenti" cfr. sul punto M. MARCHEGIANI, *op. cit.*, passim.

<sup>45</sup> Per una precedente affermazione nella giurisprudenza comunitaria, cfr. CGUE, 27.09.2012, *CIMADE, GISTI v. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, causa C-179/11.



tario, laddove non puntualmente accompagnata dall'applicazione di un regime assistenziale o trattamentale alterativo<sup>46</sup>.

Proprio a una prospettiva di “disinteresse” verso le sorti dello straniero risulta ispirata la citata prassi italiana della condizionalità delle misure di accoglienza: la sentenza di disapplicazione n. 540/2020 del Tar Toscana ha avuto gioco facile nell'evidenziare la natura disumana delle prassi espulsive delle prefetture territoriali, rinvenendovi una palese violazione degli obblighi comunitari<sup>47</sup>. Lo scenario disciplinare considerato risulta, poi, aggravato, nel caso italiano, dall'indicazione agli artt. 13 e 23 d.lgs. 142/2015 dello strumento della revoca come unica forma di trattamento sanzionatorio previsto dall'ordinamento in tutti i casi di “abuso del diritto all'accoglienza” ivi contemplati. Tale carenza di gradualità del comparto sanzionatorio si pone, all'evidenza, in contrasto con le previsioni della direttiva 2013/33/UE, laddove lo strumento della revoca risulta ammesso soltanto in presenza di specifici e circoscritti comportamenti abusivi e/o pericolosi, indicandosi sempre l'opzione dell'esclusione dello straniero dal sistema di accoglienza come *extrema ratio*, da adottarsi unicamente in “casi eccezionali, debitamente motivati”. La citata decisione del Tar Toscana ha correttamente motivato l'esigenza di disapplicazione della norma ex art. 23 d.lgs. 142/2015 anche sotto il profilo della proporzionalità, rilevando la necessità di una disciplina che contempli una serie graduata di misure sanzionatorie idonee a garantire l'adeguata commisurazione della reazione pubblica alla gravità del fatto di volta in volta considerato<sup>48</sup>.

Venendo alla seconda questione, la giurisprudenza comunitaria ha ribadito la centralità, sul piano procedurale, della valutazione della situazione personale del richiedente asilo nelle decisioni di ricorso alla condizionalità dei benefici<sup>49</sup>. Tale profilo di individualizzazione della procedura, unitamente alle garanzie di informazione e partecipazione dell'interessato che da esso derivano (art. 20, co. 5 dir. 2013/33/EU)

---

<sup>46</sup> Tale soluzione alternativa deve essere individuata in concreto prima dell'esecuzione del provvedimento di revoca: cfr. Avv. Gen. Sanchez, cit., 77.

<sup>47</sup> Tar Toscana, 540/2020, cit.

<sup>48</sup> *Ibidem*; cfr. D. BELLUCCIO, *op. cit.*, 28.

<sup>49</sup> CGUE, *Haqbin*, cit., 53 ss., sugli obblighi di personalizzazione della decisione nei confronti dello straniero minore non accompagnato.

non devono essere considerati soltanto nella loro dimensione “negativa”, ovvero come presidi difensivi fondamentali assicurati all’individuo in ragione del carattere afflittivo della misura sulla cui applicazione si discute. Al contrario, la personalizzazione della decisione risulta essere, in questo settore, parametro orientativo fondamentale della decisione stessa<sup>50</sup>, in mancanza del quale la “nuova” forma dell’accoglienza contemplata nel provvedimento prefettizio non potrà ritenersi ragionevolmente adeguata alle esigenze del singolo interessato<sup>51</sup>. Il processo decisionale deve, in particolare, sostanziarsi in una valutazione degli effetti potenziali della limitazione o modifica di alcune misure di accoglienza sulla situazione personale del richiedente e nella scelta della misura condizionale che, a parità di effetto, possa risultare meno afflittiva o invalidante, ivi compresa la c.d. “opzione zero”. Se, di conseguenza, tanto l’*an* della sospensione dei benefici, quanto il *quid* dell’intervento condizionale stesso costituiscono oggetto di valutazione discrezionale e motivata dell’autorità amministrativa, non potrà che rigettarsi la tesi, sopra esposta, volta a qualificare le fattispecie tipiche di “abuso del diritto” come condizioni di decadenza dal diritto all’accoglienza<sup>52</sup> e il provvedimento applicativo alle stesse dedicato come “amministrativamente vincolato”. Tale ricostruzione, a ben vedere, impedirebbe all’amministrazione di adottare “sotto la propria responsabilità”<sup>53</sup> la decisione sulla forma di accoglienza concretamente riservata al richiedente asilo, venendo così meno al preminente obbligo di continuità della presa in carico della situazione dello straniero. Tale profilo di permanente cura

---

<sup>50</sup> Avv. Gen. Sanchez, cit., 57.

<sup>51</sup> Sotto questo punto di vista, il dato della irreperibilità del richiedente asilo, in coerenza del suo diritto alla permanenza sul territorio, costituirà, all’evidenza, un elemento problematico ai fini dell’adozione di una decisione definitiva sulle condizioni materiali di accoglienza, dovendo preferirsi, in questo caso, l’opzione della sospensione delle misure in attesa della ricomparsa del soggetto e della successiva adozione di una decisione personalizzata.

<sup>52</sup> Per un approdo ermeneutico analogo della recente giurisprudenza amministrativa francese, cfr. Conseil d’État, 31 juillet 2019, Cimade et al., n. 428530, con nota di P. AURIEL, *La procédure du retrait du bénéficiaire des conditions matérielles d’accueil des demandeurs d’asile* (CE, 31 juillet 2019, Cimade et al., req. n° 428530), in *La Revue des droits de l’homme* [Online], 7 novembre 2019.

<sup>53</sup> CGUE, *Haqbin*, cit., 50.

degli interessi dell'asilante viene, dunque, qui a sovrapporsi con l'ulteriore requisito dell'"obiettività" della decisione, potendo la paternità del provvedimento essere attribuita in toto all'amministrazione soltanto ove la stessa sia stata previamente messa nelle condizioni di verificare autonomamente i fatti oggetto del giudizio. Di conseguenza, anche l'esigenza della celebrazione di un contraddittorio nella parità sostanziale tra le parti (ente gestore e richiedente asilo) e la generale salvaguardia del diritto di difesa risulteranno anch'essi requisiti fondamentali, già nella fase prefettizia, per il diligente adempimento dell'amministrazione al suo obbligo positivo di "cura".

*3.2. La limitazione delle misure di accoglienza come forma di espressione del diritto punitivo: le premesse sostanziali per l'affermazione di un livello superiore di tutela dello straniero*

Chiarite, dunque, le forme e i limiti applicativi riferibili a *tutte* le fattispecie comunitarie di condizionalità dell'accoglienza, si intende ora prestare particolare attenzione a quelle specifiche ipotesi limitative o ablativo connotate da una natura (espressamente o sostanzialmente) *sanzionatoria*, onde trarre ulteriori deduzioni in punto di limiti e garanzie del potere amministrativo qui in discussione. Come già accennato, la sistematica dell'art. 20 dir. 2013/33/EU risulta "criptica" nel distinguere tra i "provvedimenti di riduzione e revoca delle misure di accoglienza" (art. 20, co. 1-3) e le "sanzioni" previste al quarto comma della norma, applicabili in presenza di "gravi o ripetute violazioni delle regole dei centri o comportamenti gravemente violenti". La distinzione in oggetto risulta difficilmente comprensibile nelle sue implicazioni, essendo i due differenti tipi di provvedimenti sottoposti a un'identica procedura applicativa (art. 20, co. 5, dir. 2013/33/EU); sotto diverso punto di vista, senz'altro problematica appare la carenza di qualsivoglia indicazione nella direttiva circa il contenuto delle sanzioni di cui al co. 4, elemento che ha portato numerosi osservatori a mettere in discussione

la legittimità *tout court* della limitazione di una o tutte le condizioni materiali di accoglienza in tali ipotesi<sup>54</sup>.

La decisione della Corte di giustizia in *Haqbin* ha, viceversa, ritenuto ammissibile il ricorso alla revoca dei benefici per l'asilo con funzione sanzionatoria, pur nel rispetto delle ineludibili condizioni di presa in carico sopra ricordate, in presenza di condotte ritenute pericolose per l'ordine e la sicurezza interni ai centri<sup>55</sup>. Nella parte finale della decisione, i giudici di Lussemburgo hanno, poi, ribadito come la disposizione sanzionatoria ex art. 20 co. 4 dir. 2013/33/EU risulti liberamente interpretabile quanto alle forme dell'intervento disciplinare, potendo lo stesso ben sostanzarsi in trattamenti *altri* rispetto alla condizionalità dei benefici, identificati a titolo di esempio nella limitazione dei contatti del richiedente asilo con altre persone all'interno del centro, il suo collocamento in un'ala isolata del centro, il suo trasferimento in una nuova sistemazione e financo il ricorso alla detenzione<sup>56</sup>.

Anche a seguito di tali chiarimenti, del tutto incerte risultano le conseguenze dell'intervento sanzionatorio in punto di garanzie per il richiedente. Tale incertezza si è proiettata e amplificata nelle esperienze nazionali di recepimento della disciplina comunitaria: avuto riguardo alla legislazione italiana, risulta essersi, infatti, persa del tutto, nel dettato normativo interno, la distinzione "tipologica" tra interventi sanzionatori e non di condizionalità dei benefici, facendosi unicamente riferimento nella rubrica dell'art. 23 d.lgs. 142/2015 a generici casi di "revoca delle condizioni di accoglienza". E invero, la giurisprudenza amministrativa apicale risulta attribuire una funzione generalmente disciplinare alle misure condizionali previste dalla disciplina dell'accoglienza, riconoscendovi una giustificata reazione dell'ordinamento alla violazione del preminente obbligo del richiedente asilo di

---

<sup>54</sup> UNHCR, *Commentaires relatifs à l'avant projet de loi modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après «avant-projet de loi»), introduisant des sanctions supplémentaires en cas de manquement grave au régime et règles de fonctionnement applicables aux structures d'accueil*, 22 april 2016, 10, in [www.unhcr.un](http://www.unhcr.un).

<sup>55</sup> CGUE, *Haqbin*, cit., 40.

<sup>56</sup> *Ivi*, 52.

tenere un comportamento non solo pacifico e rispondente alle regole di convivenza, ma anche rigorosamente rispettoso delle leggi, degli obblighi e delle prescrizioni inerenti il proprio status, incluse quelle della struttura presso cui è ospitato<sup>57</sup>.

Tale *reasoning* ha il “merito” di identificare chiaramente il collegamento logico tra l’esercizio del potere condizionale dell’amministrazione e la disciplina degli “obblighi di status” del richiedente protezione internazionale, enfatizzando la valenza *punitiva* e neutralizzante del provvedimento di revoca. Invero, l’identificazione del ricorso all’abbandono sociale (c.d. *dereliction*) dello straniero “indesiderato” da parte dello Stato ospitante è stato già fatto oggetto di studio nella letteratura sulla c.d. *crimmigration*<sup>58</sup>: in un recente contributo<sup>59</sup>, Alessandro Spena identifica in questi meccanismi di disinteresse per la condizione migrante un diffuso approccio degli Stati europei al contrasto dell’immigrazione irregolare. L’autorità pubblica, in alternativa all’esercizio delle sue prerogative in materia di espulsione dello straniero irregolarmente soggiornante, interverrebbe, infatti, consapevolmente a scoraggiarne la permanenza sul territorio attraverso il mancato riconoscimento di prerogative essenziali per una dignitosa permanenza (es. la libertà contrattuale nella locazione di immobili o nella conclusione di accordi di lavoro) e mediante l’esclusione dello stesso dalla quasi totalità dei servizi sociali<sup>60</sup>. Con questi accorgimenti, si ritiene, lo straniero irregolare cesserebbe in larga parte di “gravare” con la sua presenza fisica sullo Stato ospitante e l’intervento regolatorio nei suoi confronti verrebbe sempre più a prescindere dalla garanzia di una procedura secondo diritto<sup>61</sup>.

Una funzione sostanzialmente analoga risulta essere stata svolta, negli anni recenti, dalla disciplina della revoca delle condizioni materiali di accoglienza nel sistema italiano, risultando il menzionato disinteresse

---

<sup>57</sup> Cons. Stato 3122/2019, cit.

<sup>58</sup> Per l’origine del termine, cfr. J. STUMPF, *The crimmigration crisis. Migrants, Crime and Sovereign Power*, in *American University Law Review*, 2006, 56:2, 367.

<sup>59</sup> A. SPENA, *The double-deviant identity of the mass-foreigner and the lack of authority of the crimmigrationist State*, in *New Criminal Law Review*, 2019, 32(3), 301.

<sup>60</sup> *Ivi*, 311.

<sup>61</sup> *Ivi*, 312.

dello Stato per le sorti dello straniero e la de-formalizzazione delle procedure sanzionatorie adottate chiare espressioni di quel “gelo metallico dello Stato”<sup>62</sup> sopra descritto, e financo forme di disincentivo della permanenza sul territorio del richiedente asilo<sup>63</sup>.

Tuttavia, a differenza che nella disciplina dell’immigrazione irregolare, il ricorso allo strumento punitivo nei confronti di soggetti richiedenti asilo “per motivi attinenti al loro status” risulta puntualmente regolato nella disciplina internazionalistica all’art. 31 della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951. Tale previsione appare assumere variamente rilevanza nella materia che qui ci concerne, imponendo l’astensione delle autorità pubbliche dall’esercizio del potere punitivo nei confronti dei rifugiati (o dei richiedenti asilo) “a motivo della loro entrata o soggiorno illegali” in pendenza della procedura di riconoscimento della protezione internazionale<sup>64</sup>. In una risalente decisione del *Social Security Commissioner* britannico<sup>65</sup>, ad esempio, il principio di non penalizzazione è stato ritenuto rilevante compromesso dalla norma disponente l’esclusione dalle misure di accoglienza degli stranieri che non avessero formalizzato la loro domanda d’asilo immediatamente al momento della loro identificazione alla frontiera<sup>66</sup>. Un ulteriore ambito di rilevanza del predetto principio nel settore dell’accoglienza riguarda la disciplina della posizione dei richiedenti asilo ricollocati attraverso il “sistema di Dublino” a seguito del

---

<sup>62</sup> A. SPENA, *Il gelo metallico dello Stato: per una critica della crimmigration come nuda forza*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, n. 2, 2019, 449.

<sup>63</sup> Risulta evidente che dall’espulsione dal centro consegue un notevole ostacolo alla prosecuzione della procedura di asilo, nonché la necessità della presa in considerazione, da parte del migrante, dell’opzione di intraprendere movimenti secondari: cfr. *Avv. Gen. Sanchez*, cit., 53.

<sup>64</sup> C. COSTELLO, *Art. 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, in [www.unhcr.un](http://www.unhcr.un), 34.

<sup>65</sup> *Social Security, Child Support and Pensions Appeal Commissioners Scotland* (1999) CIS/4439.1998 [17]; cfr. R. GOODWIN-GIL, *Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: non-penalization, detention, and Protection*, in E. FELLER (ed.), *Refugee Protection in International Law*, New York, 2003, 204.

<sup>66</sup> Tale disposizione condizionale sarà poi abrogata a seguito della decisione della House of Lords, *R (Limbuella) v Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 66, [2006] 1 AC 396.

loro coinvolgimento nei c.d. “movimenti secondari”. È stato variamente sostenuto, infatti come l’esclusione di tali soggetti dall’accesso all’accoglienza rappresenterebbe non soltanto misura contraria al diritto regionale<sup>67</sup>, ma anche una forma di punizione ai sensi dell’art. 31 Conv. Ginevra<sup>68</sup>. Incontestabile risulta, infatti, il collegamento teleologico tra tale misura afflittiva e il fatto dell’immigrazione illegale nel Paese di secondo ingresso, a nulla valendo, ai fini dell’applicazione del principio internazionalistico, l’avvenuto passaggio del richiedente attraverso un altro Paese sicuro<sup>69</sup>. Un ragionamento analogo, in tale settore disciplinare, può riguardare altresì i casi “speculari” di mancato ripristino dell’accoglienza nei confronti dei *Dubliners* rimpatriati nello Stato membro di primo ingresso<sup>70</sup>, ipotesi configurante una *species* della fattispecie di revoca delle misure per allontanamento dal luogo di accoglienza ex art. 23 co. 1 dir. 2013/33/UE. In questo scenario, stante il dato “formale” della legalità del soggiorno sul territorio del richiedente asilo rimpatriato, il trattamento allo stesso riservato risulta equipararlo a un soggetto in situazione irregolare<sup>71</sup> quanto alla sua intitolazione alle prestazioni sociali del sistema accoglienza. In tale ottica di “irregolarizzazione sostanziale”, non dissimile appare la sostanza della revoca dell’accoglienza nei casi di violazione delle regole attinenti allo *status* di richiedente asilo quali quelle previste all’art. 23 d.lgs. 142/2015 (domanda reiterata, mancata presentazione alle interviste, occultamento di risorse finanziarie, violazione delle regole dei centri). Tali disposizioni, configuranti veri e propri illeciti amministrativi migratori (*migratory offences*), risultano altrettanto idonee a provocare quella vittimizzazione secondaria e

---

<sup>67</sup> CGUE, *Cimade e Gisti*, cit.

<sup>68</sup> C. COSTELLO, *op. cit.*, 26; S. CARRERA et al., *When mobility is not a choice. Problematising asylum seekers’ secondary movements and their criminalisation in the EU*, Ceps Paper in *Liberty and Security in Europe*, n. 11/2019, in [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu).

<sup>69</sup> C. COSTELLO, *op. cit.*, 17 ss.; G. NOLL, *Article 31 (Refugees Unlawfully in the Country of Refuge)*, in A. ZIMMERMANN (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of the Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary* (OUP 2011), 1254.

<sup>70</sup> Conseil d’État, *Cimade*, cit.

<sup>71</sup> C. COSTELLO, *op. cit.*, 24: «The meaning of the term [illegal presence] in Article 31 should be contextualized, in order to ensure that refugees are not penalized, and so should encompass those situations where domestic law or practice treats those returned under safe third country and similar arrangements as unauthorized».

compromissione della diritto di partecipazione del richiedente alla procedura di asilo, costituenti chiari oggetti di contrasto nella sistematica della Convenzione di Ginevra<sup>72</sup>. Sotto questo punto di vista, l'ampia de-formalizzazione dell'intervento statale nel contesto della c.d. *crimmigration* ha indotto i principali commentatori a ravvisare nella nozione di *penalty* ex art. 31 Conv. Ginevra un concetto giuridico di ispirazione "sostanzialistica", comprendente qualsivoglia tipo di misura afflittiva di reazione a un fatto illecito, non necessariamente limitata al ristretto ambito della tipicità penale<sup>73</sup>. Tutto ciò considerato, deve dedursi come il principio di non penalizzazione, costituendo parte integrante della disciplina internazionalistica sull'asilo, risulti implicitamente integrato anche nella disciplina europea dell'accoglienza, ponendosi come limite all'intervento sanzionatorio ex art. 20 co. 4 dir. 2013/33/UE.

