

**ADiM**  
Accademia Diritto e Migrazioni



**UNIVERSITÀ**  
DEGLI STUDI DELLA  
**TUSCIA**

**ANNUARIO ADiM**  
**2020**

*Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione*

A cura di

Alessandro Bufalini  
Giulia Del Turco  
Francesco Luigi Gatta  
Mario Savino  
Flavio Valerio Virzì  
Daniela Vitiello

Questo volume è stato realizzato con il contributo economico del Dipartimento di studi linguistico-letterari, storico-filosofici e giuridici (DISTU) dell'Università della Tuscia, nell'ambito del Progetto di eccellenza 2018-2022. L'iniziativa è promossa dall'Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM), rete scientifica che riunisce studiosi italiani e stranieri impegnati in attività ricerca e formazione in materia di immigrazione.

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2021  
Via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
979-12-5976-074-6

## INDICE

<i>Presentazione</i>	10
----------------------	----

### **PARTE I: LA DIMENSIONE NAZIONALE**

#### **IL GOVERNO DELL'IMMIGRAZIONE IN ITALIA: IL DECRETO IMMIGRAZIONE 2020 E L'ATTUAZIONE DEI DECRETI SICUREZZA 2018 E 2019**

MARIO SAVINO, Riforma o Controriforma? Il “decreto Lamorgese” e la tela di Penelope	13
ANTONIO MARCHESI, <i>Non refoulement</i> e rispetto della vita privata e familiare nel nuovo “decreto immigrazione”	19
SALVATORE FABIO NICOLOSI, Il decreto immigrazione 2020 e il dilemma della protezione umanitaria alla luce del diritto internazionale ed europeo	28
EMANUELA PISTOIA, Una questione di dignità. Il superamento dell'abolizione dell'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo in Italia	38
SIMONA D'ANTONIO, Una nuova formula per l'accoglienza dei richiedenti asilo	46
MANUELA CONSITO, L'accoglienza e il trattenimento del richiedente asilo dopo il c.d. decreto immigrazione 2020: tra (tiepidi) ritorni al passato e nuove restrizioni	58
MICAELA VITALETTI, Il lavoro degli stranieri e le modifiche introdotte dal decreto immigrazione 2020	68
ELISABETTA GIOVANNA ROSAFIO, Prime osservazioni in materia di immigrazione via mare a seguito dell'entrata in vigore del decreto immigrazione 2020	75
ANDREA DE PETRIS, Il decreto sicurezza I: luci e ombre per il nuovo sistema di accoglienza e integrazione	88
ANDREA DE PETRIS, Asilo ed accoglienza ad un anno dal decreto sicurezza I: una precarietà annunciata?	97
BARBARA BOSCHETTI, Servivano davvero gli artt. 1 e 2 del decreto sicurezza- <i>bis</i> ?	104
OMAR MAKIMOV PALLOTTA, La protezione temporanea per motivi umanitari nel sistema di tutela delle persone migranti delineato dal decreto sicurezza I	109
STEFANO ZIRULIA, Decreto sicurezza- <i>bis</i> : una riforma è urgente (benché l'arma sia ormai spuntata)	115

### L'IMMIGRAZIONE E L'ASILO AI TEMPI DEL COVID-19

CECILIA CORSI, Esigenze di tutela e nuovi bilanciamenti: il trattamento dello straniero in tempo di pandemia	122
FLAVIO VALERIO VIRZÌ, L'emergenza sanitaria attraverso il prisma delle politiche migratorie	131
SIMONE PENASA, La formalizzazione della domanda di protezione internazionale come "zona d'ombra" del diritto dell'immigrazione: l'emergenza sanitaria e la giusta distanza	136
MADIA D'ONGHIA, Gli immigrati resi ancora più invisibili dal Coronavirus: una vita sospesa tra emergenza sanitaria e <i>lockdown</i>	143
ANDREA DE PETRIS, COVID-19 e immigrazione: l'urgente necessità di una regolarizzazione	152
FRANCESCA BIONDI DAL MONTE, Regioni, emergenza sanitaria e immigrazione. Riflessioni in tema di competenze a partire dall'ordinanza 22.8.2020 del Presidente della Regione Siciliana	160
GIUSEPPE TERRANOVA, La geopolitica del coronavirus tra isolamento nazionalista e solidarietà globale	170
WILLIAM CHIAROMONTE, The Italian regularisation of migrant workers facing the Covid-19 pandemic: a first critical analysis	175