Ma, a ben vedere, nel più ristretto contesto europeo, l'inquadramento in senso punitivo delle misure disciplinari dell'accoglienza risulta portare con sé ulteriori conseguenze sul piano sostanziale e procedurale: non sarà sfuggito, nella disamina precedente, come l'approccio "sostanzialistico" alla materia della punizione del richiedente asilo adottato nella dottrina internazionalistica riecheggi in vario modo i canoni della risalente giurisprudenza CEDU sulle c.d. sanzioni punitive. Una volta, infatti, riscontrata la natura rilevantemente afflittiva delle misure considerate, la loro ispirazione sanzionatoria-disciplinare<sup>74</sup>, la loro preordinazione alla tutela di interessi collettivi<sup>75</sup> (ordine e sicurezza pubblica),

---

<sup>72</sup> UK House of Lords, *R v Asfaw* [2008] 31, 9.

<sup>73</sup> J. HATHAWAY, *The Rights of Refugees Under International Law*, Cambridge, 2005, 411-412.

<sup>74</sup> ECRE, 2018 *op. cit.*, 1: «The reduction or withdrawal of material reception conditions functions not only as a method of adjusting the level of support to the actual individual needs of asylum seekers, but also as a sanction for having exploited the reception system through bad behaviour, lack of genuine need, or a refusal to comply with demands».

<sup>75</sup> Tali decisioni disciplinari non potranno, infatti, considerarsi poste a presidio di interessi particolari dell'amministrazione decidente, risultando, viceversa, la sanzione "ambientata nell'ordinamento generale": cfr. G.M. NAPOLI, *Sanzioni disciplinari in ambito carcerario e sindacato giurisdizionale esteso al 'merito' dei provvedimenti punitivi: un tentativo (non riuscito) di controllo di "full jurisdiction"*, in *DPC*, 6/2017, 156.



non ci si potrà che orientare verso l'inclusione delle stesse nell'ambito di operatività della c.d. "materia penale"<sup>76</sup> sostanziale, anche in assenza di un'ufficiale indicazione in tale senso del legislatore europeo<sup>77</sup>. Tale conclusione appare giustificata tanto nei casi di ricorso alla revoca e riduzione delle condizioni materiali di accoglienza, tanto in relazione all'eventuale adozione di "sanzioni" limitative della libertà di circolazione o della libertà personale, caratterizzate, all'evidenza, da un livello di severità analogo o superiore a quello delle "pene" comunemente intese<sup>78</sup>. Ancora, non potrà escludersi l'applicazione delle garanzie convenzionali previste per la materia penale anche alle fattispecie di riduzione e revoca delle condizioni di accoglienza previste ai primi tre commi dell'art. 20 dir. 2013/33/EU, come correntemente interpretate nella prassi italiana<sup>79</sup>. Come si accennava in precedenza, tanto la finalità dichiarata, quanto gli effetti delle misure considerate appaiono escludere la natura esclusivamente<sup>80</sup> "decadenziale" o ripristinatoria della quasi totalità<sup>81</sup> delle forme di condizionalità previste nella disciplina domestica dell'accoglienza.

Una volta qualificato il ricorso alla condizionalità dei benefici dei richiedenti asilo come particolare forma di sanzione punitiva e il relativo procedimento come un giudizio *penale* di responsabilità, risulterà evidente l'inadeguato livello di tutela offerto dalle garanzie sostanziali

---

<sup>76</sup> Si fa riferimento qui ai famosi "criteri Engel", elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea a partire dalla decisione *Engel and others v. the Netherlands*, 8 giugno 1976 causa n. 5370/72, in [www.curia.eu](http://www.curia.eu).

<sup>77</sup> Corte EDU, *Öztürk c. Germania*, 23 ottobre 1984, causa n. 8544/79, 52, in [www.curia.eu](http://www.curia.eu).

<sup>78</sup> Per una rilevante analogia nel campo delle sanzioni punitive carcerarie, cfr. G.M. NAPOLI, *op. cit.*, 104 ss. Si veda altresì Cass. pen., Sez. II, sent. 24 febbraio 2017, n. 9184, in [www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it).

<sup>79</sup> Cfr. *supra*, par. 1.

<sup>80</sup> È noto come la giurisprudenza sovranazionale abbia riconosciuto in più occasioni una connotazione punitiva anche in sanzioni a contenuto c.d. "misto", caratterizzate, cioè, da una rilevante componente riparativa o reintegrativa affiancata a quella afflittiva: cfr. S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, Torino, 2018, 99 ss.

<sup>81</sup> Fa eccezione la fattispecie di "omessa dichiarazione di redditi sufficienti" ex art. 23, co. 1, lett. d).

e procedurali riconosciute al richiedente asilo dalla disciplina comunitaria dell'art. 23 direttiva "accoglienza". Le particolari esigenze di accertamento della colpevolezza del richiedente per il fatto illecito contestatogli risultano imporre, in particolare, l'applicazione dell'intero novero di garanzie ex art. 6 CEDU, e ciò già nella fase procedimentale amministrativa<sup>82</sup>. Dovrà, a tal fine, prevedersi la fissazione di un termine tassativo per l'amministrazione per comunicare l'avvio del procedimento sanzionatorio al richiedente asilo, onde garantirgli un margine temporale adeguato per la preparazione della sua difesa, assicurandogli altresì l'accesso a un difensore tecnico e all'assistenza linguistica. Lo straniero dovrà vedersi garantito l'accesso a tutti gli atti istruttori contenenti elementi di prova a suo carico prima dell'audizione di fronte al prefetto, nello svolgimento della quale dovrà essere autorizzato a produrre prove e a chiedere l'esame di testimoni, nella sostanziale parità delle armi rispetto all'amministrazione procedente<sup>83</sup>. L'istruttoria dell'autorità amministrativa dovrà essere condotta in modo autonomo e tesa a verificare la responsabilità del richiedente asilo oltre ogni ragionevole dubbio, individuando una misura proporzionata e il meno afflittiva possibile all'interno di una lista di sanzioni predeterminata per legge<sup>84</sup>. Dovranno ritenersi operanti i basilari principi di irretroattività della norma sfavorevole e di *ne bis in idem*. La decisione, infine, dovrà essere motivata, pubblica e impugnabile con effetto sospensivo di fronte a un giudice dotato di piena giurisdizione<sup>85</sup>. Laddove, poi, la misura ritenuta necessaria dovesse incidere sulla libertà personale, la decisione dovrà, già in prima battuta, essere riservata a un'autorità giurisdizionale, conformemente a quanto previsto dall'art. 13 co. 2 Cost.

---

<sup>82</sup> F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2014, 68, 74.

<sup>83</sup> G.M. NAPOLI, *op. cit.*, 166.

<sup>84</sup> F. GOISIS, *op. cit.*, 69: in questi casi risulta possibile prevedere l'affidamento in prima battuta del giudizio all'autorità amministrativa, purché questa risulti messa nelle condizioni di applicare un «procedimento amministrativo sanzionatorio [che sia] già processo penale, chiamato a conformarsi ad uno schema accusatorio, capace di porre sullo stesso piano accusa e difesa».

<sup>85</sup> G.M. NAPOLI, *op. cit.*, 170.

*4. Osservazioni de iure condendo: alcuni suggerimenti per una riforma delle disposizioni condizionali degli artt. 13 e 23 d.lgs. 142/2015*

In una prospettiva di superamento della lacuna normativa identificata in apertura di lavoro, una futura riforma del “comparto disciplinare” dell’accoglienza in Italia potrebbe costituire un’utile opportunità per il legislatore domestico per offrire una lettura convenzionalmente orientata delle disposizioni di diritto comunitario sopra esaminate. Dall’analisi appena conclusa, si è dedotto come le misure ex art. 20 dir. 2013/33/UE presentino varie possibili nature regolative; si è anche rilevato come alla base del sistema di condizionalità dei benefici descritto risiedano preminenti obiettivi di speditezza ed efficienza delle procedure di asilo e dei meccanismi “organizzativi” del sistema accoglienza. In queste brevi osservazioni, si intende presentare un’ipotesi ricostruttiva dell’ambito di applicabilità delle diverse fattispecie condizionali alla luce dei principi fondanti del sistema comune europeo di asilo.

Avuto riguardo alle fattispecie di cui ai primi tre commi dell’art. 20, dir. 2013/33/UE la formulazione della disposizione appare chiara nel negare la possibilità di un’applicazione di tali previsioni con funzione sanzionatoria (riservata, viceversa, alle misure ex co. 4). Risulta necessario chiedersi, ciò rilevato, a che titolo la direttiva ammetta in tali casi il ricorso alla revoca e alla riduzione delle condizioni materiali di accoglienza. Se, infatti, nella reazione pubblica al comportamento “abusivo del richiedente” (allontanamento dal centro, domanda reiterata, ecc.) si rinvenisse un’ispirazione preventivo-afflittiva, si ricadrebbe ancora una volta nel novero delle sanzioni punitive, confondendosi nuovamente il confine tra le fattispecie considerate e quelle di cui al IV comma. Ne consegue, volendo valorizzare il significato comune dei termini utilizzati nella norma, che la revoca e la riduzione delle misure previste ai primi tre commi dovranno essere intese come rimedi di diversa natura, e in particolare come provvedimenti ora “decadenziali”, ora “ripristinatori”. Ad esempio, in una logica decadenziale, potrà affermarsi che una revoca “definitiva” delle condizioni materiali di accoglienza risulta ammissibile soltanto una volta cessato il diritto del richiedente al soggiorno sul territorio dello Stato: per i casi di allontanamento dal centro, tale “decadenza” si verifica dopo un anno di irreperibilità del richiedente;

per i casi di domanda reiterata, consegue alla decisione di manifesta inammissibilità della commissione territoriale. Per i casi di occultamento di somme di denaro, discende dalla rilevazione di un livello di autonomia economica sufficiente del richiedente asilo. Allo stesso tempo, la riduzione delle condizioni materiali (tanto nel numero di misure assistenziali garantite, tanto nel *quantum* della singola prestazione) può costituire in specifici casi la conseguenza di una reazione dell'ordinamento commisurata al "danno" provocato dal richiedente asilo col suo comportamento abusivo. Un'ispirazione ripristinatoria di questo tipo può rinvenirsi nella riduzione del sussidio per le spese giornaliere del richiedente in misura proporzionale alla quantità di risorse economiche dallo stesso occultate; una simile logica può essere, poi, rinvenuta nella sospensione delle prestazioni di assistenza materiale (sussidio, vitto) nei casi di allontanamento del richiedente dal centro, pur a fronte della permanenza del suo diritto ad accedere di nuovo all'alloggio entro un termine ragionevole.

La ricostruzione sopra operata riduce notevolmente lo spettro applicativo delle disposizioni considerate, le quali verrebbero a costituire in larga parte semplici norme di coordinamento tra i limiti legali del diritto all'asilo e all'accoglienza e le disposizioni sull'erogazione delle condizioni materiali. Quella prospettata costituisce, tuttavia, a parere di chi scrive, l'unica opzione ermeneutica capace di contrastare esiti applicativi del tutto contrari ai principi basilari del sistema di accoglienza, la cui problematicità era stata già evidenziata dai primi commentatori della direttiva qui esaminata<sup>86</sup>.

Quanto alle misure di cui all'art. 20, co. 4, dir. 2013/33/UE, la loro ispirazione sanzionatoria e rilevante afflittività rendono ineludibile, come sopra argomentato, una riconduzione delle stesse nel novero delle sanzioni punitive. Tale conclusione non vale soltanto per i casi di riduzione o revoca delle condizioni materiali di accoglienza, ma anche per tutti i casi di limitazione delle libertà fondamentali dei richiedenti in conseguenza di comportamenti *contra ius* identificati nella giurisprudenza comunitaria<sup>87</sup> e nelle recenti proposte di riforma del sistema co-

---

<sup>86</sup> E. TSOURDI, *op. cit.*, *passim*.

<sup>87</sup> CGUE, *Haqbin*, cit., par. 52.

mune europeo d'asilo<sup>88</sup>. In tutte queste ipotesi, le esigenze citate di speditezza ed efficienza amministrativa nella gestione dell'accoglienza dovranno soccombere di fronte alla necessità di assicurazione di un alto livello di garanzie procedurali al destinatario della sanzione e all'operare del principio di *extrema ratio*<sup>89</sup>.

## 5. Conclusioni

Il bilancio appena compiuto ha inteso mostrare come, volendo garantire piena applicazione alle garanzie sostanziali e procedurali dell'individuo identificate nella disciplina multilivello, notevolmente scarse risultino le prospettive di un intervento "limitativo" dell'amministrazione sui basilari livelli di assistenza socioeconomica dei richiedenti asilo. La disamina si è concentrata su quelle forme "radicali" di regimentazione dei servizi di accoglienza disciplinate espressamente dalle disposizioni della direttiva 2013/33/UE, concernenti i soli casi di intervento sulle c.d. condizioni materiali.

Considerato ciò, la rilevata esigenza degli Stati Membri dell'Unione alla prevenzione dell'"abuso dell'accoglienza" potrebbe indurre a interrogarsi sulla legittimità di un intervento condizionale dello Stato su *altre* prestazioni di assistenza per l'asilo rispetto alle condizioni materiali (servizi linguistici, per l'integrazione, per l'avviamento al lavoro, ecc.), con funzione di "efficientamento" del servizio di accoglienza stesso.

Tale opzione di policy risulta, a parere di chi scrive, notevolmente problematica sotto il piano logistico e fortemente criticabile dal punto di vista della pura opportunità, alla luce degli obiettivi del sistema di

---

<sup>88</sup> Sulle nuove forme di condizionalità e modalità agevolate di trattenimento dei soggetti richiedenti asilo introdotte nelle recenti proposte di riforma della Direttiva "accoglienza" e del regolamento di Dublino, cfr. S. CARRERA et al., *op. cit.*, *passim*.

<sup>89</sup> Tale principio dovrà ritenersi vigente in relazione a qualsiasi limitazione delle condizioni materiali, risultando imposto, in conformità col principio di proporzionalità, il previo vaglio di tutte le opzioni disciplinari non incidenti sui basilari interessi socioeconomici del richiedente asilo. La logica della stretta necessità nel ricorso alla "sanzione" risulta poi estesa dalla disciplina internazionalistica ex art. 31 co. 2 Conv. Ginevra anche a tutte le misure anche non necessariamente "punitive", idonee a limitare la libertà personale e di circolazione del richiedente asilo: cfr. C. COSTELLO, *op. cit.*, 45 ss.

accoglienza. Dal primo punto di vista, risulta evidente come l'adozione di una politica condizionale su base nazionale richieda, a monte, un'adeguata predisposizione di servizi per l'accoglienza omogenei in tutte le realtà ricettive, scenario evidentemente ben distante dalla quotidianità dei centri di accoglienza in Italia. Sotto il secondo punto di vista, appare doveroso rilevare come il sistema delle *benefit sanctions*, largamente sperimentato nell'erogazione di vari servizi sociali nel sistema di *common law* britannico<sup>90</sup>, risulti imporre un onere soggettivo di "responsabilizzazione" dell'individuo del tutto irragionevole in un contesto, come quello dell'accoglienza, in cui obiettivo primario dei servizi di assistenza dovrebbe essere l'affiancamento del richiedente e la presa in carico delle sue vulnerabilità all'interno di un percorso progressivo di inclusione. Non stupisce, ciò considerato, come l'adozione della *benefit conditionality* nell'erogazione di servizi "semi-essenziali" di assistenza sociale tenda ad essere percepita frequentemente come pesantemente afflittiva, risultando collegata in numerosi studi all'insorgere di patologie psichiche nei beneficiari<sup>91</sup>.

In conclusione, si intende qui osservare come il sistema italiano di asilo risulti già dotato di sufficienti strumenti di contrasto dei maggiori rischi insorgenti nelle strutture di accoglienza, rinvenibili nella disciplina penale nazionale, nelle misure di contrasto alla pericolosità sociale e nel loro collegamento con la disciplina dell'espulsione amministrativa e giudiziale. Laddove si intendesse affrontare frontalmente l'obiettivo di un efficientamento dei servizi dell'assistenza e delle procedure di asilo, un primario e imprescindibile livello di intervento dovrebbe essere individuato nei meccanismi, tuttora assenti, di monitoraggio dei bisogni del richiedente e nella garanzia di effettivi, sicuri e omogenei servizi per l'integrazione.

---

<sup>90</sup> Cfr. *ex multis* M. ADLER, *Cruel, inhuman or degrading treatment? Benefit sanctions in the UK*, Londra, 2018.

<sup>91</sup> M. ADLER, *op. cit.*, 77 ss.

TERZA SEZIONE

THINK GLOBAL, ACT LOCAL.  
ESPERIENZE DI INCLUSIONE  
E INTEGRAZIONE





# LA FORMAZIONE SUPERIORE DEI TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE COME LEVA PER L'INTEGRAZIONE NEL MANIFESTO DELL'UNIVERSITÀ INCLUSIVA

*Donata Borgonovo Re*

“A cambiare di più non è stata l'Europa, sono stati gli immigrati. Gli abitanti delle varie nazioni europee hanno paura degli stranieri. Ma non riflettono su quanto è determinante lo spirito del loro Paese, sulla forza della loro lingua, della loro cultura, dei loro costumi. Queste forze cambiano lo straniero, fanno di lui un cittadino nuovo. Ci vorrà un po' perché accada, ma non c'è altra strada, né per quelli che arrivano, né per chi in Europa ci abita già”.

(KADER ABDOLAH, *Il sentiero delle babbucce gialle*)

SOMMARIO: 1. *L'accesso all'educazione superiore: il quadro giuridico*. 2. *Il Manifesto dell'Università inclusiva e l'istruzione superiore come “powerful driver for change”*. 3. *I principi in azione: le esperienze degli Atenei italiani*.

## *1. L'accesso all'educazione superiore: il quadro giuridico*

Il diritto all'istruzione, sia essa elementare o superiore, costituisce uno dei diritti umani sanciti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo<sup>1</sup>. L'analisi di un tale diritto fondamentale, considerato nella sua complessità e nelle sue connessioni, richiederebbe ben altra esten-

---

<sup>1</sup> La Dichiarazione venne adottata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948; l'art. 26 esordisce affermando che “ogni individuo ha diritto all'istruzione” (reperibile in <https://www.ohchr.org/en/udhr/pages/Language.aspx?LangID=itm>). In termini analoghi e ancora più dettagliati si esprime l'art. 13 del Patto internazionale sui diritti economici, culturali e politici adottato dalla medesima Assemblea con Risoluzione 2200(XXI) del 16 dicembre 1966 (reperibile in [https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti\\_internazionali/Patto-internazionale-sui-diritti-economici-sociali-e-culturali-1966/12](https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Patto-internazionale-sui-diritti-economici-sociali-e-culturali-1966/12)).

sione, ma qui ci si limiterà a considerarne solo quei profili utili a introdurre il tema oggetto del presente contributo.

Nella Dichiarazione del 1948, accanto alla previsione della gratuità e dell'obbligatorietà dell'istruzione elementare, è sancito il principio dell'accesso su base di merito all'istruzione superiore, principio che la nostra Costituzione aveva già affermato all'art. 34 ("I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi"). Potrebbe apparire superfluo osservare che si tratta di un principio posto a garanzia dell'eguaglianza sostanziale, in armonia con l'impegno tracciato dall'art. 3 comma 2 Cost., ma ritengo importante sottolineare che le azioni a sostegno del diritto all'istruzione superiore dei giovani titolari di protezione internazionale (TPI) – di cui tratterà il terzo paragrafo – intendono proprio superare quegli ostacoli economici e sociali che "impediscono il pieno sviluppo della persona umana". E che negano, inoltre, la partecipazione attiva "all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" a persone cui l'ordinamento giuridico vigente assicura parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti<sup>2</sup>.

Il secondo profilo di rilievo che emerge dalla lettura dell'art. 26 della Dichiarazione è l'esplicitarsi delle molteplici dimensioni del diritto all'istruzione: quella personale ("l'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana"), quella sociale ("ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali") e quella politica ("Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace"). Risulta dunque evidente quanto l'accesso all'istruzione nei suoi diversi gradi non solo costituisca un diritto fondamentale della persona, ma rappre-

---

<sup>2</sup> Il riferimento è all'art. 2 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 191 ("Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero") e alle disposizioni in materia di diritti dei titolari di protezione internazionale (artt. 25 ss.) del d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 (e successive modifiche) di attuazione delle Direttive europee in materia di attribuzione della qualifica di rifugiato o di titolare di protezione sussidiaria (2004/83/CE, rifiuta 2011/95/UE).

sentì per gli ordinamenti democratici uno strumento essenziale ai fini della costruzione di società più giuste, più eguali, più pacifiche<sup>3</sup>.

L'universalità che connota il diritto all'istruzione quale diritto umano, è dunque coerentemente presente nella disciplina – internazionale ed europea – posta a protezione dei migranti forzati. Così all'art. 22 della Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951<sup>4</sup> si chiede agli Stati di riconoscere “il trattamento più favorevole possibile” ai rifugiati “per quanto riguarda i gradi di istruzione diversi da quella elementare” (per la quale vi è piena parità di trattamento con i cittadini del Paese ospitante). In particolare, prosegue il comma 2 dell'articolo, vengono considerati “l'ammissione agli studi, la convalida dei certificati di studio, di diplomi e titoli universitari conseguiti all'estero, l'esenzione delle tasse e la concessione di borse di studio”. Si tratta di norme chiare e inequivocabili nella loro finalità, e tuttavia i dati raccolti da UNHCR documentano quanto sia ancora quasi ovunque, nel mondo, difficoltoso e problematico per i rifugiati l'accesso all'istruzione, soprattutto di livello universitario<sup>5</sup>.

Nella dimensione europea, ci si limita a ricordare che accanto alle disposizioni a garanzia del diritto all'istruzione<sup>6</sup> dei titolari di protezione internazionale, viene disciplinato il dovere degli Stati di garantire “la

---

<sup>3</sup> Per un approfondimento, si rinvia a S. MARCHISIO, *Diritto all'istruzione e integrazione dei rifugiati*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, 268. Si ricorda come l'art. 13 del Patto sui diritti economici, sociali e politici (si veda nota 1) riconosca esplicitamente che “l'istruzione deve mettere in grado tutti gli individui di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera”.

<sup>4</sup> La Convenzione, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, è stata ratificata dall'Italia con l. 24 luglio 1954, n. 722 (reperibile in <https://www.unhcr.org/it/chi-siamo/la-nostra-storia/la-convenzione-sui-rifugiati-del-1951/>).

<sup>5</sup> Da ultimo, si veda il Rapporto “Stepping up. Refugee Education in Crisis”, 2019 (reperibile in <https://www.unhcr.org/steppingup/>) nelle cui considerazioni finali si legge: “It is shocking, but hardly surprising, that the enrolment rates among refugees for higher education, are so poor – just 3 per cent for refugee youth, compared to 37 per cent globally and more than three-quarters in high-income countries. And that deprives entire countries, many wracked by years of conflict, of generations of leaders, planners, thinkers and doers” (52).

<sup>6</sup> Il riferimento è all'art. 14 (Scolarizzazione e istruzione dei minori) della Direttiva procedure, 2013/33/EU e all'art. 27 (Accesso all'istruzione) della già citata Direttiva qualifiche, 2011/95/EU.

parità di trattamento tra i beneficiari di protezione internazionale e i loro cittadini nel quadro delle vigenti procedure di riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli stranieri” (art. 28, comma 1, Direttiva qualifiche). La norma mostra piena consapevolezza della peculiare situazione nella quale le persone cui si riferisce potrebbero trovarsi e dunque sollecita gli Stati ad

agevolare il pieno accesso dei beneficiari di protezione internazionale, incapaci di fornire prove documentali delle loro qualifiche, a sistemi appropriati di valutazione, convalida e accreditamento dell’apprendimento precedente (*art. 28, comma 2*).

Anche in questo caso, l’attuazione dei principi all’interno dei diversi ordinamenti degli Stati membri ha mostrato, e mostra, divari considerevoli<sup>7</sup>:

Nonostante il recente fenomeno di un notevole aumento nel numero di persone alla ricerca di protezione in Europa, questo rapporto mostra che la maggioranza dei paesi non ha un approccio di politiche specifiche per l’integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati nell’istruzione superiore. Inoltre, solo pochi paesi hanno introdotto misure normative relative all’istruzione superiore in risposta al crescente numero di rifugiati, e un numero altrettanto esiguo di paesi monitora l’integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati nelle istituzioni di istruzione superiore.

In questo contesto è tuttavia rilevabile la diffusa previsione di norme e di procedure relative al riconoscimento dei titoli di studio e delle qua-

---

<sup>7</sup> Per una panoramica delle differenti misure adottate dai Paesi europei si rinvia al Rapporto Eurydice redatto nel 2019 (Commissione europea/EACEA/Eurydice, *Integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati nell’istruzione superiore: politiche e misure nazionali*, reperibile in [https://eurydice.indire.it/wp-content/uploads/2019/02/integrazione\\_richiedenti\\_asilo\\_rifugiati\\_HE\\_IT.pdf](https://eurydice.indire.it/wp-content/uploads/2019/02/integrazione_richiedenti_asilo_rifugiati_HE_IT.pdf)). Significativo l’approccio strategico adottato dalla Germania nell’ambito del programma DAAD, con il finanziamento di 10.400 posti per l’inserimento in percorsi di studi superiori di altrettanti titolari di protezione internazionale che si aggiungono ai 6.000 risultanti già iscritti a un corso di laurea (ivi 17 e 23; il dettaglio delle informazioni sul programma in <https://www.daad.de/en/information-services-for-higher-education-institutions/expertise-on-subjects-countries-regions/refugees-at-higher-education-institutions/>). La citazione nel testo è tratta dalle Conclusioni del Rapporto (24).

lifiche ottenute all'estero, secondo i criteri stabiliti dalla Convenzione di Lisbona<sup>8</sup>. Benché questo documento pattizio si riferisca ai “popoli della regione europea”, esso contiene una disposizione riferita esplicitamente al “Riconoscimento dei titoli di studio in possesso di rifugiati, profughi e persone in condizioni simili a quelle dei rifugiati” (sez. VII) che vincola gli Stati firmatari a individuare procedure consone per l'ammissione di queste persone all'insegnamento superiore e a programmi complementari “anche nei casi in cui i titoli di studio rilasciati non possono essere comprovati dai relativi documenti”<sup>9</sup>. Ed è per questo che sono oggi disponibili strumenti nazionali ed europei<sup>10</sup> finalizzati ad accertare le qualifiche dichiarate dai titolari di protezione internazionale, favorendone così l'inserimento nei percorsi di istruzione superiore. E, contestualmente, supportando le istituzioni accademiche nei processi di valutazione e di accoglienza di quella che dovrebbe essere considerata, a pieno titolo, una particolare categoria di studenti internazionali.

---

<sup>8</sup> Consiglio d'Europa, *Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea*, adottata l'11 aprile 1997 a Lisbona e ratificata dall'Italia con l. 11 luglio 2002, n. 148 (entrambi i testi sono reperibili in <http://www.cimea.it/it/servizi/convenzione-di-lisbona/dett-overview-progetto.aspx>). Un richiamo esplicito alla responsabilità degli Stati nell'attuazione della Convenzione in UNHCR, *Nota sull'integrazione dei rifugiati nell'Unione Europea*, maggio 2007, 11 (<https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/ITA-IntegrazioneUE.pdf>).

<sup>9</sup> A questo proposito, l'art. 26 comma 3-bis del già citato d.lgs. 251/2007 dispone che le amministrazioni competenti individuino procedure di valutazione, convalida e accreditamento dei titoli conseguiti all'estero dai beneficiari di protezione internazionale “anche in assenza di certificazione da parte dello Stato in cui è stato ottenuto il titolo, ove l'interessato dimostra di non poter acquisire detta certificazione”.

<sup>10</sup> Si rinvia al Centro di Informazione sulla Mobilità e le Equivalenze accademiche (CIMEA) per un riepilogo delle procedure di riconoscimento dei titoli dei rifugiati (<http://www.cimea.it/it/servizi/procedure-di-riconoscimento-dei-titoli/riconoscimento-titoli-dei-rifugiati.aspx>), con particolare riferimento all'utilizzo dello *European Qualifications Passport for Refugees* (EQPR) (un progetto del Consiglio d'Europa, dal 2017; <https://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications>). La centralità dei percorsi di riconoscimento dei titoli e delle qualifiche si osserva anche nei documenti relativi ai percorsi di integrazione: un esempio nel recente “Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi” predisposto dalla Commissione Europea, COM (2016) 377 (9-10 e Tabella di pagina 21) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0377>).

## 2. Il Manifesto dell'Università inclusiva e l'istruzione superiore come "powerful driver for change"

Coerentemente con il quadro giuridico sopra delineato e con le raccomandazioni espresse a conclusione del progetto *in-HERE (Higher Education Supporting Refugees in Europe)*<sup>11</sup>, UNHCR ha presentato agli Atenei italiani una proposta che intende "porre al centro la condizione dei giovani titolari di protezione internazionale che intendono proseguire il loro percorso di studi e ricerca nel Paese di asilo"<sup>12</sup>, nella consapevolezza che in questi giovani vi siano energie e competenze culturali, tecniche, intellettuali da far emergere e da sviluppare. Si tratta di "una grande risorsa per l'Italia", oltre che di un diritto fondamentale per le persone che ne sono portatrici. E diventa compito precipuo delle Università creare contesti che, nel rispetto di alcuni principi irrinunciabili richiamati nel Manifesto (uguaglianza e non discriminazione, accoglienza, conoscenza, integrazione, valorizzazione delle differenze, partecipazione), possano favorire la positiva inclusione di studenti (ma anche di ricercatori e docenti) provenienti da esperienze di migrazione forzata.

Le azioni individuate dal Manifesto sono raccolte all'interno di cinque possibili ambiti di intervento: il supporto agli studenti TPI<sup>13</sup>, il supporto per il riconoscimento di titoli e qualifiche, le borse di studio e

---

<sup>11</sup> Il Progetto *inHERE*, finanziato sul Programma Erasmus+, è stato avviato nel settembre 2016 e si è concluso nel settembre 2018 con l'adozione di un documento di Raccomandazioni agli Atenei per l'adozione di strategie inclusive di inserimento di studenti rifugiati nei percorsi universitari (in <https://www.inhereproject.eu/it/risultati>).

<sup>12</sup> Così si apre il Manifesto, predisposto nel 2019 (in [https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2019/11/Manifesto-dellUniversita-inclusiva\\_UNHCR.pdf](https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2019/11/Manifesto-dellUniversita-inclusiva_UNHCR.pdf)), cui hanno aderito (al marzo 2022) 53 Atenei, tra i quali anche l'Università di Trento (informazioni dettagliate sul progetto sono ora reperibili nel sito <https://manifestouniversitainclusiva.unhcr.it/universita/>).

<sup>13</sup> Attraverso adeguate informazioni sul percorso di studi e sulle borse di studio disponibili, servizi di orientamento e tutoraggio, accesso a tirocini formativi, formazione mirata al personale amministrativo e scambio di buone prassi tra Atenei firmatari. Collocherei qui anche l'attività di tutoring che coinvolge studenti e associazioni del territorio nell'accompagnare i TPI negli studi e nell'integrazione sociale.

altri incentivi<sup>14</sup>, i corridoi umanitari per docenti, studenti e ricercatori e, da ultimo, la partecipazione alla vita accademica. Ciò che viene chiesto alle Università firmatarie del Manifesto è, dunque, di contribuire concretamente, nell'ambito delle competenze e delle finalità che sono loro proprie, alla realizzazione degli impegni assunti dalla Comunità internazionale nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile<sup>15</sup>:

25. Ci impegniamo affinché vi sia un'educazione di qualità a tutti i livelli (scuola primaria, secondaria di primo grado, secondaria di secondo grado, università e formazione tecnica e professionale). Tutte le persone a prescindere dal sesso, dall'età, dalla razza o dall'etnia, persone con disabilità, migranti, popolazioni indigene, bambini e giovani, specialmente coloro che si trovano in posizioni delicate, devono avere accesso a opportunità di apprendimento permanenti che permettano loro di acquisire gli strumenti e le conoscenze necessarie per partecipare pienamente alla vita sociale.

Da questa determinazione introduttiva, discende la complessa articolazione dell'Obiettivo 4 (Fornire un'educazione di qualità, equa e inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti)<sup>16</sup> all'interno del quale sono presenti due *targets* di rilievo per il tema trattato: garantire entro il 2030 a ogni donna e uomo l'accesso a un'istruzione superiore di qualità ed economicamente vantaggiosa (4.3); espandere considerevolmente entro il 2020 il numero di borse di studio disponibili per i paesi in via di sviluppo, per garantire l'accesso all'istruzione superiore sia nei paesi

---

<sup>14</sup> Accanto alle borse di studio di tipo istituzionale (un esempio sono le 100 borse di cui al protocollo d'intesa 20 luglio 2016 tra Ministero dell'interno e Conferenza dei Rettori; in <https://www.interno.gov.it/it/notizie/cento-borse-studio-titolari-protezione-internazionale>), si fa riferimento alle iniziative di *sponsorship* che coinvolgono la comunità locale e che permettono di sostenere gli studenti TPI nelle necessità quotidiane (vitto, alloggio, mobilità, vita culturale e sociale).

<sup>15</sup> Risoluzione A/RES/70/1 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile" (reperibile in <https://unric.org/it/agenda-2030/>). Un approfondimento in M. PACE, *Human rights of migrants and refugees in the new international agenda for sustainable development*, in G. CATALDI, M. CORLETO, M. PACE (edited by), *Migration and fundamental rights: the way forward*, Napoli, 2019, 139.

<sup>16</sup> Per un approfondimento, si rinvia ai documenti dell'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (ASVIS; <https://asvis.it/goal4>).

sviluppati che in quelli in via di sviluppo (4.b). Si tratta di traguardi che non possono essere raggiunti senza una alleanza strategica tra istituzioni e altri attori del contesto sociale: il metodo della *partnership* è peraltro fortemente sostenuto da Agenda 2030, per la quale

i governi e le istituzioni pubbliche lavoreranno sull'implementazione con le autorità regionali e locali, le istituzioni subregionali, le istituzioni internazionali, il mondo accademico, le organizzazioni filantropiche, i gruppi di volontariato, e altri ancora (45).

Della necessaria alleanza tra istituzioni, settore privato e *civil society partners* (tra i quali viene collocata anche l'accademia) parla con insistenza un altro documento di *soft law*, la Dichiarazione di New York per i Rifugiati e i Migranti<sup>17</sup>. Con particolare riferimento alla complessa condizione dei rifugiati, appare evidente come l'ambizioso obiettivo di Agenda 2030 – “No one would be left behind” – necessiti, per essere efficacemente conseguito, di un impegno comune e condiviso tanto nella dimensione internazionale, quanto all'interno di ciascuno Stato.

Tornando al tema trattato, la Dichiarazione si sofferma sulla questione dell'accesso all'istruzione superiore dei rifugiati per affermare che:

82. We will also promote tertiary education, skills training and vocational education. In conflict and crisis situations, higher education serves as a powerful driver for change, shelters and protect a critical group of young men and women by maintaining their hopes for the future, fosters inclusion and non-discrimination and acts as a catalyst for the recovery and rebuilding of post-conflict countries.

---

<sup>17</sup> Risoluzione A/RES/71/1 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 19 settembre 2016 (*New York Declaration for Refugees and Migrants*) (reperibile in <https://refugeesmigrants.un.org/declaration>). Nel testo si fa riferimento al par. 69: “This should involve a multi-stakeholder approach that includes national and local authorities, international organizations, international financial institutions, civil society partners (including faith-based organizations, diaspora organizations and academia)”. La Dichiarazione definisce i principi generali cui dovranno attenersi i due distinti Global Compact (sui rifugiati e sulle migrazioni) che verranno adottati nel 2018, in attuazione del *target* fissato da Agenda 2030 (10.7, “Rendere più disciplinate, sicure, regolari e responsabili la migrazione e la mobilità delle persone, anche con l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite”).



Il ‘potente motore per il cambiamento’, tuttavia, per poter essere avviato necessita di un robusto supporto professionale multidisciplinare, che sappia accompagnare gli studenti TPI nel superamento dei traumi psicologici e fisici subiti (spesso di inenarrabile violenza)<sup>18</sup>, introducendoli efficacemente nel percorso di inserimento nella nuova realtà sociale. Come sottolineato dal Global Compact on Refugees<sup>19</sup>, servono percorsi specifici (“including flexible certified learning programmes”, 69) e metodi innovativi, serve sviluppare piani educativi nazionali che includano i rifugiati, serve “to facilitate recognition of equivalency of academic, professional and vocational qualifications” (69). Serve individuare “complementary pathways” per ammettere i rifugiati nei paesi ospitanti: tra questi si collocano i visti umanitari, i corridoi umanitari, le borse di studio e i visti per studio (“through partnerships between governments and academic institutions”, 95). E l’accompagnamento degli studenti rifugiati innesca un circuito virtuoso, nel quale è attivamente coinvolta (risultandone altresì beneficiaria) la comunità ospitante:

77. The empowerment of refugee and host community youth, building on their talent, potential and energy, supports resilience and eventual solutions. The active participation and engagement of refugee and host community youth will be supported by States and relevant stakeholders, including through projects that recognize, utilize and develop their capacities and skills, and foster their physical and emotional well-being.

In conclusione, possiamo affermare che sostenere il diritto all’istruzione superiore degli studenti titolari di protezione internazionale significa sostenere l’intera comunità accademica, e indirettamente la più ampia comunità sociale in cui essa è inserita, traducendo in azione positiva il riconoscimento dei diritti universali che tutti, formalmente e astrattamente, dichiariamo di condividere e rispettare.

---

<sup>18</sup> Sono ormai numerosi gli studi e i Reports disponibili sul tema; ci si limita a segnalare il Report di MEDICI SENZA FRONTIERE, *Traumi ignorati*, 2017 (reperibile in [https://archivio.medicisenzafrontiere.it/pdf/Rapp\\_Traumi\\_Ignorati\\_140716B.pdf](https://archivio.medicisenzafrontiere.it/pdf/Rapp_Traumi_Ignorati_140716B.pdf)).

<sup>19</sup> Il GCR è stato approvato dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2018 (con il voto positivo anche dell’Italia) allo scopo di impegnare l’intera comunità internazionale nell’azione solidale verso i rifugiati e i paesi che li ospitano (reperibile in <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>).