### I DIRITTI COLLEGATI AL SOGGIORNO DELLO STRANIERO

ROBERTO CHERCHI, L'aggiornamento o rinnovo del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo tra norme vigenti e cattive pratiche amministrative	183
VIRGINIA PASSALACQUA, Diritto di residenza per il cittadino dell'Unione che dispone di risorse sufficienti derivanti da attività lavorativa illegale	190
MARIA TERESA AMBROSIO, La "provenienza" delle risorse quale criterio non valutabile per la concessione dello <i>status</i> di soggiornante di lungo periodo	198
VIRGINIA PASSALACQUA, Revoca dello stato di lungo soggiornante e ordine pubblico: secondo tentativo per le corti spagnole	205
MARIA TERESA AMBROSIO, Parità di trattamento e sicurezza sociale: il diritto all'erogazione dell'assegno familiare anche per i periodi di assenza dallo Stato membro	213
CARMEN SPINELLI, L'assegno sociale degli stranieri extracomunitari e gli "speciali" requisiti di accesso	220
MARTINA GALLI, Sfruttamento del lavoro e "stato di bisogno" legato alla condizione di straniero	226

MARIA TERESA AMBROSIO, Molestie razziali sul luogo di lavoro. La responsabilità del datore per le molestie perpetrate da un proprio dipendente a danno dei colleghi di origine africana	238
MARTINA GALLI, “Un sistema per disperati”. Migranti, sfruttamento lavorativo “digitale” e strumenti penali	245

**INTEGRAZIONE E ACCOGLIENZA  
DEI RICHIEDENTI ASILO E DELLE VITTIME DI TRATTA**

MANUELA CONSITO, Per tornare a parlare di <i>Green New Deal</i> , tra diritto d’asilo e solidarietà	257
EMANUELE BOSCOLO, La città “con gli occhi degli altri”: l’integrazione negli spazi territoriali	263
CRISTIANA LAURI, L’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. Verso un “diritto alla città”?	275
ANNA FAZZINI, L’accoglienza dei richiedenti asilo e il ruolo dei media <i>Public Watchdog</i>	287
GIULIA DEL TURCO, La revoca delle misure assistenziali ai richiedenti asilo: la dignità umana come limite invalicabile e la necessità di un intervento legislativo	296
MIRKO FORTI, Alla ricerca di un punto di equilibrio tra la salvaguardia dell’ordine pubblico e la tutela dei diritti fondamentali dei soggetti richiedenti protezione internazionale: la decisione della Corte di giustizia dell’Unione europea nel caso <i>Haqbin</i>	302
FRANCESCA CURI, A proposito del reato di tratta. La Grande Camera fissa un decalogo	307
FRANCESCO MORESCO, Quando il sistema accresce la vulnerabilità: la vittima di tratta scivola nelle pieghe dell’accoglienza	322
ALVISE SBRACCIA, La pericolosità convertita: note sociologiche sulla radicalizzazione jihadista e i processi di criminalizzazione	329

**LE GARANZIE PROCEDIMENTALI E PROCESSUALI**

FRANCESCO LUIGI GATTA, Equo processo e espulsione dello straniero (regolare). La Grande Camera di Strasburgo delinea i diritti di trasparenza procedurale	337
GIOVANNA LAURIA, La protezione dei migranti apolidi e il ruolo della Corte di Strasburgo: verso un obbligo di istituzione di procedure (effettive) per la determinazione dell’apolidia ai sensi della CEDU?	349