### 3. I principi in azione: le esperienze degli Atenei italiani

Il contesto delle esperienze maturate dalle Università italiane per l'inclusione di studenti TPI sembra corrispondere a una delle prime raccomandazioni emerse a conclusione del già citato progetto *inHERE*:

Gli istituti di istruzione superiore dovrebbero inserire i rifugiati nelle loro strategie globali di internazionalizzazione, diversità e inclusione, come aspetto importante della loro responsabilità sociale nel quadro della 'terza missione' e come parte del loro contributo verso la società<sup>20</sup>.

Tuttavia, il panorama delle iniziative, sviluppatasi perlopiù a partire dal 2015<sup>21</sup>, nonostante si presenti ricco e variegato, mostra alcuni elementi di debolezza. Anzitutto, risulta estremamente difficile ricostruire con precisione e accuratezza le attività effettivamente in corso: l'assenza di una piattaforma istituzionale nazionale regolarmente aggiornata che ne monitori la presenza e ne segua i risultati è, infatti, solo parzialmente colmata da alcune pur importanti (e certamente necessarie) iniziative di mappatura dell'esistente<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Così nelle Raccomandazioni del progetto *inHERE* (già richiamate alla nota 11), punto 2 ("Ulteriore sviluppo di buone pratiche e sostenibilità"), 7. Va ricordato che nel progetto, il termine rifugiato "è utilizzato per tutti i migranti costretti a fuggire dal proprio paese o che sono sfollati all'interno o al di là delle frontiere del proprio paese, indipendentemente dallo stadio da loro raggiunto nella procedura di richiesta di ottenimento dello status formale di rifugiato" (*ivi*, 3).

<sup>21</sup> È dell'ottobre 2015 l'impegno assunto dalla European University Association (EUA) per lo sviluppo di politiche di inclusione degli studenti rifugiati nei percorsi di istruzione superiore (<https://www.eua.eu/resources/publications/437:eua-statement-on-%C2%A0the-refugee-crisis.html>).

<sup>22</sup> Mi riferisco – a febbraio 2021 – alla *Refugees Welcome Map* di EUA, contenente 328 iniziative in 32 paesi (non solo europei; si veda <https://www.eua.eu/101-projects/541-refugees-welcome-map.html>) e alla *Refugees Welcome Map* del progetto europeo TOGETHER (co-finanziato dal programma Erasmus+, 2019-2021; referente per l'Italia è l'Università di Siena) che raccoglie le misure e le pratiche di integrazione adottate direttamente dalle Università europee (si veda <https://together.pixel-online.org/refumap.php>). I curatori della ricerca in Italia fanno presente, tuttavia, che la mappatura non è esaustiva poiché molti Atenei non hanno risposto alle richieste di informazioni. Nella mappa risultano presenti 41 Atenei italiani, tra i quali alcuni sono promotori di più progetti; un esempio è l'Università di Trento con il progetto FUTURA per l'accoglienza di studenti

Dalle ricostruzioni oggi possibili, risulta poi che molte iniziative mancano di continuità e di stabilità perché sono (state) legate a progettualità circoscritte nel tempo<sup>23</sup>, a conclusione delle quali non sempre è accessibile un documento di valutazione degli esiti. Inoltre, benché la presenza di alcuni network (penso, in particolare, alla rete internazionale di SAR e al progetto UNICORE)<sup>24</sup> mostri chiaramente come l'adesione a obiettivi comuni garantisca effettività e continuità alle azioni delle istituzioni partecipanti, ad oggi manca tra gli Atenei italiani una condivisione strutturale degli strumenti disponibili per l'inclusione degli studenti TPI nei percorsi di formazione superiore. In altre parole: "manca la capacità di mettere a sistema le esperienze in atto, che ora rischiano di rimanere poco più che buone pratiche di ricerca sociale applicata"<sup>25</sup>.

È dunque particolarmente urgente affidare alla costituenda rete delle Università firmatarie del Manifesto dell'Università inclusiva il compito non solo di promuovere una diffusa conoscenza e una efficace dissemi-

richiedenti asilo e TPI, con il progetto SAR - *Scholars at Risk* per docenti e ricercatori a rischio e con il progetto SUXR - *Studenti universitari per i rifugiati per una formazione attiva*, anche nel volontariato, degli studenti dell'Ateneo (si veda il Report quinquennale 2016-2020 pubblicato in <https://www.unitn.it/ateneo/55763/differenze-etnico-culturali-e-unitrento-for-refugees>).

<sup>23</sup> Mi riferisco ai progetti co-finanziati dal programma Erasmus+ che hanno coinvolto molti Atenei italiani. Alcuni esempi: *Eucrite - European Centre for Refugee Integration in Higher Education* (2017-2019) con il Politecnico di Torino; *Good vet practice for Refugees* (2017-2019) con l'Università di Bergamo; *Refugium - Building shelter cities and a new welcoming culture. Links between European Universities and school in Human Rights* (2016-2019) con l'Università di Salerno ([https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/projects\\_en](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/projects_en)).

<sup>24</sup> *Scholars at Risk* (SAR) è una rete internazionale per la promozione e la difesa della libertà accademica e per l'ospitalità di docenti e ricercatori che necessitano di protezione (<https://www.scholarsatrisk.org/>); della sezione italiana, costituitasi nel 2019, fanno parte 27 Atenei. Il progetto UNICORE (*University Corridors for Refugees*) è stato promosso nel 2019 da UNHCR Italia per consentire ogni anno a 20 studenti rifugiati in Etiopia di proseguire i loro studi nel nostro Paese (<https://www.unhcr.org/it/cosa-facciamo/partner/progetti/unicore/>); a febbraio 2021 risultano 17 gli Atenei aderenti.

<sup>25</sup> Così F. Scardigno, Presidente del CAP dell'Università di Bari (intervista video progetto *Together*, 21 gennaio 2021, in <https://www.unisi.it/unisilife/notizie/progetto-together-erasmus-impegno-usiena-rifugiati-e-migranti>).

nazione delle buone pratiche, ma di trasformare progressivamente l'attuale azione puntiforme, e talvolta discontinua, degli Atenei più sensibili al tema, in una vera e propria *policy* strategica che si imponga anche a livello nazionale. Così come è stato, peraltro, richiesto nel documento *inHERE* più volte citato:

Gli Stati membri dovrebbero favorire lo sviluppo di iniziative istituzionalizzate e sostenibili. Strategie nazionali a lungo termine potrebbero aiutare a rafforzare il coordinamento e l'efficacia di misure di inclusione. Inoltre, una miglior diffusione delle ricerche e degli studi sui programmi sociali e formativi per i rifugiati potrebbe facilitare il coordinamento e il successo delle iniziative sul campo<sup>26</sup>.

Pur in assenza di un disegno complessivo ordinato, coerente e accessibile, le progettualità esistenti consentono comunque di individuare alcuni elementi trasversali che caratterizzano i diversi percorsi di inclusione accademica dei titolari di protezione internazionale e, in alcune Università, anche dei richiedenti asilo<sup>27</sup>. Il primo elemento consiste nella centralità dello studente, le cui peculiari necessità richiedono cure e servizi dedicati ma che, al contempo, deve essere protagonista attivo e propositivo, anche in una dimensione collettiva<sup>28</sup>, del proprio cammino

---

<sup>26</sup> Così le Raccomandazioni del progetto *inHERE*, cit., 7. Per un riepilogo di buone prassi, rimando anche al “Catalogo di buone pratiche sull'accoglienza dei rifugiati nell'istruzione superiore” (2017), prodromico alla stesura della *Refugees Welcome Map* della EUA, predisposto da *inHERE* (<https://www.inhereproject.eu/it/risultati/catalogo-di-buone-pratiche>). Segnalo che l'Austria ha inserito nella “National Strategy on the Social Dimension of Higher Education” (2017) misure specifiche per studenti richiedenti asilo o con status di protezione internazionale ([https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/support-measures-learners-higher-education-1\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/support-measures-learners-higher-education-1_en)).

<sup>27</sup> Oltre alle Università di Bologna e di Trento, il Politecnico di Torino ha un programma specifico per gli studenti richiedenti asilo che offre servizi ‘sartoriali’ in grado di corrispondere alle esigenze della loro particolare (e precaria) condizione ([https://international.polito.it/admission/prospective\\_students/re\\_home4students](https://international.polito.it/admission/prospective_students/re_home4students)).

<sup>28</sup> Si considerino i progetti che mirano a un inserimento graduale nell'ambiente accademico, favorendo l'apprendimento linguistico, l'acquisizione (o il recupero) di competenze propedeutiche al percorso di studio scelto e assicurando servizi logistici (vitto, alloggio, materiali di studio) e di supporto psicologico (un esempio il progetto *Futura - Formazione Universitaria per Rifugiati e Richiedenti Asilo* dell'Università di Trento; <https://www.unitn.it/ateneo/55763/differenze-etnico-culturali-e-unitrento-for-refugees>).

formativo. Un secondo elemento è rappresentato dal coinvolgimento sia della comunità studentesca<sup>29</sup> sia della comunità locale<sup>30</sup>: i percorsi di formazione e di sensibilizzazione, che mirano alla costruzione di una cultura dell'accoglienza e del rispetto delle differenze, sono affiancati da esperienze di volontariato e di convivenza con gli studenti TPI, il cui valore appare centrale in una prospettiva di piena integrazione<sup>31</sup>. Inol-

---

L'intento di valorizzare il capitale umano degli studenti TPI attraverso forme di *peer to peer education* è al centro della ricca esperienza sviluppata dal Centro per l'apprendimento permanente dell'Università di Bari (<https://www.uniba.it/centri/cap>). Si vedano anche Arqus Enabling Refugees dell'Università di Padova (<https://www.unipd.it/arqus-enabling-refugees>) e il progetto "Unitedbz" dell'Università di Bolzano (<https://www.unibz.it/it/faculties/further-courses/unitedbz/>). Con riferimento alla dimensione collettiva, sono importanti le alleanze con le associazioni di rifugiati: si veda l'esperienza dell'associazione Mosaico a Torino (<https://www.mosaicorefugees.org/sostegno-a-studenti-rifugiati/>) e della rete di associazioni e cooperative che affiancano il già citato CAP dell'Università di Bari. Significativa è anche la rete promossa dal progetto PartecipAzione – Azioni per la protezione e la partecipazione dei rifugiati (<https://www.unhcr.org/it/cosa-facciamo/partner/progetti/intersos/>). Segnalo infine le esperienze presentate da alcuni studenti TPI nelle interviste svolte dall'Università di Siena nell'ambito del progetto *Together* (in <https://www.youtube.com/channel/UCQipB99O5Ycc5VHrhFAHtnw>).

<sup>29</sup> Numerosi sono i "Buddies programs", nati in origine per l'affiancamento degli studenti internazionali, che selezionano studenti disponibili ad accompagnare i loro compagni TPI sia nel percorso di studio sia nell'inserimento nella comunità universitaria. Bari, Bolzano, L'Orientale di Napoli, Padova, Pisa, Trento, Venezia sono tra gli esempi più interessanti; in particolare, l'Università di Bari è inserita nel progetto IOM "Mentorship-Verso una rete italiana di Università inclusive" (2021) che utilizza la mediazione del Buddy per gli studenti migranti (<https://italy.iom.int/it/italy.iom.int/it/aree-di-attivita/C3%A0/migrazione-e-integrazione/accesso-educazione/mentorship-II>).

<sup>30</sup> Le reti locali – associazioni, comunità religiose, gruppi di famiglie – agiscono secondo un modello 'adozionale', tipico dei corridoi umanitari, sostenendo i giovani TPI nel loro percorso di integrazione, che non termina certo nelle aule universitarie. Segnalo ad esempio, Bologna (<https://site.unibo.it/almaengage/en/projects/unibo-for-refugees>); molto interessante l'esperienza di consulenza alla comunità civile e agli enti locali svolta da UniSi Cares, un gruppo multidisciplinare di esperti in materia di accoglienza dell'Università di Siena (<https://www.unisi.it/ateneo/progetti-di-ateneo/unisi-cares>).

<sup>31</sup> Esperienze significative quelle promosse a Trento dal Centro Astalli e da due associazioni universitarie: la Comunità ComboUniversitaria, nella quale convivono 13 richiedenti asilo e rifugiati e 6 studenti universitari, e la CappUniversitaria, nella quale convivono 14 richiedenti asilo, 5 studenti universitari e una famiglia (<http://www.centroastallitrento.it/accogliere/accoglienza/344-candidature-cappuniversitaria-2020-21>).

tre, le azioni di formazione e di sensibilizzazione, necessarie per favorire risposte efficaci e competenti, sono indirizzate anche al personale amministrativo sul quale gravano i complessi adempimenti burocratici connessi all'accoglienza di questa particolare tipologia di studenti internazionali<sup>32</sup>. Non vanno infine dimenticate le numerose iniziative connesse al riconoscimento dei titoli di studio e all'attribuzione di borse dedicate agli studenti TPI<sup>33</sup>.

In conclusione, va osservato come sia oggi impossibile verificare l'impatto complessivo – in termini quantitativi, oltre che qualitativi – delle iniziative (esistenti e passate) sulla effettiva conclusione del percorso di studi universitari da parte questi studenti. Appare indispensabile aprire ora una stagione di verifica e di valutazione su quanto realizzato per poter meglio impostare le azioni future. Anche per questo, ci si augura che la rete degli Atenei firmatari del Manifesto sappia scrivere un nuovo capitolo nella storia dell'istruzione superiore dei rifugiati in Italia. E, nel contempo, si nutre fiducia nella crescente domanda di accesso alla formazione accademica da parte di giovani richiedenti e/o titolari di protezione internazionale. Pur nella consapevolezza delle molteplici difficoltà poste dall'inserimento in un diverso contesto sociale e culturale, appare evidente che la prosecuzione (o l'avvio) di un percorso di studi universitari rappresenta, e rappresenterà, sempre più la strada maestra sia per la realizzazione delle potenzialità personali dei rifugiati, sia per la loro piena e positiva integrazione nella società.

---

<sup>32</sup> Segnalo il Tavolo accoglienza e integrazione dell'Università Statale di Milano (<https://www.unimi.it/it/ateneo/la-statale/la-statale-i-diritti/accoglienza-e-integrazione>) e il progetto MUSIC - *Making Universities Ready for Social inclusion and cultural Diversity* (co-finanziamento Erasmus+, 2019-2022) cui partecipa l'Università di Pavia (<https://internazionale.unipv.eu/it/music/>).

<sup>33</sup> Le relative informazioni sono presenti nella *Refugees Welcome Map* del progetto *Together* e nel citato Report 2019 del Programma *Eurydice*, 19. Ricordo che UNHCR ha predisposto una piattaforma per rendere disponibili agli studenti rifugiati le informazioni sulle borse di studio per l'istruzione superiore offerte nei diversi paesi (<https://services.unhcr.org/opportunities/>). Un riepilogo dei percorsi di riconoscimento dei titoli di studio presenti negli Atenei aderenti al Manifesto è offerto dal Sito dedicato (<https://manifestouniversitainclusiva.unhcr.it/tematiche/riconoscimento-titoli-di-studio/>).

Based on our own personal experiences, we believe that providing opportunities to access higher education is a core element in helping refugees to integrate into a new society and to give them the confidence and ability to compete in the labour market. (...) From our perspective, we can tell without doubt that higher education, besides its functions in information sharing, builds sustainable relationships within and outside the academic community and, more importantly, helps students to create better opportunities for their future and facilitates career building. It helped us start our new lives and become more accepted by the host society<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Così KUTAIBA AL HUSSEIN, AKILEO MANGENI, *Our Voice*, in C. CANTANT, I.M. COOK, P.R. KUMAR (eds.), *Opening Up the University: Teaching and Learning with Refugees*, Oxford, 2022 (<https://www.berghahnbooks.com/title/CantantOpening>), pagg. 241 e 243. Nel medesimo volume, si segnala il contributo di E. GALLO, B. POGGIO, P. BODIO, *The importance of the locality in opening the university to refugee students*, pagg. 260-274) sull'esperienza dell'Università di Trento. Un ultimo aggiornamento, a riprova di quanto scritto nel testo: le domande di candidatura alle cinque borse del Progetto FUTURA per l'a.a. 2022/2023 sono state 46. Una sola manca dei requisiti richiesti (<https://www.unitn.it/equitadiversita/98429/futura%202021-2026>).





# CIVIL SOCIETY IN THE REFUGEE ASSISTANCE: THE CASE OF IDA (INITIATIVE DEUTSCHUNTERRICHT FÜR ASYLBEWERBER/INNEN)

*Hilal Işık*

SUMMARY: 1. Introduction. 2. Used Terminology. 3. The Methodology and the Framework. 4. The Way of Filling the Gaps. 5. Case study: IDA. 6. Conclusion.

## *1. Introduction*

2015 is the year European Union (EU) Member States received 1.255.600 first time asylum seekers' applications for international protection. Because of her relatively open borders policy, Germany is one of the countries which experienced a very significant increase<sup>1</sup>. 441,800 of these applications were made in Germany, and this number means an increase of 155% compared to the year 2014<sup>2</sup>. According to the Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Federal Office for Migration and Refugees-BAMF)'s statistics, this number increased to 745,545 in 2016 and reached a record high.

With her 58.169 inhabitants Frankfurt Oder, which is a city in 80 kilometers east of Berlin on the border with Poland, was hosting 1372 refugees in 2018<sup>3</sup>. The upsurge in the number of refugees in 2015 was

---

<sup>1</sup> European Observatory on Homelessness. Asylum Seekers, Refugees and Homelessness. The Humanitarian Crisis and the Homelessness. Sector in Europe. EOH Comparative Studies on Homelessness. Brussels, December 2016, p. 6.

<sup>2</sup> Here, only first-time applications are included. Total number of the applications is 476.649 according to the BAMF statistics. BAMF. Aktuelle Zahlen zu Asyl. August 2018.

<sup>3</sup> This number increased to 1409 in 2019. The numbers can be found at the Official Website of Frankfurt Oder. Integration in Frankfurt (Oder), accessible at <https://www.frankfurt-oder.de/B%C3%BCrger/Gesellschaft-Leben/Integration-in-Frankfurt-Oder->.

also felt in Frankfurt Oder. However, that was the year the city hosted the fewest number of refugees arriving in Brandenburg state with 2.2%<sup>4</sup>. Although this percentage is relatively low compared to other cities, as the existence of refugees has become visible in the city, things have begun to change in Frankfurt Oder, as in all of Germany.

As a result of this visibility, the involvement of civil society organizations became inevitable. Many organizations have taken charge of the assistance of the refugees and asylum seekers in Germany. Especially in the facilities, the effect of civil society organizations is very high, and these organizations are often trying to fill the gap left there by the states. In Germany, during the last years, new ones have been added to the list of the civil society organizations that have been working in the field of humanitarian aid for a long time<sup>5</sup>.

The significant role of civil society in filling the gap left by the EU and the states is accepted also by the EU institutions<sup>6</sup>. Throughout the refugee crisis, civil society saved lives on the high seas, facilitated the first reception, and also promoted access to social services, fundamental rights and international protection and long-term integration with advocacy work.

In December 2010, Mohammed Bouazizi, a Tunisian mobile dealer, set fire to himself in the city of Sidi Bouzid, which led to anti-regime demonstrations in many Middle Eastern countries<sup>7</sup>. Along with the events jumping to Syria in 2011, many people started to leave their country. 2015 and 2016 became the years when the EU felt the impact

---

<sup>4</sup> Märkische Allgemeine. Was Sie über Flüchtlinge in Brandenburg wissen sollten? September 2015, accessed on 05 April 2022 at <http://www.maz-online.de/Thema/Specials/F/Fluechtlinge/Fluechtlinge-in-Brandenburg-Zahlen-Fakten-Antworten>.

<sup>5</sup> W. SCHIFFAUER, A. EILERT, M. RUDLOFF, *So schaffen wir das - eine Zivilgesellschaft im Aufbruch: 90 wegweisende Projekte mit Geflüchteten (Kultur und soziale Praxis)*, 2017. Bielefeld: transcript Verlag.

<sup>6</sup> European Economic and Social Committee. How Civil Society Organisations Assist Refugees and Migrants in the EU: Successful experiences and promising practices from the 2016 EESC Civil Society Prize, 2016, accessed on 05 April 2022 at <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2b0524fd-18f9-11e7-808e-01aa75ed71a1/language-en>.

<sup>7</sup> The Editors of Encyclopædia Britannica. Britannica. Mohamed Bouazizi, accessed on 05 April 2022 at <https://www.britannica.com/biography/Mohamed-Bouazizi>.

of the refugee crisis the most. Over 1 million people came to the EU in 2015. In addition to those escaping from the conflict in the Middle East, there were also people trying to take refuge in Europe because of other problems such as violence, hunger, and poverty in their countries. These people were mostly from Afghanistan, Pakistan, Eritrea, Somalia, Niger, and Kosovo<sup>8</sup>.

It is important to make a small statement at this point of this study. The situation that has been faced since 2011 (for Europe mainly since 2015) is often stated as a “refugee crisis” by many different actors<sup>9</sup>. Because of the negative meaning of the word “crisis”, in the first part of the study it is written as “so-called refugee crisis”. This negative meaning may portray refugees as victims and dangerous invaders who create threats to hosting countries’ safety. In this study, the situation is seen mainly as a policy-making crisis. Therefore, in the coming parts of the study, the phrase “refugee crisis” is used without ascribing any negative meaning to the refugee concept.

With the increasing number of refugees, the number of accommodation facilities increased, and civil society started filling gaps also in these facilities. However, the circumstances like the insufficient living conditions, and the situation that people cannot meet their basic needs such as food, clothing, cleaning, and hygiene, require the involvement of civil society organizations and communities. Indeed, sometimes these tasks can be officially given by the government to the civil society organizations<sup>10</sup>. Nevertheless, even if the basic needs are met, almost

---

<sup>8</sup> EC. European Civil Protection and Humanitarian aid Operations. Refugee crisis in Europe, accessed on 05 August 2018 at <http://ec.europa.eu/echo/refugee-crisis>.

<sup>9</sup> Alexis Tsipras: “We are experiencing the biggest refugee crisis since the second world war”, The Guardian. Greece’s refugee crisis: PM says country is overwhelmed, March 2016, accessed on 05 April 2022 at <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/01/greeces-refugee-crisis-pm-says-country-is-overwhelmed>.

<sup>10</sup> For example, in Greece, The Ministries of Citizen Protection, Migration Policy, and Labour, together with the Greek navy and military are responsible for the management of accommodation. Instead of directing camps themselves, these institutions give the contracts sometimes to the NGOs. R. KREICHAUF, *From forced migration to forced arrival: the campization of refugee accommodation in European cities*, in *Comparative Migration Studies*, 2018.

no steps are taken in order to meet the social and economic needs of these people.

This fact raises an important question: Who is responsible for refugees' assistance? Although there are different opinions, there is a debate about whether the state shifts off her responsibility by allowing civil society to be involved too much. However, there are also perceptions and expectations that many tasks in this process should be undertaken by civil society in the first place<sup>11</sup>.

In the contemporary era, the position of civil society in the assistance of the refugees, asylum seekers and also the people who haven't applied yet for asylum as a factor in the contestation, change, or integration of public policies, is already a part of the scholarly debate<sup>12</sup>. We are going through a period when the impact of civil society is so great that it cannot be ignored. However, we have to discuss questions such as "when" and "for what" deficiencies in the system civil society steps in, what responsibilities they take on willingly or unwillingly, what effects their actions cause and which problems they point to us. In order to see how this process is shaped along with the refugee crisis, a local civil society group established with the onset of the refugee crisis in Frankfurt Oder, Germany, and her efforts and position in the facilities in terms of refugee assistance are going to be put under the scope.

## 2. Used Terminology

The main components of this study are "asylum seekers" and "refugees", which are often confused terms that possess different meanings. Refugee status is a legally defined status by the 1951 Convention<sup>13</sup>. In addition to these concepts, a new concept, "Duldung" has emerged in Germany. Duldung is the temporary suspension of the deportation of the

---

<sup>11</sup> H. MACKREATH, Ş.G. SAĞNIÇ, *Türkiye'de Sivil Toplum ve Suriyeli Mülteciler*, March 2017, Yurtaşlık Derneği.

<sup>12</sup> A. GEDDES, *The politics of migration and immigration in Europe*, 2003.

<sup>13</sup> 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, Article 1A (2).

person<sup>14</sup>. While an asylum seeker is a person who claims to be a refugee, but whose statement has not been evaluated yet, a refugee is someone who has proven their need for protection under international law<sup>15</sup>.

In this article, the term “refugee” is not used in the legal sense. In order to eliminate the confusion that can be created by using different terms and to facilitate narration, in this study the word “refugee” is used in her broadest context, as a collective term for all individuals who have left their country of origin and have no prediction of returning in the near future, including, by definition asylum seekers, those persons who have not yet been registered as asylum seekers, who are in the asylum procedure or whose asylum applications have been rejected; and the persons who have Duldung status as well. The use of terms prescribed by the law was made only when discussing the German legal regulations in “The way of filling gaps” chapter.

The centers where refugees stay can be named with many different names, such as camps, transit centers, detention centers, collective centers, emergency centers and initial reception centers. Since the legal status and nomenclature of these accommodation centers are different, it is considered appropriate to use the term “facility” in this study.

---

<sup>14</sup> Aufenthaltsgesetz, Kapitel 5, Abschnitt 2. § 60a Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung).

<sup>15</sup> Since we analyze the situation in Germany in this study, we will include the German law: According to Asylgesetz (AsylG) Abschnitt 2 Unterabschnitt 2 §3, A foreigner is a refugee within the meaning of the Agreement of 28 July 1951 on the Status of Refugees (BGBl. 1953 II p. 559, 560), if she

1. justified fear of persecution for its race, religion, nationality, political beliefs, or affiliation to a particular social group
2. situated outside the country (country of origin),
  - (a) of which she is a national and of which protection she cannot claim, or she does not wish to claim because of that fear, or
  - (b) where, as a stateless person, she had his previous habitual residence and cannot return to it or because of this fear she does not want to return.

### *3. The Methodology and the Framework*

A student initiative of the European University Viadrina (EUV), which offers German language lessons for refugees in two small cities in the Brandenburg state (Eisenhüttenstadt and Frankfurt Oder) was selected for analysis. IDA, which stopped its activities lately, was founded by a group of students of EUV in 2013. Since she was founded two years before the refugee crisis reached its highest level in Germany in 2015, it is possible to get a brief overview of the change in the entire process between 2013 and 2018. Although focused solely on language training, what IDA has experienced in the process gives us a general impression of the changing political atmosphere in Germany, and the activities of local civil society organizations and groups to fill the gaps, which are created by the laws and the deficiencies in the implementation of legal procedures. This study attempts to give answers to the following questions: What are the reasons for the emergence of these local civil society organizations/groups? Which needs do they think they fulfil in these facilities? What are the working motivations of the members? What problems do they encounter? What do they achieve? From their perspective, what are their deficits, and what are the results of their presence and efforts in this area?

In this study, empirical and desk-based methods were used. Desk-based research was about collecting data sets and also including relevant literature; the reports of some NGOs, UN Bodies and EU Bodies are mainly used. Moreover, two visits were made to IDA's workplace, Markendorf Asylheim (Asylum Seekers' Home/Center) and observations were made during the lectures. The empirical research was carried out between June 2018 and November 2018. In total, 13 people were interviewed through one-on-one interviews. The interviewees were found with desk-based research and snowball sampling. They are founders of IDA, current and former members, short-term participants, and supporters. The interviews were based on open-ended questions, face-to-face and semi-structured. The analysis of the collected data was performed using three types of content analysis, which were summa-

alized by Hsieh and Shannon as “conventional”, “directed”, and “summative” content analysis<sup>16</sup>.

#### 4. *The Way of Filling the Gaps*

According to the 1951 Convention, protecting refugees is primarily the responsibility of States<sup>17</sup>. They should also ensure that refugees benefit from economic and social rights, at least to the same degree as other foreign residents<sup>18</sup>. However, States are not compelled to grant asylum. Also, since the 1951 Convention lays down basic minimum standards for the treatment of refugees, it does not specify how the States should allocate legal, financial, or physical responsibilities for protection<sup>19</sup>. Including World Food Programme (WFP), the United Nations Children’s Fund (UNICEF), the World Health Organization (WHO), UNDP, and other UN agencies often work in partnership with The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). In facilities, the Red Cross also takes an active role. Although UNHCR admits that states have the duty to protect refugees, she also claims that the refugee assistance is a shared responsibility for States, civil society, and international organizations<sup>20</sup>.

In the summer of 2015, refugees were welcomed with applause in Munich, Germany, by numerous people and civil society groups and these images were used by many international media<sup>21</sup>. However, the

---

<sup>16</sup> H.-F. HSIEH, S.E. SHANNON, *Three Approaches to Qualitative Content Analysis*, in *Qualitative Health Research*, December 2005.

<sup>17</sup> Noting that the UNHCR is charged with the task of supervising international conventions providing for the protection of refugees.

<sup>18</sup> 1951 Convention, article 33, Chapter III, Chapter IV.

<sup>19</sup> 1951 Convention, introductory note by the Office of the UNHCR.

<sup>20</sup> UNHCR. *Protecting Refugees. A Field Guide for NGOs* Produced jointly by UNHCR and its NGO partners. May 1999.

<sup>21</sup> T. GREIM, L. ONDREKA, *Flüchtlinge am Münchner Hauptbahnhof “Hier sind alle vorbereitet” Wie Flüchtlinge ihre Ankunft in München erleben: Szenen vom Hauptbahnhof*. *Süddeutsche Zeitung*, 2015, accessed on 05 April 2022 at <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/fluechtlinge-am-muenchner-hauptbahnhof-ueberwaeltigt-von-der-hilfsbereitschaft-1.2630806>.

capacity to assist refugees in many German municipalities has reached its limits soon, and the lack of basic structures has become an increasingly public issue<sup>22</sup>.

In September 2015, Merkel, Chancellor of the Federal Republic of Germany, stated the importance of learning German for integration: “This requires that we expect them to respect the rules and values that our Constitution sets out to integrate into our society on that basis. This includes the willingness to learn and master the German language”<sup>23</sup>. However, despite Merkel’s statement, it is not wrong to say that Germany has a not-teaching German policy for refugees.

The empirical research published by Brücker et. al. in 2016 presents that, except for people coming from Western Balkans, most refugees do not have German language skills when moving to Germany, but they have a very high motivation to learn German. Another important result of this study is that improving language skills is seen by respondents as an opportunity to better participate in social life<sup>24</sup>. However, it is a matter of controversy whether these motivations were met. According to BAMF, to be received in the closest reception facilities of the Federal State is the first step for the refugees when they arrive in Germany. Depending on their country-of-origin refugees are allowed to accommodate in these facilities until their application is decided<sup>25</sup>. In 2015 Germany presented a new concept, “Bleibeperspektive” (“staying perspective”), for the first time in the Act on the Acceleration of Asylum Pro-

---

<sup>22</sup> Der Spiegel. Flüchtlinge. Die Menschenfalle, October 2013, accessed on 05 April 2022 at <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-116119624.html>.

<sup>23</sup> Frankfurter Allgemeine. Merkels Regierungserklärung: “Ich möchte, dass Europa diese Bewährungsprobe besteht”, 2015, accessed on 02 November 2018 at <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/merkel-umgang-mit-fluechtlingen-wird-europa-praegen-13820742.html>.

<sup>24</sup> H. BRÜCKER ET AL., *Research Report Geflüchtete Menschen in Deutschland: Warum sie kommen, was sie mitbringen und welche Erfahrungen sie machen LAB-Kurzbericht*, No. 15/2016 Provided in Cooperation with: Institute for Employment Research, 2016.

<sup>25</sup> BAMF. The stages of the German asylum procedure. An overview of the individual procedural steps and the legal basis, accessible at [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Broschueren/das-deutsche-asylverfahren.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Broschueren/das-deutsche-asylverfahren.pdf?__blob=publicationFile).



cedures – Asylum Package I (Asylum Act 2015). Since then, according to the definition of BMI / BAMF, different groups of asylum seekers with different “high” or “good staying perspectives” are constructed a priori based on the respective overall protection rates of their countries of origin. But the term is not clearly defined<sup>26</sup>. Every six months, the BAMF determines which countries of origin<sup>27</sup> meet the criterion of protection.

Since the Immigration Act came into force in 2005, the BAMF has been responsible for the integration courses in Germany<sup>28</sup>. Until 2014-2015 the target group of these integration courses were mainly family members, relatives of former migrant workers. With the rapidly increasing numbers of refugees in 2015, the target group has changed, and the demand for language courses has also increased. With the Asylum Package 2015, Germany has provided access to integration courses for asylum seekers for the first time. This can be seen as a good development since the asylum procedures took longer and longer; it was a good step to give the opportunity to participate integration courses to the asylum seekers. However, this Act only grants access to the asylum

---

<sup>26</sup> D. DAHMEN, M. KOCH, D.L. ABAL, F. POLAT, “Gut”, “schlecht”, “unklar” – Die “Bleibeperspektive” und ihre Folgen für die Integration von Geflüchteten. Einwanderungsland Deutschland. Bericht der Kommission “Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik” der Heinrich-Böll-Stiftung. 2017.

<sup>27</sup> This initially applied to Eritrea, Iraq, Iran, and Syria. Somalia joined to his list in 2016. In the same year, asylum seekers from Afghanistan also had a protection rate of more than 50 percent. However, BMI did not include Afghan refugees in this list. The list was expanded to include Yemen in March 2017. Since January 17<sup>th</sup> 2022, Eritrea, Syria, Somalia and Afghanistan are the only four countries on the list. <https://www.bamf.de/SharedDocs/FAQ/DE/IntegrationskurseAsylbewerber/001-bleibeperspektive.html?nn=282388>.

<sup>28</sup> Law on the control and limitation of immigration and the regulation of residence and the integration of EU citizens and foreigners (Immigration Act) (Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts un der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)) Bundesgesetzblatt (Official Gazette) I, 30 July 2004. Came into force January 2005.

seekers with a “good staying perspective”<sup>29</sup> and to the people who are tolerated to reside in Germany (Duldung)<sup>30</sup>.

But of course, there are also some limitations even for the asylum seekers with good staying perspective. Asylum seekers with a good staying perspective, as well as those who are tolerated, only have the right to participate, if there are available places in the provided courses and if the linguistic necessity exists<sup>31</sup>. These courses are free of charge for asylum seekers with a good staying perspective and the tolerated ones. Upon request, it is also possible to receive a subsidy from the Federal Office for the travel costs for the integration course. The prerequisite for the reimbursement is that the course location must be located at least 3 km away from where the person lives<sup>32</sup>. That situation leaves many people without offer. Failure to meet existing demand causes states to be involved in this process and offer their own courses.

However, many courses offered by the states are not always compatible with the ones offered by the federal government. In many states, there is a shortage of qualified language teachers<sup>33</sup>. As a result, there is

---

<sup>29</sup> BAMF. Integrationskurs für Asylbewerbende und Geduldete. 2018, accessed on 06 April 2022 at <https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehrende/AsylbewerberGeduldete/asylbewerbergeduldete.html?nn=282656>.

<sup>30</sup> Asylum Act 2015. Asylum Procedures Act (AsylVfG). (Asylverfahrensgesetz (AsylVfG)) Asylum Act 2015. Bundesgesetzblatt (Official Gazette) I, 23 October 2015, 1722.

In August 2019, those asylum seekers who are close to the labor market or entered the country before August 1st, 2019 were also included in the act. Since the field research of this study is completed before August 2019, this change is not included in this article. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehrende/AsylbewerberGeduldete/asylbewerbergeduldete.html?nn=282656>.

<sup>31</sup> R. OHLIGER, F. POLAT, H. SCHAMMANN, D. THRÄNHARDT, *Integrationskurse reformieren – Steuerung neu koordinieren: Schritte zu einer verbesserten Sprachvermittlung. E-PAPER #3 Kommission Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik*, Berlin, 2017.

<sup>32</sup> BAMF. Merkblatt zum Integrationskurs. 2017, accessed on 06 April 2022 at [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kursteilnehmer/Merkblaetter/630-121\\_merkblatt-oeffnung-Integrationskurse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kursteilnehmer/Merkblaetter/630-121_merkblatt-oeffnung-Integrationskurse.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>33</sup> D. THRÄNHARDT, K. WEISS, *Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus gute gesellschaft – soziale demokratie # 2017 plus*, Friedrich Erbert Stiftung, 2017.

a big gap in the language learning, which is seen as the basis of integration. Therefore, in Germany many civil society organizations offer German courses for refugees.

### 5. Case study: IDA

Frankfurt Oder is a small city located in Brandenburg, 80 kilometers east of Berlin and on the border with Poland, with around 58 thousand inhabitants<sup>34</sup>. She was an important city in the German Democratic Republic-East Germany. According to the journalist Christian Bangel, born in Frankfurt Oder, the city was a place with many neo-Nazis and even more people who did not care<sup>35</sup>. It is possible to say that the atmosphere of the city has started changing with the re-founding of EUV in 1991 and the opening of the border with Poland. These changes have opened the way for people to cross the physical, linguistic, and cultural boundaries and to contact each other<sup>36</sup>. In 2013, the city faced another change. In December 2013, the information that 80 people from Syria and Iraq will be accommodated in the Frankfurt Oderland barracks took place in the media<sup>37</sup>.

In August 2013, Märkische Onlinezeitung - MOZ.de published a short news: "Immigration office is looking for volunteers for refugee

---

<sup>34</sup> Official website of the city Frankfurt Oder. Bevölkerungszahlen bis 2017, accessed on 21 September 2020 at <https://www.frankfurt-oder.de/B%C3%BCrger/Aktuelles-Infos/Wussten-Sie-/Bev%C3%B6lkerungszahlen/>.

<sup>35</sup> C. BANGEL, Die Brücke. Vor Jahren war Frankfurt (Oder) ein Ort mit vielen Neonazis und noch mehr Menschen, denen das egal war. Heute wählen sie so weltoffen, dass es auffällt. Was ist hier los? 17 March 2018, accessed on 06 April 2022 at <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-03/oberbuergermeisterwahl-frankfurt-oder-rene-wilke-martin-wilke-arbeitslosigkeit-rassismus-generationskonflikt>.