MONICA PARODI, The Respect of the Rule of Law in the EU Member States’ Legislation on Asylum: Which Role for the EU?	357
LAURA RIZZA, Diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo e (limiti all’) auto- nomia processuale degli Stati in materia di protezione internazionale	364
GIULIA DEL TURCO, Violazioni procedurali e clausole nazionali di non annulla- bilità: la Corte di Giustizia torna a pronunciarsi sul diritto ad essere sentiti	373
EMELLIN DE OLIVEIRA, The Determination of ‘Other Authorities’ and the Status of Applicant for International Protection: The Crossword Puzzle	382
LAURA PERGOLIZZI, Procedura per il rilascio del permesso di soggiorno e preavviso di rigetto. Verso una tutela “rafforzata” delle garanzie procedi- mentalmente dei cittadini stranieri? A proposito di una recente sentenza del Consiglio di Stato	389
LAURA PERGOLIZZI, La rilevanza del termine di conclusione del procedimen- to di conferimento della cittadinanza italiana	396
LAURA PERGOLIZZI, Protezione internazionale e istruttoria del giudice ordi- nario: l’attenuazione dell’onere della prova tra principio di tutela giurisdiz- zionale effettiva ed applicazione delle regole processuali	405
FLAVIO VALERIO VIRZI, L’attuazione del d.lgs. n. 33 del 2013 nell’ambito del- le politiche migratorie: dal diniego generalizzato di accesso al diritto di ac- cesso generalizzato	414
FLAVIO VALERIO VIRZI, L’accesso civico generalizzato (c.d. FOIA) e i suoi limiti in materia di immigrazione	420
SERENA STACCA, Il potere amministrativo in materia di cittadinanza: il vento sta cambiando?	426
DILETTA TEGA, I 20 anni della Carta di Nizza: l’impatto sull’immigrazione	434

## PARTE II:

### LA DIMENSIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

#### LA RIFORMA DEL DIRITTO EUROPEO DELL’IMMIGRAZIONE E DELL’ASILO NEL NUOVO PATTO

JEAN-PIERRE CASSARINO, Readmission, Visa Policy and the “Return Sponsor- ship” Puzzle in the New Pact on Migration and Asylum	441
ROSSANA PALLADINO, Efficacia dei rimpatri e tutela dei diritti fondamentali e della dignità dei migranti: quale equilibrio nelle prospettive di riforma del- la direttiva rimpatri?	450
LUISA MARIN, The 2020 Proposals for Pre-entry Screening and Amended	

Border Procedures: A System of Revolving Doors to Enter (and Leave) Europe?	460
EMANUELA PISTOIA, Il nuovo Patto e la gestione degli sbarchi	468
CHIARA SCISSA, The (New) Commission's Approach on Temporary Protection and Migration Crisis	476
MAURA MARCHEGIANI, Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo sotto il primo della nozione di vulnerabilità	484
EMANUELA PISTOIA, Dai ricollocamenti alla riforma del sistema comune di asilo, e ritorno?	493
SIMONE 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?	497
MARIO SAVINO, On Failed Relocation and Would-be Leviathans: Towards the New Pact on Migration and Asylum	506