<sup>36</sup> C. SEIRING, Neuer Oberbürgermeister für Frankfurt (Oder). Aufbruch im Osten, in *Der Tagesspiegel*, 4 May 2018. Accessed on 06 April 2022 at <https://www.tagesspiegel.de/berlin/neuer-oberbuergermeister-fuer-frankfurt-oder-naturlich-ist-frankfurt-nicht-nazi-frei/21246726-2.html>.

<sup>37</sup> Flüchtlinge aus Eisenhüttenstadt: Es sind sehr angenehme Menschen. Schweriner Volkszeitung, 04 December 2013. Accessed on 29 September 2018 at <https://www.svz.de/4941391>.

support- Ausländerbehörde sucht Freiwillige zur Flüchtlingsbetreuung”. Minister President of Brandenburg Dietmar Woidke states that The Central Immigration Office is looking for volunteers to improve the living situation of the refugees in the initial reception centers. Underlining the long waiting times, and the difficulties experienced he states: “the often perceived as stressful waiting time should be filled with ‘meaningful activities’ such as games and sports or German lessons”<sup>38</sup>.

It seemed that there was a gap to be filled. In October 2013, eight students from the EUV, all of whom were women, came together and decided to give German lessons in the facilities. Thus, the foundations of IDA were laid<sup>39</sup>.

The first facility where IDA began teaching German is Eisenhüttenstadt initial reception center. Eisenhüttenstadt is a small city with 27 thousand inhabitants located 28 km from Frankfurt Oder. It is possible to reach the city from Frankfurt Oder by regional train in approximately 20 minutes. For more than 20 years the central reception center in Eisenhüttenstadt has been the first point of contact for asylum seekers in Brandenburg. Eisenhüttenstadt facility was originally set up for approximately 500 people. Due to the large increase in asylum seekers in the autumn of 2015, it reached the limit of her capacities and her staff. Therefore, it has been rebuilt and extended by several outlying locations<sup>40</sup>. Since February 2016, the facility Eisenhüttenstadt is operated by the DRK-Landesverband Brandenburg (German Red Cross Brandenburg State Association) together with the Kreisverband (District Association) Märkisch-Oder-Havel-Spree and the Kreisverband Fläming-Spreewald (DRK bidding consortium Erstaufnahmeeinrichtung Ost)<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> MOZ.de. Ausländerbehörde sucht Freiwillige zur Flüchtlingsbetreuung. 2013, accessed on 20 September 2018 at <https://www.moz.de/artikel-ansicht/dg/0/1/1190671/?res=1>.

<sup>39</sup> Interviews with IDA members.

<sup>40</sup> Official Website of Eisenhüttenstadt. Stadt/Kommunal Politik. Statistik. Accessible at <https://www.eisenhuettenstadt.de/Stadt-Verwaltung/Stadt-Kommunalpolitik/Statistik>.

<sup>41</sup> Official Website of Deutsches Rotes Kreuz. Standorte-drk/ Eisenhüttenstadt, Accessible at <https://www.drk-fluechtlingshilfe-brb.de/index.php/standorte-drk/eisenhuettenstadt>.

The process, which started as a group of students teaching simple daily conversations in Eisenhüttenstadt, continued as becoming an important actor in different facilities. The number of participants, the participants themselves and the level of education and German level of the participants were different each time. This situation created great problems for IDA, and it was necessary to get professional help. Thus, Sprachenzentrum (the Language Center of EUV) and Peertutoring (Collaborative Learning Programm of EUV) were involved in IDA's refugee assistance process.

Eisenhüttenstadt facility is the place where the IDA has laid its roots, where she was the most inexperienced and actually learned refugee assistance. IDA members stated that the employees of the facility and also DRK had no idea how they could deal with the situation in the beginning. An IDA member said that facility management realized too late that people have a social presence and social needs. And then they began organizing social events in Eisenhüttenstadt facility.

With new arrivals, the initial reception center in Eisenhüttenstadt was overburdened. There was need for quick and easy solutions for the incoming refugees. Thus, at the end of 2013, Frankfurt Oder encountered refugees with the opening of the first facility in Oderland-Kaserne<sup>42</sup>. With the construction of new and better places and the decline in arrivals in Germany, Oderlandkaserne was closed in January 2017<sup>43</sup>. Karl-Ritter Platz was another center opened in July 2015 in Frankfurt Oder<sup>44</sup>. This center, which is 10 minutes by walking from the EUV campus, was different from Eisenhüttenstadt and Oderlandkaserne in some features. With her capacity for 100 people on four floors, the facility served as a special shelter only for women and chil-

---

<sup>42</sup> Flüchtlinge aus Eisenhüttenstadt: Es sind sehr angenehme Menschen. Schweriner Volkszeitung. 04 December 2013, accessed on 29 September 2018 at <https://www.svz.de/4941391>.

<sup>43</sup> T. GUTKE, *Brauchen mehr Studenten, die hier leben*. 19 September 2017. Accessed on 06 April 2022 at <https://www.moz.de/landkreise/oder-spreet/frankfurt-oder/artikel9/dg/0/1/1612544/>.

<sup>44</sup> T. GUTKE, *Arbeiten am Karl-Ritter Platz dauern an Ausbau neuer Flüchtlingsheime verzögert sich*. 2015, accessed on 06 April 2022 at <https://www.moz.de/landkreise/oder-spreet/frankfurt-oder/artikel9/dg/0/1/1397044/?res=1>.

dren. The fact that Karl-Ritter Platz was only open to women and children also affected IDA's work. Members said that, when they went there to give a German lesson as a group of men, they were not allowed to get inside. Therefore, they tried to find more female members. The IDA members also stated that, the physical conditions of Karl-Ritter Platz facility building were not sufficient in order to hold German language classes: "There was no class-like place. We were having classes in the kitchen. While we were teaching, there were people cooking or dining. So, it was almost impossible to concentrate". The DRK has operated Karl-Ritter Platz since February 2016 until the facility was closed<sup>45</sup>.

IDA members stated that, in 2013 people already had a perception of the existence of too many refugees in Germany. But in the next two years, this number increased exponentially<sup>46</sup>. "The society, the officers in Eisenhüttenstadt did not think the situation would come to this, said an old IDA member, but we knew, we were aware of the situation". Since 2016, the criminal incidents in the facility have increased, and the management banned the volunteers to enter. So, the lectures in Eisenhüttenstadt also had to end.

The changing conditions can greatly affect the relations of civil society organizations with other actors, the tools they use, their financial status, working method, number of members, and their visibility. In 2015 with the name "refugee crisis", people's interest and support for IDA have increased. IDA received financial support from Allgemeiner Studentischer Ausschuss-General Student Committee (ASTA). Until then, they tried to solve the problems emerging because of the financial situation on their own, like photocopying in the Eisenhüttenstadt facility and finding the class material online or selling cakes in the EUV's initiative markets and getting the books from integration courses. In addition to the financial support, the media's interest in IDA was also growing<sup>47</sup>. The interviewees state that although this interest makes

---

<sup>45</sup> DRK, *op. cit.*

<sup>46</sup> BAMF 2018. BAMF. Aktuelle Zahlen zu Asyl. August 2018.

<sup>47</sup> Tagesspiegel Potsdamer. Jugendliche Lehrer für Flüchtlinge in Eisenhüttenstadt Deutsch für Anfänger, 2015, accessed on 06 April 2022 at <https://www.pnn.de/>

them happy, they have various objections to the language and method of some news, such as using the photos of refugees without getting their permission and using the victimization language.

Although, it was founded to teach German to adults, IDA does not only teach German. In fact, in times when the “refugee crisis” has not yet been named, and Germany was insufficient to deal with the situation, IDA members say that they worked like social workers. At the time, the German education system, university opportunities were the most addressed questions to IDA. Parents were asking questions about schools. This brought IDA members an obligation to train themselves on these issues. One of the founders had interned at BAMF, and therefore she mastered many bureaucratic issues and could answer the questions: “We had to train ourselves. What is a refugee status, what is Duldung, who is an immigrant? We had to learn all of them”.

Psychological support is another task IDA had to undertake. The fact that people were staying in these facilities that have very limited communication with the outside world, had also given another role to IDA. “These people did not have outside world communications. It was exciting that IDA was there. They were very grateful” said an old member who taught many times in Oderlandkaserne. Another member expressed this role of IDA in a more emotional way. “IDA goes there and brings with it another world. Fresh, like Oxygen”. The members state that, they observe traumatic effects in most people. “A lot of people just wanted to talk. They wanted to tell what happened in their own country and what had happened on their own”. said an old member. Even if it is not official and professional, we cannot ignore the fact that IDA provides psychological support to the people in these centers. One member explains their purpose as “to meet people, to welcome them, to make them feel that they are not alone”. Therefore, for IDA it was not important to achieve a certain success in teaching German.

---

*brandenburg/jugendliche-lehrer-fuer-fluechtlinge-in-eisenhuettenstadt-deutsch-fuer-anfaenger/21473796.html.*

Die Bundesregierung. Ehrenamtlicher Deutschunterricht. Wir haben einfach angefangen. 2015, accessed on 06 April 2022 at <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/wir-haben-einfach-angefangen-421080>.

In 2017 Markendorf was opened, which is the latest opened facility in Frankfurt Oder, and it was the only working place of IDA until recently<sup>48</sup>. With the closure of Karl-Ritter-Platz, IDA was waiting for a new opportunity. When one of the members officially began working at Markendorf facility, she became a kind of bridge for the introduction of German to refugees in the center and for logistical arrangements. This made everything easier for IDA and also for her members, who also began entering to Markendorf easily. IDA members stated that the physical conditions at Markendorf were quite good. A member stated that, Eisenhüttenstadt gives a more prison-like feeling. But Markendorf is more like a library or a hospital:

Eisenhüttenstadt facility consists mostly of containers. No matter how much you try to improve the conditions, they are still containers. But Markendorf is different. The entrance is no different than a hospital. Renovated, restored building. Refugees didn't have much social activity opportunities in Eisenhüttenstadt, but in Markendorf they have.

The experiences of IDA members show us that although Germany has improved the physical conditions in the facilities over time, with the legal regulations put in order, she has significantly reduced the hopes of people to establish a new life and their motivation for German language competence, which is seen as the key to integration. According to IDA members' observations there has been a great decrease in the motivation of people to learn German, since 2013. They stated that in Markendorf there were many people from Ukraine, Afghanistan, and Chechnya. Since these countries do not have good staying perspective, many of the people living in Markendorf were being expelled after a while. For this reason, said IDA members, the human circulation in Markendorf is too high. Of course, this also reduces the interest in learning German. "Refugees arriving in 2015 were more enthusiastic. They were full of hope. Those who are arriving at the moment are probably aware that they will be sent back".

---

<sup>48</sup> T. GUTKE, *In der neuen Erstaufnahmeeinrichtung ist Platz für 280 Menschen. Flüchtlingsheim in Markendorf fast fertig*, 2016, accessed on 06 April 2022 at <https://www.moz.de/artikel-ansicht/dg/0/1/1537719/?res=1>.



Despite all these inexperience and bureaucratic difficulties, IDA managed to keep up with the changing laws, regulations, and political atmosphere, and continued actively her unofficial duties such as social work and psychological support between 2013-2019, as well as language teaching. Personal stories about migration come to the fore when we look at the motivations of the members in carrying out these tasks. Migration background can be a positive driver for inclusion in civil society projects<sup>49</sup>. When we look at the members of IDA, almost all the members have migration experience themselves, or they have at least one migrant parent or family members. “I came to Germany as an immigrant. When I arrived, people helped me. Now it’s my turn”. Another member, who doesn’t have the migration experience himself, but his family has, told the story when he went to South America. “People did not speak English, my Spanish was very inadequate. I felt completely foreign and helpless. Therefore, I understand the refugees and try to support them”. A member who did not experience the immigration process himself or by his family explained his motivation as follows: “As a Christian, I am very disturbed by the fact that people discriminate against religion. For this reason, I wanted to do something in a place where Muslims were concentrated”.

As well as having an impact on the internal dynamics of the group, working in refugee assistance have the power to influence the members individually. There were members who have shaped their careers in civil society. Some members stated that they have started learning Arabic. Some said that this experience had a mind-changing effect: “There were some pictures in my mind created by media before going there. Of course, there were many problems in the facility. However, the media uses these problems very well and creates a picture very different than the reality. If you do not have any communication with refugees in your daily life, the media can deceive you very well”.

---

<sup>49</sup> S. KARAKAYALI, J.O. KLEIST, *EFA-Studie Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland 1. Forschungsbericht Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014. Eine Studie des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM)*, Humboldt-Universität zu Berlin, 2015.

According to the founders and former members of IDA, inexperience was one of the biggest problems when she was first established. In addition to IDA's inexperience, Germany's inexperience and unpreparedness is one of the points to be mentioned. IDA members state that they were the ones who were providing the information to those people at that time: "People wanted to get information, but there was no one to support them, or to provide them information. Information was also difficult to reach".

In 2018 IDA's two biggest problems were continuity and sustainability. "Some people are deported because their asylum applications are not accepted, some are sent to other centers, and new people are constantly coming in" said an IDA member. Participation in lectures organized by IDA is also flexible and voluntary. So, the number of participants, the participants themselves and the level of education and German level of the participants are different each time.

Members highlighted that the gender and age of the people also affected class participation. They said female participants were shyer than male participants in the group. They also stated that, some women, would come to class only with their husbands, and they do not talk much in front of their husbands and let their husbands speak for them. Also, refugees without children participated in class more than the refugees with children. IDA members stated that children's coming to class would change course order. An IDA member mentioned that there were adults who complain that children disturb the course. Apart from this, there were refugees who were ashamed and did not want to take German lessons in the same class with the children since they learn faster and were more successful than adults.

These situations could unfortunately make the pre-lesson preparation meaningless: "Sustainability is difficult". The discontinuity and the lack of sustainability also did not allow IDA to make a clear measurement of her success: "Mostly you can't observe or measure the success, you can't! We can see some people only once, and we cannot see them again. They are being sent back to their country or sent to another facility".

However, by looking at the award that IDA has won<sup>50</sup>, the news on media and the word from IDA members, it is possible to say that IDA filled many gaps in the facilities, and she had an impact on many people, especially their members, people in their networks, and refugees in these facilities.

## 6. Conclusion

The fact that Germany had not faced such a situation for many years caused the refugee support experience to be lost and left the refugees in a very vulnerable position at the beginning. For this reason, civil society organizations came into play in these areas where Germany was insufficient.

Since 2013, Germany has undergone many changes in terms of the number of refugees, legal regulations, and political atmosphere. Civil society offers a multifaceted response to the refugee presence in the country. The changing balances are changing the reactions of civil society organizations and also transforming these institutions.

In the IDA case, we were able to see these transformations in civil society organizations with the process. The actions of IDA are of great importance in Frankfurt Oder, where there is not much room for refugees, compared to big cities in Germany. The fact that people do not know the language of the host country makes it very difficult for people to maintain their daily lives and to deal with bureaucratic problems before it makes their integration almost impossible. However, the importance of basic language education is often a neglected field. In Germany, refugees need to have at least B1 level German knowledge to find jobs or attend university. But we know that most of them do not have the opportunity to reach this level.

---

<sup>50</sup> Kooperation-International. EUV. Viadrina-Logbuch Archiv. Für eine Europäisierung von unten und nicht von oben! – Gemeinsame Deutsch-Polnische Schulbuchkommission mit Viadrina-Preis geehrt, 2017, accessed on 06 April 2022 at <https://www.kooperation-international.de/aktuelles/nachrichten/detail/info/gemeinsame-deutsch-polnische-schulbuchkommission-mit-viadrina-preis-geehrt/>.

To be received in the closest reception facilities of the Federal State is the first step for the refugees when they arrive in Germany<sup>51</sup>. In general, there are some opinions that accommodation of refugees in such facilities is important in order to make it easy for their access to services<sup>52</sup>. However, with the information given by IDA members, we have seen that while the physical needs of people living in these facilities in Germany are met, their social needs are mainly ignored. In order to fill this gap, civil society organizations got involved in the process and became an authority.

It is necessary to remember the fact that civil society should not always be considered as a positive concept. Civil society should be considered as a form of power that has a major impact on the restructuring of the process and the actors<sup>53</sup>. We could see this reality in the IDA case. In addition to the teaching-learning hierarchy in German lessons, IDA members had become the authority in the refugee assistance process as being the only contact for the refugees to the outside world and, when necessary, assumed the tasks that social workers should do. It is certain that the members had an impact by using their authorities. However, due to the current circumstances we mentioned above, it is difficult to determine the nature of this effect<sup>54</sup>.

Civil society organizations such as IDA show us the deficiencies in the system. They show us the need to move from such short-term physical aids to new attempts that focus on the longer-term realities. Instead of making statements to praise the contributions of civil society to the field of refugee assistance, politicians need to work to make improvements in this area by questioning which gaps civil society organizations are trying to fill and why these gaps exist. These sentences, which are stated by one of the IDA members raising her voice, summarize the situation very nicely: “We are not a solution. These people need professional language courses!”.

---

<sup>51</sup> BAMF, *op.cit.*

<sup>52</sup> R. BLACK, *Putting refugees in camps. People in camps*, FMR 2, August 1998.

<sup>53</sup> D. KUZMANOVIC, *Refractions of Civil Society in Turkey*, 2010.

<sup>54</sup> This research may be the subject of another study. However, for the IDA case it would be very difficult to make such a study since the current conditions do not allow refugees to stay in these centers for a long time.

# HOW CAN LIBRARIES PARTICIPATE EFFICIENTLY IN PROCESSES OF INCLUSION?

*David Köller*

SUMMARY: 1. Introduction. 2. The legal framework. 2.1. Libraries in between the State and Non-Governmental Organizations (NGOs). 3. The role of the design-thinking principle and its link to inclusion. 3.1. Where theory meets practice. 4. Strategies and practices conducive to inclusion in libraries. 4.1. Language centered activities. 4.2. Other inclusivity conducive elements. 5. Conclusion.

## *1. Introduction*

The Library's role in society is constantly evolving. As of late, a clear shift away from providing mainly printed material to a consuming audience to offering a print collection, work- and meeting space for individuals and groups, the provision of digital tools and numerous diverse services has occurred. Today, most modern public libraries therefore strive to provide a 'third place'<sup>1</sup> next to home and work to the public, although Watson convincingly argues that libraries are yet more accurately described as both a third place as well as a 'study home'<sup>2</sup>.

Part of being a third place for all is to offer an intersectionality between private and public, professional and social space<sup>3</sup>. Such is the

---

<sup>1</sup> K. LATIMER, *Users and Public Space: What to Consider when Planning Library Space*, in K. LATIMER, H. NIEGARD (eds.), *IFLA Library Building Guidelines: Developments & Reflections*, 2007, at page 69.

For a historic introduction of the concept see: A. ANDERSON, *Libraries in Public before the Age of Public Libraries: Interpreting the Furnishings and Design of Athenaeums and Other "Social Libraries" 1800-1860*, in J.E. BUSCHMAN, G.J. LECKIE, *The Library as Place; History, Community and Culture*, 2007, at pages 50 & 51.

<sup>2</sup> L. WATSON, *Key Ideas on Space*, in *Better Library and Learning Space; Projects, trends and ideas*, 2013, at page 122.

<sup>3</sup> J. FANSA, *Bibliotheksflirt; Bibliothek als öffentlicher Raum*, 2008, at pages 19-22.

public library's nature that it inherently attracts people from all walks of life, making it a place of naturally lived processes of integration. Whatever one's background is, the public library by its nature assumes that one is at the right place as long as one is within their premises<sup>4</sup>. This universality unfortunately does apply only to few places to such a visible degree. No matter the status, background, level of language competency, prior scheduling of an appointment or other barrier, modern libraries work actively to have such natural obstacles to inclusivity reduced. In this regard libraries hold a great asset for inter-cultural work, in the form of the almost universal appreciation for and knowledge of the concept of the public library<sup>5</sup>.

As such, their role in facilitating inclusivity is already an important one, which requires further wide-spread attention, active development and support. As part of this effort this paper aims to undertake a review of the legislative framing of work aimed at greater inclusiveness in libraries on the European continent in its first part. Afterwards, in the second part the relationship to another developing line of thought in contemporary librarianship, the concept of design-thinking will be examined for its potential in developing inclusive, integrative programmes in public libraries in differing communities. Thirdly, a few exemplary, innovative strategies which libraries have employed to contribute to active integration and which are easily scalable will be highlighted. Finally, the conclusion will undertake an outlook towards desirable developments, which could support the afore-examined concepts.

## 2. *The legal framework*

Librarianship has been redefining itself during the last 15 years. Worries about the increasingly digital formats, originally lead to a lot of critical review of the missions and role of libraries in society. When Carnegie spurred on the building of 25 hundred libraries across the US the prevailing overarching design philosophy can be criticized from a

---

<sup>4</sup> A. BARCKOW, *Vielfalt@Buecherhallen*, in P. HAUCKE (ed.), *Öffentliche Bibliothek 2030; Herausforderungen - Konzepte - Visionen*, 2019, at page 146.

<sup>5</sup> A. BARCKOW, *op. cit.*, at pages 146 & 147.

modern perspective as a ‘one size fits all’ approach<sup>6</sup>. Today, most relevant libraries have come to understand themselves differently, allowing for much adaptation to the specific needs of the community they serve. The concept of the community itself is an ever-widening one, which has become the true focus of much of modern librarianship.

This struggle to redefine the identity of libraries is, as often is the case, reflected in the slight mess that is the legislative framework in which libraries often function. Admittedly, many countries have recognized that uniform regulation of libraries is a priority, but few have realized a comprehensive framework<sup>7</sup>. This becomes particularly apparent if one compares how deeply regulated other institutions of learning are.

To begin with, understanding the legal framework for libraries it is wise to examine the European level first. However, it becomes apparent swiftly that there is little hard law. Of course, plenty of related fields are heavily influenced by the European Union framework, most notably the fields of copyright law and the regulations on the responsible usage of data. But when it comes to the specifics of librarianship the closest one gets to any regulation in the field are the Council of Europe/EBLIDA guidelines on library legislation and policy in Europe (EBLIDA Guidelines). Interestingly enough, these were drafted in 2000 before several important lessons regarding the inclusion of users were arguably learned across much of Europe.

Nonetheless, the guidelines already note two very relevant concepts as libraries’ *raison d’être*. Firstly, libraries are a supportive actor in giving local dimensions to globalisation through enabling ‘thriving (...) multilingual and multicultural societies’<sup>8</sup> within their walls. Secondly, libraries can aid in the facilitation of democratisation of States, or in other words, facilitate educated participation in democracy for a com-

---

<sup>6</sup> A. CURRY, *A Grand Old Sandstone Lady: Vancouver’s Carnegie Library*, in J.E. BUSCHMANN, G.J. LECKIE (eds.), *The Library as Place; History, Community, and Culture*, 2007, at page 69.

<sup>7</sup> See for example: Deutscher Bibliotheksverband e.V., *Der Weg zu einem Bibliotheksgesetz in Deutschland*, available at: <https://www.bibliotheksverband.de/dbv/themen/bibliotheksgesetze.html> (last accessed September 2020).

<sup>8</sup> Council of Europe/EBLIDA, *Guidelines on Library Legislation and Policy in Europe* (2000), DECS/CULT/POL/book(2000), at page 3.

munity<sup>9</sup>. The timing of the conference behind the EBLIDA guidelines, shortly before the EU enlargement, is no accident either, as a matter of fact, the guidelines make explicit mention of the role libraries may play in supporting ‘the institutional and economic reforms taking place in Eastern Europe’<sup>10</sup>.

These two principles are enshrined in multiple levels of legislation which regulate many of the libraries the work of which has been examined for this paper. The Danish National library Act goes the furthest and takes an interestingly different approach to relevant comparable legislation, of which there is a lack in the first place. Indeed, Germany does currently not regulate library service federally and does not even provide state-wide legislation in any but 5 of its 16 states. This has been criticized and appears to be a subject of some concern, as the *Enquete commission* of the German parliament pushed for legislation to be presented on the matter already in 2007<sup>11</sup>.

The principles of enabling multicultural societies to thrive and active participation in democratization, are core to most modern legislative drafts dealing with the role of libraries<sup>12</sup>. Interestingly, the Danish Act goes furthest, subscribing within the national law the clear obligation that Danish governmentally funded libraries have to take care of the needs and requirements of immigrants and refugees in § 14(3)<sup>13</sup>. Less clear in the entailing obligations, but of a similar spirit is the wording in the draft regulations for Berlin proposed by the German Association of Libraries (Deutscher Bibliotheksverband e.V. [DBV]). Here, four relatively broad areas that make up libraries’ tasks are put

---

<sup>9</sup> J.R. ECKERDAL, *Libraries, democracy, information literacy, and citizenship: an agonistic reading of central library and information studies’ concepts*, in *Journal of Documentation*, 3, 6, 2017, at page 2.

<sup>10</sup> Council of Europe/EBLIDA, *Guidelines on Library Legislation and Policy in Europe* (2000), DECS/CULT/POL/book(2000), at page 3.

<sup>11</sup> Deutscher Bundestag, *Schlussbericht der Enquete-Kommission “Kultur in Deutschland”* (11.12.2007) 16/7000, at page 132.

<sup>12</sup> Deutscher Bibliotheksverband e.V., *Gesetzesentwurf über die Neuordnung des Berliner Bibliothekswesens, Bibliotheksgesetz* (25.06.2009), at §1(4).

<sup>13</sup> Danish Ministry of Culture, *Act regarding library services*, Act No. 340 of 17 May 2000, official version available in English, here: [https://slks.dk/Act\\_regarding\\_library\\_services.pdf](https://slks.dk/Act_regarding_library_services.pdf).



forth, as part of which societal integration and democratic participation are connected under one umbrella task<sup>14</sup>.

Perhaps the most relevant discovery in this regard is the lack of legislation and even where there is any, lack of clarity about which obligations, tasks and opportunities are required of libraries in the area of inclusion, integration and democratic participation. Of course, this lack of proper legislation has some adverse effects. Firstly, it allows for a misunderstanding of modern public libraries' tasks, namely a reductionist view that keeps the old idea of mere knowledge accountancy as the be-all, end-all standard for good librarianship. Secondly, libraries function best if they are part of a library network, such as the VÖBB (the regional network of Berlin and Brandenburg public libraries) for example. This holds particularly true in the area of inclusion work for one striking reason: when the target audience exists of persons who are in a process of integration often mediums with particular content or created in languages which are less commonly available in the society the relevant library is based in are required.

If regulated by common legislation it is not only feasible but advisable that a media transportation system is set up in between as many libraries as possible. At the moment this is a common reality between European municipalities and several countries have a secondary system for nationwide transportation of collection items between libraries. Where this is not the case, legislation is urgently needed, considering that it is barely feasible to achieve a diverse enough collection for the colorful communities libraries find themselves in, if individual institutions have to shoulder this task alone.

A European Union legislative effort to unify some norms around libraries would further hold great potential for the extrapolation of these efforts onto the supranational stage. This would bring with itself the unique added benefit of granting inter-EU member state migrants' access to published works in their respective language. Similarly, this would vastly increase the likelihood for migrants from anywhere to at least achieve delayed access to media in the language and of the sub-

---

<sup>14</sup> Deutscher Bibliotheksverband e.V., *Gesetzesentwurf über die Neuordnung des Berliner Bibliothekswesens, Bibliotheksgesetz* (25.06.2009) at §1(4).

stance relevant to them, therefore addressing a known challenge in many education systems throughout the EU<sup>15</sup>.

### *2.1. Libraries in between the State and Non-Governmental Organizations (NGOs)*

Most public libraries are based on an act of local authorities, or depending on the country, national legislation. Essentially public libraries are institutions created by the State, with staff being employed by the State and as mentioned above often rather loose and open obligations which constitute themselves from the governing legislation. So much almost all European public libraries have in common.

Naturally, some public libraries gain special status from the State and are subject to more specific legislation detailing certain tasks, namely a State's or region's central archive, the main administrative body for library services or a similar function dealing with an element of knowledge administration.

Hence, libraries exist as institutions financed and loosely controlled by the state, which work in close cooperation with NGOs. Often links exist between smaller public libraries and local associations and NGOs, while larger libraries generally work with a variety of NGOs, in both permanent, short-term project-based or even very loose co-operation<sup>16</sup>.

The services the library provides in such co-operations are equally as diverse. Sometimes the library will merely provide the partner NGO with its facilities and inherent platform. This can allow for specialized experts to implement short term projects without much specific adaptation required from the hosting library. The PolenMobil, an NGO active in inclusivity work throughout Germany is exemplary for this sort of a relationship. The PolenMobil exists of a team of experts who travel to schools and libraries and educate pupils about Poland. They are trained

---

<sup>15</sup> F. GESEMANN, *Kommunale Bildungspolitik - Schlüssel zur Integration von Migranten?*, in F. GESEMANN, R. ROTH, *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft*, 2009, at page 450.

<sup>16</sup> See for example: M. ØSTERGARD, *Dokkl - Re-inventing Space Praxis: a Mash-up Library, a Democratic Space, a City Lounge or a Space for Diversity?*, in D. KOEN, T.E. LESNESKI (eds.), *Library Design for the 21st Century*, 2019, at pages 95 & 96.

to engage curiosity about the country, culture and language. Similarly, in Poland a NGO called the ‘Deutsch Wagen’, mirrors this work and in Germany a ‘FranceMobil’ takes the PolenMobil model and educates about France<sup>17</sup>.

Since the experts are trained to be mobile and do their work in flexible environments, library’s need to contribute little more than their facilities as well as some organisatory efforts for fruitful cooperation. Such examples represent the easiest way for really any library to participate in efforts of inclusivity - find professionals working on inclusivity in the library’s community and amplify their efforts by inviting them to use the library as a platform for their work.

However, libraries have more to offer than just their premises. Close cooperation between NGOs working on integration and public libraries can blossom into projects which neither library nor NGO could have realized on their own. An example of such cooperation can be found in the Baynatna Arabian library which originated in 2017 as part of a shelter for Iraqi, Jemenese and Syrian families in Berlin before reconceptualizing as a permanent part of the Zentral- und Landesbibliothek Berlin (ZLB) - Berlin’s central public library. As such it serves as a center for intercultural dialogue, a cultural hub and a space for people from any background to explore questions of identity. It works in German, Arabic and English, is supported by numerous NGOs with great expertise in a variety of tangenting fields, and holds regular events for a diverse audience<sup>18</sup>. This makes it a great example for a community-based initiative as it is both permanent, thoroughly rooted in the city of Berlin, making full use of local expertise, all while addressing a recent trend in the global movement of people.

Naturally, library cooperation with NGOs also comes in the form of information, perspective and platform sharing. Libraries as places of learning and knowledge often possess resources and perspectives as well as channels of communication which make them invaluable for NGOs and governments alike. In the area of intercultural work this is

---

<sup>17</sup> <https://www.francemobil.fr/>.

<sup>18</sup> ZLB, Community-Projekte; Baynatna Die Arabische Bibliothek, available at: <https://www.zlb.de/service/community-projekte/baynatna.html> (last accessed September 2020).

particularly noteworthy. The German government for example regularly calls upon the expertise of the city libraries when designing its inclusivity program. Part of the expertise which the libraries provide in this exchange is on the cooperation with the cities NGOs and the knowledge as well as perspectives which are gained through said cooperation<sup>19</sup>.

Similarly, libraries provide a research platform for those seeking to study phenomena in the global movement of people. In this case libraries can provide a platform, resources, expertise, as well as a potentially scientifically engageable part of its diverse community. Such was the case at the *Robert-JungK Bibliothek für Zukunftsfragen* (JBZ) which regularly publishes working papers in a series titled *Salzburger Diskurse* featuring various experts contributing to civil discourse. Migration<sup>20</sup> and Integration<sup>21</sup> have featured as the central questions in this publication and as part of that work the JBZ facilitated a cooperative study between the city of Salzburg, the European Social Fund, and interdisciplinary experts. People claiming Asylum and who received Asylum in Salzburg, were part of a series of qualitative interviews which formed the core of this project. The aim of the study was to gather insight on the perspective of people subject to the Austrian asylum procedure on five topical areas which corresponded to the Ministry of the Interiors *Refugee-Guide*<sup>22</sup>. The topics ranged from human dignity and freedom, over equality, to democracy and participation. In this case the library contributed unique expertise, organisatory facilitation of multiple streams of knowledge between NGO, government and university experts as well as the surrounding in which the actual intercultural dialogue could occur. While not every library will immediately be able to replicate as intricate work as the JBZ was able to in this example, those which can seem well advised to take inspiration from their success.

The above examples serve to show the variety and range of contribution libraries can have to intercultural work, processes of active in-

---

<sup>19</sup> A. BARCKOW, *op. cit.*, at pages 146-150.

<sup>20</sup> B. BAHTIC-KUNRATH, H. HOLZINGER, S. WALLY (eds.), *Zukunft Migration*, 2016, JBZ-Arbeitspapier 37.

<sup>21</sup> D. BAUMGARTNER, H. HOLZINGER (eds.), *Flüchtlinge im Dialog*, 2017, JBZ-Arbeitspapier 38.

<sup>22</sup> D. BAUMGARTNER, H. HOLZINGER (eds.), *op. cit.*, at page 10.

clusion and diverse civil dialogue. The unifying factors in all the examples can be found in the ability of each mentioned library to draw on its individual community setting and provide unique support enabling new civil engagement and facilitating NGOs in ways suited to the individual situations. Techniques the signs of which can be seen in the already introduced examples will be examined below.

Here, it remains noteworthy that libraries benefit from being able to adapt to their surroundings, however, all the libraries mentioned note as part of their mission some form of intercultural dialogue facilitation<sup>23</sup>. Arguably, more legislation which clearly states this as part of every public library's mission could spark similarly worthwhile initiatives. Any such legislation should pay due diligence to the need for libraries to provide flexible, wide ranging, innovative services in cooperation with the NGOs in their communities.

### *3. The role of the design-thinking principle and its link to inclusion*

In the frame of library work the principle of design-thinking is understood as a philosophy of design as well as a set of tools<sup>24</sup> centered around the inclusion of the community a library is intended for from the earliest point possible all the way throughout the library design and/or development process. The ideas in connection with this have developed in library design as part of the extensive processes of conceptualization behind several recent innovative library projects. Particularly influential were the creation of Dokk1 which hosts the City Library of Aarhus, the renovation of the Chicago Public Library, as well as the process behind Ode, the Public Library of Helsinki. While the concept's origin is tied

---

<sup>23</sup> As regards the JBZ see: JBZ, *Was ist die JBZ?*, available at: <https://jungk-bibliothek.org/die-jbz-2/> (last accessed September 2020).

<sup>24</sup> IDEO, *Design Thinking for Libraries - A Toolkit for Patron-Centered Design* © 2014 IDEO LP., available here: <http://designthinkingforlibraries.com/>.

to these large places of learning it's applied in libraries big and small successfully since then<sup>25</sup>.

Patron-centered design appears conducive to the work necessary for libraries to be places of learning, exchange and inclusion. It accepts the reality that all libraries are built into a specific reality and tries to seek ways of supporting the people who might potentially benefit from it. A crucial step for this to succeed is for the team designing the library or specific projects at the library, to begin with the potential audience and find ways to get their input wherever it can possibly fit into the specific project in question. The restoration of a library, the implementation of a new programme or collection, or even the conceptualization of an entirely new library are all key moments during which design thinking can be most beneficial. This way the creative process is less a straight forward service a distant entity provides for citizens and more self-actualization of a diverse modern community guided by a field of ideally interdisciplinary experts.

The working group behind Dokk1 finalized its conceptual approach in three development principles, which are worth repeating here since they are a clear and actionable representation of what design thinking can mean:

User involvement: essential for bringing the relevant knowledge into the project at the relevant time.

Interdisciplinary cooperation: necessary to develop new solutions and create synergy between knowledge domains in both the construction of the building and concept as well as the services and programming.

Last responsible moment: decisions should always be made at the last responsible minute to incorporate as much knowledge and development as possible before making determining decisions for the future<sup>26</sup>.

To achieve this the design thinking tools give those working on library development an approach at hand which consists of three inter-

---

<sup>25</sup> J. STERNHEIM, R. BRUIJNZEELS, *European Projects and Trends*, in L. WATSON (ed.), *Better Library and Learning Space; Projects, Trends and Ideas*, 2013, at pages 69-74.

<sup>26</sup> M. ØSTERGARD, *op. cit.*, at page 96.

locking phases which throughout the design process aim to ensure a patron-centred outcome: inspiration, ideation and iteration<sup>27</sup>.

Particularly the phases of inspiration and iteration as incorporated into this philosophy are interesting for the process of inclusion, as they first seek out new possible communities and then take design prototypes out into the community at large and test them. “Prototypes” is to be understood broadly here and it depends heavily on the community a library wants to act in which type of work is most suitable to creating self-development conducive spaces<sup>28</sup>.

### 3.1. *Where theory meets practice*

To highlight the value of this it is perhaps exemplary to recall the remarks Mr Ergun Can made (member of the German Bundestag and the “Netzwerk für türkeistämmige Mandatsträger/innen” [Ger.: *network for elected office holders with Turkish roots*])<sup>29</sup> at a conference about inclusion through participation in 2012:

Exemplary for areas in which the societal level of inclusion fails [...] is the lack of a welcoming culture, particularly as regards associations, which do not seek out the participation of migrants. Often migrants do not come from a culture with as much emphasis on associations, as is the case in Germany and are more used to professional networks<sup>30</sup>.

The problematic highlighted here by Mr Can can be addressed by efforts from libraries using the aforementioned design thinking principle. Firstly, by using the method of design thinking’s inspiration phase, library staff are held to think about how to engage new users with the

---

<sup>27</sup> IDEO, *Design Thinking For Libraries; A Toolkit for Patron-Centered Design* (2015), available and licensed at: © 2014 IDEO LP. All rights reserved. <http://designthinkingforlibraries.com/> (last accessed September 2020), at page 8 & 9.

<sup>28</sup> K. LATIMER, *op. cit.*, at page 70.

<sup>29</sup> Author’s translation.