**IL DIRITTO ALLE FRONTIERE INTERNE ED ESTERNE  
DELL'UNIONE EUROPEA**

MARIO SAVINO, Oltre i decreti sicurezza: la "tirannia di Schengen" sulla politica dell'Italia in materia di immigrazione e asilo	516
CHIARA LOSCHI, The Regulation (EU) 2019/1896 on the European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX): Preliminary Insights on Inter-agency Cooperation and Implications for Fundamental Rights	521
SIMONE PENASA, La <i>relocation</i> come "minaccia" alla sicurezza nazionale? Prerogative statali, obblighi di solidarietà e spinte sovraniste	529
GIORGIA LO TAURO, GIULIANA QUATTROCCHI, Managing Migration Flows at the Balkan Borders: Which Challenges to the Rule of Law?	535
FEDERICO CASOLARI, <i>International (Binding) Law Strikes Back: lo Statement UE-Turchia alla prova della recente crisi migratoria</i>	544
ANTONIO M. MORONE, Il nuovo <i>MoU</i> tra Turchia e Libia: una sfida alle politiche europee di contenimento delle migrazioni irregolari	548
ALICE RICCARDI, Falsa partenza per i visti umanitari di fronte alla Corte europea dei diritti umani	550
ELEONORA FRASCA, Private Sponsorship Programmes in Europe and the Rule of Law: Towards a Greater Involvement of Private Actors in International Protection	560
SIMONE MARINAI, L' <i>Internal Market Bill</i> e la circolazione delle persone nelle future relazioni UE/UK	566

**NON-REFOULEMENT E DIVIETO DI ESPULSIONI COLLETTIVE  
DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO  
E AL COMITATO ONU SUI DIRITTI UMANI**

ALESSANDRO BUFALINI, Tra visti umanitari e respingimenti alla frontiera: si può ancora cercare asilo in Europa?	578
ANNA FAZZINI, La sentenza <i>N.D. e N.T.</i> e il divieto di espulsioni collettive: una prova di equilibrismo tra flessibilità, restrizioni e più di una contraddizione	584
GIULIA SANTOMAURO, La controversa decisione della Corte Edu nel caso <i>N.D. e N.T. c. Spagna</i> sul divieto di espulsioni collettive: il diritto di avere diritti a rischio per i richiedenti asilo?	593
ALESSANDRO BUFALINI, Ancora a margine del caso <i>N.D. e N.T. c. Spagna</i> : la retorica dell'invasione si fa largo a Strasburgo?	601
VALENTINA FAGGIANI, Da <i>N.D. e N.T.</i> a <i>M.K. e altri</i> : la progressiva configurazione del divieto di "espulsione collettiva" e delle sue eccezioni nei contesti di violazione sistemica	605
ALESSANDRO BUFALINI, L'insostenibile incertezza sul contenuto degli obblighi degli Stati derivanti dal divieto di espulsioni collettive	613
MIRKO FORTI, Pericolo di ritorsioni per l'orientamento sessuale per individui sottoposti a procedura di allontanamento e l'art. 3 CEDU quale strumento di tutela	622
MICHELA CASTIGLIONE, La decisione del Comitato ONU dei diritti umani nel caso <i>Teitiota c. Nuova Zelanda</i> . Dal divieto di respingimento dei migranti ambientali verso il riconoscimento della categoria dei rifugiati ambientali?	630

**IL TRATTENIMENTO DELLO STRANIERO**

LORENZO BERNARDINI, La detenzione amministrativa degli stranieri: analisi statistica del fenomeno	639
ELENA VALENTINI, Detenzione amministrativa e custodia cautelare in carcere: intersezioni, somiglianze, inaccettabili differenze	648
GUIDO SAVIO, Le misure alternative al trattenimento amministrativo dei migranti in attesa di espulsione	657
MICHELA TUOZZO, Detenzione amministrativa e <i>best practice</i> dalla Spagna	663
MICHELA CASTIGLIONE, La (il)legittimità della detenzione negli <i>hotspot</i> greci	672
FRANCESCO LUIGI GATTA, Diritti al confine e il confine dei diritti: La Corte Edu si esprime sulle politiche di controllo frontaliero dell'Ungheria (Parte I – espulsione e art. 3 CEDU)	680