<sup>30</sup> E. CAN, *Voraussetzung für Engagement ist Politische Teilhabe*, in *Bundesnetzwerk für Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (eds.), Inklusion durch Partizipation; Ein Beitrag von Migrant\_innenorganisationen* (2012) BBE, at page 14 - translated by the author.

library's offerings. As part of the testing phase they are also encouraged to engage members from the new community they wish to direct their attention towards into the process. This should translate to active engagement of migrant communities in the potential reach of the library, the active first step should be within the spirit of Mr Can's advice and aid towards making sure the existing migrant communities know that the local library is a space for them. Fortunately, libraries are very well suited to this task as the concept of a library benefits of almost universal comprehension and appreciation<sup>31</sup>.

This connection to the library is particularly relevant to the problem highlighted by Mr Can as it should ideally facilitate work of local associations which use its space either as part of a program of cooperation or simply as an alternative meeting and working space. Since libraries are often at this intersection of facilitating the work of local civil associations/NGOs and have an active interest in involving the diverse parts of the community they exist within to facilitate mutual growth, they appear ideally suited to work as a bridge connecting these parts of society. In both directions, towards established NGOs and associations as well as towards migrant communities existing within their sphere of influence, libraries should see it increasingly as their role to actively facilitate engagement and build bridging social capital. Getting a team to work on a project using the methods of the design thinking tool set and philosophy, with the clear goal to engage migrant communities and interested third party associations, at any library is a promising option for inclusiveness-oriented work.

Public libraries fit into that societal role well, particularly if one considers what Johnston and Audunson write:

The idea that the public sphere is made up of a network of highly differentiated public spheres whose boundaries are porous and open to one

---

<sup>31</sup> A. BARCKOW, *op. cit.*, at page 146.



another rather than closed off and existing in parallel brings us to the importance of the relationship between the smaller spheres<sup>32</sup>.

Similarly, to what is being argued here, they locate the library as an interlocutor between different public spheres. Further, they point towards the need for libraries to act because of a severe societal need of bridging social capital between immigrants and the parts of the society without a history of migration<sup>33</sup>. Accordingly, it should be generally part of libraries' missions to provide opportunities for various public spheres to meet and interact, as well as actively seek out community engagement with a patron-centered approach at the core<sup>34</sup>.

#### *4. Strategies and practices conducive to inclusion in libraries*

As has been highlighted above, actively involving all communities a library can reach should be front and center of public libraries missions, particularly if they exist in communities where diverse backgrounds are part of everyday reality. Generally, libraries can contribute significantly to a more inclusive society by employing the methodology outlined above. There are also several strategies that have found success in multiple diverse settings already and can be fairly easily adjusted to the needs of a specific library's community.

Generally speaking libraries often work with either long running programmes that become part of the regular services which the library in question provides to its users, or project based designs, often subject to a time limit. The projects are supposed to engage the community on a specific topic, generate dialogue around a certain question or provide a special service, while they can become part of the regular services of the library after their initial time frame runs out, often they do not. Both formats certainly have their place in the community engagement work

---

<sup>32</sup> J. JOHNSTON, R. AUDUNSON, *Supporting immigrants' political integration through discussion and debate in public libraries*, in *Journal of Librarianship and Information Science*, 2017, at page 3.

<sup>33</sup> J. JOHNSTON, R. AUDUNSON, *op. cit.*, at page 5.

<sup>34</sup> K. LATIMER, *op. cit.*, at pages 80 & 81.

of public libraries and therefore strategies suitable to either style of co-operation will be discussed below. Of course it is part of the above mentioned design-thinking philosophy to test out projects in order to incorporate what works and see where public interest lies. Further adaptation and alteration of the broad strategies outlined below in any library deserves encouragement.

#### 4.1. Language centered activities

Language is inherently a large factor in many situations where migration plays a role. As such it is a potent field for societal engagement. Libraries have found many ways to contribute to this area of linguistic development without encroaching upon areas where other sectors are prevailing, as is the case with regular language classes.

A commonality throughout the language-oriented strategies listed below is that they can benefit from working with a volunteer, or staff member, who finds themselves engaged in a community with a history involving migration and is competent in both the libraries working language and the one spoken in the community in question<sup>35</sup>.

Germany finds itself in a position where labour laws make it complicated for someone to volunteer for an experimental project, particularly if the project is supposed to flexibly develop and therefore likely includes a somewhat loosely defined role for the volunteer in question<sup>36</sup>. This is due to the law requiring any volunteer work to be very clearly limited in a contract if the employer is the state<sup>37</sup>. Legislation which clarifies some developments in librarianship should potentially account for a way that allows a balance between ensuring that the state does not use unremunerated labour, while making space for volunteers who wish to test out a community project at their local library.

---

<sup>35</sup> International Federation of Library Associations (IFLA) *Multicultural Communities: Guidelines for Library Services* (2009), at page 3.

<sup>36</sup> B. LISON (ed.), *Freiwillige - (k)eine Chance für Bibliotheken?* (1999) Positionspapier des Deutschen Bibliothekverbandes e.V. (DBV), at page 13.

<sup>37</sup> B. LISON (ed.), *op. cit.*, at pages 12-14.

### *Language cafes*

Language cafes usually function as regularly scheduled meetings with varying degrees of moderation offered by library staff or professionals from local NGOs. The idea behind them is that people are able to talk with one another in languages which neither party has yet mastered fully. As such they provide a way for language learners of various backgrounds to come together and practice the language of their choice in an inconsequential, low barrier to entry environment. This works particularly well when communities are involved over a longer amount of time and members of the community with a history of migration both function as teachers of their mother tongue, or the working language of the library in question<sup>38</sup>.

### *Starting or rebranding a collection with a specific audience in mind*

The International Federation of Library Associations (IFLA) guidelines on library services in multicultural communities clearly state that it is part of proper librarianship to provide an appropriate collection for all spheres of a community in which a library exists<sup>39</sup>. While this can be a challenge, it does come with the opportunity to commit to a larger consolidated effort to address a collection's shortcomings together with experts from the communities, which were previously underrepresented. This way members of an underrepresented community can become a new regular source of library users and a potential basis for further community engagement.

As IFLA points out specifically in the mentioned guidelines, a lack of demand does not indicate an absence of potential interest, rather:

[lack of demand] may reflect inadequate provision, poor or inappropriate services, low expectations of the users, inadequate publicity or unfamiliarity with library services. Decisions on service level provision need to be based upon community analysis and needs assessment,

---

<sup>38</sup> H. GENT, *Public Libraries 2020: a project to promote European public libraries*, 2015, available at: <https://epale.ec.europa.eu/en/blog/public-libraries-2020-project-promote-european-public-libraries>.

<sup>39</sup> IFLA, *op. cit.*, at page 3.

which includes research into the reasons for the lack or low level of demand<sup>40</sup>.

*Providing a platform for local public voices, such as authors, poets, philosophers of a local communal sphere*

Baynatna, the Arabic Library, mentioned in part 3.1, provides a good example of a permanent platform where different voices, touching multiple diverse backgrounds, can partake in intercultural dialogue and civil discourse. However, similar event planning could be applied at any library without the permanent links to local NGOs the ZLB benefits from. Indeed, the planning of an initial single cultural event, involving a relevant voice from a previously underrepresented community, presents a natural way to build initial bridging social capital.

*Offer multilingual services such as homework help and civil administration comprehension support*

Multilingual services scaled to the skill and availability of individual library's staff provide another way for librarians to support people who are not yet fully established in the country they are in. It is particularly during the initial acclimatization to a new country's civil administration that new arrivals struggle, while often at the same time having a small support system, making services that provide support and clarity in this time invaluable.

*4.2. Other inclusivity conducive elements*

*Create a culture where intercultural dialogue is part of the institution's lifelong learning philosophy*

El-Mafaalani explains in his influential work *Das Integrationsparadox* that where integration is successful, change happens, values will clash and certain forms of conflict are inevitable<sup>41</sup>. A library staff that engages in the work of active efforts of inclusion therefore needs to be adequately trained to deal with the challenges of intercultural dialogue.

---

<sup>40</sup> IFLA, *op. cit.*, at page 4.

<sup>41</sup> A. EL-MAFAALANI, *Das Integrationsparadox; Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt*, 2018, at pages 73-80.

This training should include volunteers who have a significant part in Europe's libraries, with IFLA reporting over 200000 volunteers currently working in libraries in Europe<sup>42</sup>.

*Establish mechanisms through which employees of any level can propose and work on community projects*

There is a natural connection between enthusiasm and project organizing. A library where all staff that feels so inclined finds themselves able to submit ideas for community projects is one that allows for innovation to come as naturally as possible.

## 5. Conclusion

Throughout this essay the case has been made for libraries and librarians to actively engage in intercultural work. The EU sees itself involved in a difficult situation concerning the lives and rights of people seeking asylum. It must be the task of institutions of cultural capital to participate in addressing this intercultural challenge. All the more so, since studies, such as Leßke's, Friedrich's and Schwarzenberg's have found that cultural capital even in situations of declining economic capital tends to correlate with greater acceptance of asylum seekers within the same larger community<sup>43</sup>.

The institution library has already arrived in the digital age and as part of that process has redefined many elements of its craft. Integration of all parts of a diverse modern community at the learning and civil space library might require some institutions to be bold and learn new things from new partners. Considering that libraries are places of learning and self-development they are surely well set for this development.

---

<sup>42</sup> IFLA, *Library Map of the World*, 2021, available at: <https://librarymap.ifla.org/map/Metric/Number-of-libraries/LibraryType/National-Libraries,Academic-Libraries,Public-Libraries,Community-Libraries,School-Libraries,Other-Libraries/Weight/Totals-by-Country>.

<sup>43</sup> F. LEBKE, J. FRIEDRICH, V. SCHWARZENBERG, *Die Klassifizierung von Flüchtlingen im sozialen Raum*, in O. TEWES, G. GÜL (eds.), *Der soziale Raum der postmigrantischen Gesellschaft*, 2018, at page 232.

Outside of the institutions themselves there is much that society at large and governments in particular, can do to further this goal of more active inclusivity-oriented work at public libraries. Legislation on all levels can help to officially endorse the process of intercultural dialogue as part of any modern public library's mission. Further, such legislative efforts can provide them with a legal backbone which enables wide-spread innovation by being patron-centred, flexible and friendly towards large-scale cooperation.

Social scientists and interdisciplinary experts who study the subject of the movement of people, democratization and social intersectionality have a resource and a potential partner in public libraries and the communities that make them, which they are well advised to use innovatively.

Finally, in times of the corona pandemic many traditional library services involving their communities have been hindered, if not fully paused. While this lies within the nature of transmission involved in the crisis, it remains important to keep community projects running if the situation permits it and to look for alternate means to reach those whom the library cannot easily reach anymore. While digital channels should be a part of such alternate solutions they cannot fully replace the civil discourse and intercultural dialogue that libraries can facilitate in normal circumstances. Hence, further innovation is required to come up with safe ways of community engagement in times such as the current pandemic. The contemporary moment delivers challenges that can only be addressed by society at large and for it to act together it must be able to find platforms for the healthy intersectional dialogue that public libraries are an integral part of.

**COLLANA**  
**‘QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA’**

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO**

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)

2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)

3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)

4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)

5. *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice* - JOHN A.E. VERVAELE, with a prologue by Gabriele Fornasari and Daria Sartori (Eds.) (2014)

6. *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino* - (a cura di) ANDREA PRADI, ANDREA ROSSATO (2014)

7. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2015)

8. *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI, FLAVIO GUELLA (2014)

9. *Reti di libertà. Wireless Community Networks: un'analisi interdisciplinare* - (a cura di) ROBERTO CASO, FEDERICA GIOVANELLA (2015)

10. *Studies on Argumentation and Legal Philosophy. Further Steps Towards a Pluralistic Approach* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2015)

11. *L'eccezione nel diritto. Atti della giornata di studio (Trento, 31 ottobre 2013)* - (a cura di) SERGIO BONINI, LUCIA BUSATTA, ILARIA MARCHI (2015)

12. José Luis Guzmán D'Albora, *Elementi di filosofia giuridico-penale* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ALESSANDRA MACILLO (2015)

13. *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto* - (a cura di) GIANDOMENICO FALCON, BARBARA MARCHETTI (2015)

14. *Convergences and Divergences between the Italian and the Brazilian Legal Systems* - (Ed. by) GIUSEPPE BELLANTUONO, FEDERICO PUPPO (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/116513>)

15. *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta. Atti del XLII Seminario internazionale di studi italo-tedeschi, Merano 14-15 novembre 2014 - Die Verfolgung der internationalen Verbrechen. Eine Überlegung zu den verschiedenen Reaktionsmechanismen. Akten des XLII. Internationalen Seminars deutsch-italienischer Studien, Meran 14.-15. November 2014* - (a cura di / herausgegeben von) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI, EMANUELA FRONZA (2015)



16. *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione* - (a cura di) GIUSEPPE NESI, PIETRO GARGIULO (2015)

17. *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon* - (a cura di) MAURIZIO MALO, BARBARA MARCHETTI, DARIA DE PRETIS (2015)

18. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del V Convegno biennale Antitrust. Trento, 16-18 aprile 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2015)

19. *From Contract to Registration. An Overview of the Transfer of Immoveable Property in Europe* - (Ed. by) ANDREA PRADI (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/140085>)

20. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume II* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2016) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/143369>)

21. *Democrazie e religioni: libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del convegno nazionale Adec Trento, 22 e 23 ottobre 2015* - (a cura di) ERMINIA CAMASSA (2016)

22. *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'“emergenza immigrazione”. La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale* - (a cura di) JENS WOELK, FLAVIO GUELLA, GRACY PELACANI (2016)

23. *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione* - (a cura di) MARCO BOMBARDELLI (2016)

24. *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Congresso nazionale SIRD. Trento, 24-26 settembre 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE GRAZIADEI (2016)

25. *Fiat Intabulatio. Studi in materia di diritto tavolare con una raccolta di normativa* - (a cura di) ANDREA NICOLUSSI, GIANNI SANTUCCI (2016)

26. *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio, 30-31 ottobre 2015* - (a cura di) FULVIO CORTESE, MARTA TOMASI (2016)

27. *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali. Atti del convegno. Trento, 2 e 3 ottobre 2015* - (a cura di) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI (2017)

28. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 2. Multimodality and Reasonableness in Judicial Rhetoric* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/106571>)

29. *Il Giudice di pace e la riforma della magistratura onoraria. Atti del Convegno. Trento, 3-4 dicembre 2015* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/178978>)

30. *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GRACY PELACANI (2017)

31. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume III* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/184772>)

32. *Carlo Beduschi. Scritti scelti* - (a cura di) LUCA NOGLER, GIANNI SANTUCCI (2017)

33. *Diplomatici. 33 saggi su aspetti giuridici e politici della diplomazia contemporanea* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2018)
34. *Sport e fisco* - (a cura di) ALESSANDRA MAGLIARO (2018)
35. *Legal Conversations Between Italy and Brazil* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, FABIANO LARA (2018)
36. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 3. Multimodal Argumentation, Pluralism and Images in Law* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2018) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/218719>)
37. *Assetti istituzionali e prospettive applicative del private antitrust enforcement nell'Unione europea. Atti del VI convegno biennale antitrust. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 6-8 aprile 2017* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2018)
38. *La Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la Direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea. Attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia* - (a cura di) MARIACHIARA ALBERTON, MARCO PERTILE, PAOLO TURRINI (2018)
39. *Saggi di diritto economico e commerciale cinese* - (a cura di) IGNAZIO CASTELLUCCI (2019)
40. *Giustizia riparativa. Responsabilità, partecipazione, riparazione* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2019) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/234755>)
41. *Prevenzione dei sinistri in area valanghiva. Attività sportive, aspetti normativo-regolamentari e gestione del rischio* - (a cura di) ALESSANDRO MELCHIONDA, STEFANIA ROSSI (2019)

42. *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico* - (a cura di) SILVIA PELLIZZARI, ANDREA MAGLIARI (2019)

43. *Il private antitrust enforcement in Italia e nell'Unione europea: scenari applicativi e le prospettive del mercato. Atti del VII Convegno Antitrust di Trento, 11-13 aprile 2019* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2019)

44. *Conciliazione, mediazione e deflazione nel procedimento davanti al giudice di pace. Esperienze euroregionali. Atti del Convegno. Trento, 10 maggio 2019* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/259285>)

45. *Diritto e genere. Temi e questioni* - (a cura di) STEFANIA SCARPONI (2020)

46. *Le parti in mediazione: strumenti e tecniche. Dall'esperienza pratica alla costruzione di un metodo* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/269082>)

47. *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria* - (a cura di) PAOLA IAMICELI (2020)

48. *Infermità mentale, imputabilità e disagio psichico in carcere. Definizioni, accertamento e risposte del sistema penale* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2020)

49. *Le (in)certezze del diritto. Atti delle giornate di studio. 17-18 gennaio 2019* - (a cura di) CINZIA PICIOCCHI, MARTA FASAN, CARLA MARIA REALE (2021)

50. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 4. Ragioni ed emozioni nella decisione giudiziale* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/296052>)

51. *Comunicare, negoziare e mediare in rete. Atti del Convegno. Trento, 25 settembre 2020* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/306972>)

52. *La giurisdizione penale del giudice di pace: un bilancio sui primi vent'anni* - (a cura di) MARCELLO Busetto, GABRIELLA DI PAOLO, GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2021)

53. *State and Religion: Agreements, Conventions and Statutes* - (Ed. by) CINZIA PICIOCCHI, DAVIDE STRAZZARI, ROBERTO TONIATTI (2021)

54. *Pandemia e gestione responsabile del conflitto. Le alternative alla giurisdizione. Atti del Convegno. Trento, 10 giugno 2021* - (a cura di) ANTONIO CASSATELLA, SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2021)

55. *Il rapporto tra diritto, economia e altri saperi: la rivincita del diritto. Atti della Lectio Magistralis di Guido Calabresi in occasione della chiusura dell'anno accademico del Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 24 ottobre 2019* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)

56. *Il contributo di Pietro Trimarchi all'analisi economica del diritto. Atti del Convegno. Trento, 16-18 dicembre 2020* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)

57. *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI (2022)

58. *Giustizia e mediazione. Dati e riflessioni a margine di un progetto pilota* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2022)

59. ANTONIO ARMELLINI - *L'Italia e la carta di Parigi della CSCE per una nuova Europa. Storia di un negoziato (luglio-novembre 1990)*. Introduzione di GIUSEPPE NESI. Postfazione di ETTORE GRECO. Con contributi di STEFANO BALDI, FABIO CRISTIANI, PIER BENEDETTO FRANCESE, NATALINO RONZITTI, PAOLO TRICHILO (2022)

60. *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale. Atti del Convegno. Trento, 21-22 gennaio 2022* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2022)

61. *La specialità nella specialità* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI (2022)

62. *L'amministrazione condivisa* - (a cura di) GREGORIO ARENA, MARCO BOMBARDELLI (2022)

63. *Intelligenza artificiale e processo penale. Indagini, prove, giudizio* - (a cura di) GABRIELLA DI PAOLO, LUCA PRESSACCO (2022)

64. *L'attuazione della procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia* - (a cura di) GABRIELLA DI PAOLO, LUCA PRESSACCO, ROSANNA BELFIORE, TOMMASO RAFARACI (2022)

65. *I rapporti tra attori pubblici e attori privati nella gestione dell'immigrazione e dell'asilo* - (a cura di) ELIANA AUGUSTI, SIMONE PENASA, STEFANO ZIRULIA (2022)