FRANCESCO LUIGI GATTA, Diritti al confine e il confine dei diritti: (Parte II – detenzione e art. 5 CEDU)	688
LUISA MARIN, La Corte di Giustizia riporta le ‘zone di transito’ ungheresi dentro il perimetro del diritto (europeo) e dei diritti (fondamentali)	696
FRANCESCO LUIGI GATTA, Chi vuole un terrorista? La detenzione dello straniero in vista dell’espulsione viola la CEDU in assenza di una prospettiva realistica di concretizzare il suo allontanamento dallo Stato	706

#### IL SOCCORSO IN MARE

MASSIMO STARITA, Dovere di soccorso in mare, diritto internazionale e cause di esclusione dell’illiceità penale	714
FRANCESCA DE MARINIS, Il caso <i>Alan Kurdi</i> : tra obblighi internazionali di salvataggio in mare e profili di diritto penale interno	722
ELEONORA FRASCA, Navigare in acque trasparenti: i documenti sulle attività di ricerca e salvataggio in mare di Frontex intorbiditi dall’eccezione di sicurezza pubblica	730
FRANCESCA CANCELLARO, Caso <i>Vos Thalassa</i> : una discutibile pronuncia della Corte d’Appello di Palermo sui rapporti tra legittima difesa e non-refoulement	739

## IL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO SOTTO IL PRISMA DELLA NOZIONE DI VULNERABILITÀ

Maura Marchegiani\*

SOMMARIO: 1. Rilievi introduttivi: l'impatto del patto sul concetto di vulnerabilità. – 2. L'esenzione generale dei richiedenti vulnerabili dalla procedura rapida di frontiera. – 3. La condizione di vulnerabilità a fronte dell'introduzione del meccanismo di *screening* pre-ingresso. – 4. L'ammissione per motivi umanitari per richiedenti vulnerabili. – 5. Considerazioni conclusive.

### 1. *Rilievi introduttivi: l'impatto del patto sul concetto di vulnerabilità*

Nonostante il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo rappresenti, nella visione della Commissione, un'opportunità per promuovere, garantire e rafforzare le tutele e la protezione nei confronti dei richiedenti più vulnerabili, in conformità al diritto internazionale sui rifugiati e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,<sup>1</sup> il pacchetto di proposte del 23 settembre si limita alla previsione di alcuni sporadici meccanismi, istituti ed esenzioni a favore delle categorie vulnerabili. All'approfondimento di questi interventi, dai contorni ancora incerti e dal contenuto meramente programmatico, è dedicato questo breve contributo, che si propone di analizzare, attraverso il prisma della vulnerabilità, le caratteristiche, i limiti, le potenzialità e l'efficacia degli strumenti proposti dalla Commissione, nonché, in chiave più in generale, di riflettere sull'incidenza della nozione di vulnerabilità nella definizione delle future strategie dell'Unione nelle politiche relative a migrazione e protezione internazionale.<sup>2</sup>

\* Professoressa associata di Diritto internazionale, Università per Stranieri di Perugia.

<sup>1</sup> *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, 23 settembre 2020, COM (2020) 609, par. 2.4. Tra le prime analisi, D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, in *emigrationlawblog.eu*, 28 September 2020; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in *questionegiustizia.it*, 2 ottobre 2020; P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, I Focus *La proposta di Patto su immigrazione e asilo*, Post di AISDUE, II (2020), *aisdue.eu*, n. 1, 5 ottobre 2020; A. DI PASCALE, *Il nuovo patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *rivista.eurojus.it*, 28 settembre 2020; S. PEERS, *First analysis of the EU's new asylum proposals*, in *eulawanalysis.com*, 25 settembre 2020.

<sup>2</sup> In una prospettiva generale, G. CAGGIANO, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*,

## 2. *L'esenzione generale dei richiedenti vulnerabili dalla procedura rapida di frontiera*

Un primo ordine di osservazioni riguarda le modifiche relative alle procedure per la gestione delle richieste di protezione internazionale, che sarebbero riunite e disciplinate in un unico strumento normativo.<sup>3</sup> Il pacchetto estende infatti l'ambito di applicazione della cd. procedura rapida alla frontiera, inteso come uno «strumento particolarmente importante per le rotte sulle quali vi è un'elevata percentuale di richiedenti asilo provenienti da Paesi con un basso tasso di riconoscimento» o per contrastare le domande fittizie, consentendo di «mettere il trattamento di una domanda su una corsia rapida». L'obiettivo di tale misura risiederebbe nella volontà di garantire un funzionamento più credibile delle politiche in materia di asilo e di rimpatrio, non solo rendendo più efficiente, rapida e chiara la normale procedura, che continuerebbe ad applicarsi alle domande di protezione che appaiano, *prima facie*, fondate, ma anche assicurando, in caso di diniego, l'adozione di un'immediata procedura uniforme di rimpatrio alla frontiera, con la conseguente eliminazione dei rischi di spostamenti non autorizzati e l'invio di inequivocabili segnali ai trafficanti. Nelle intenzioni della Commissione, alle categorie più vulnerabili di richiedenti si applicherebbe «un'esenzione generale dalle procedure di frontiera» nei casi in cui non possa essere fornita adeguata protezione<sup>4</sup> e sarebbero comunque adottate «tutte le garanzie necessarie per assicurare che ogni persona sia sottoposta a una valutazione individuale, nel pieno rispetto del principio di *non-refoulement* e dei diritti fondamentali».<sup>5</sup> Così come tratteggiato nella nuova proposta, l'istituto della procedura rapida alla frontiera pone tuttavia una serie di questioni problematiche.<sup>6</sup> Non è

Giappichelli, 2020; S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il Diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2019.

<sup>3</sup> Proposta modificata di regolamento che istituisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM (2020) 611, 23 settembre 2020.

<sup>4</sup> COM (2020) 609, 2.4.

<sup>5</sup> *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU*, 23 settembre 2020, COM/2020/611 final, p. 4.

<sup>6</sup> Per una ricognizione sulle principali reazioni al nuovo Patto da parte di istituzioni, organizzazioni non governative e dottrina, si confronti la documentazione raccolta a cura di da STATEWATCH, EU: The new “pact” on migration and asylum - documentation, context and reactions, in [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org).

chiaro innanzitutto quale sia il criterio applicabile per garantire, alla frontiera, una generale esenzione dei soggetti vulnerabili, soprattutto in considerazione del fatto che la distinzione tra l'applicazione della procedura ordinaria e la procedura accelerata sembrerebbe fondarsi, in modo piuttosto automatico, sul mero presupposto della probabile infondatezza di domande di richiedenti provenienti da Paesi sicuri. Le caratteristiche, le modalità e i tempi della procedura accelerata, condotta in frontiera, appaiono peraltro intrinsecamente inadeguate ad assicurare la dovuta attenzione all'emersione di vulnerabilità individuali, valutazione che richiede tempi e modi tendenzialmente confliggenti con la rapidità della procedura. Questo meccanismo finisce in sostanza per determinare una considerevole riduzione delle garanzie individuali sul piano procedurale e giurisdizionale, con evidente rischio di pregiudicare, tra l'altro, un esame effettivo, accurato ed individualizzato dei singoli richiedenti. L'analisi individuale rappresenta infatti una condizione imprescindibile per consentire l'accertamento dell'esistenza di una reale situazione di vulnerabilità e, di conseguenza, la previsione di adeguate misure di accoglienza, in conformità agli *standard* di tutela dei diritti fondamentali.<sup>7</sup>

La necessità di procedere ad un'analisi individuale risulta inoltre tendenzialmente incompatibile con una logica «di gruppo», fondata sulla sommaria appartenenza del singolo ad una determinata categoria astrattamente identificata come vulnerabile.<sup>8</sup>

In questa prospettiva, un interessante tentativo di definizione del concetto di vulnerabilità è stato intrapreso dal Global Migration Group, che ha qualificato i migranti vulnerabili come coloro che «are unable effectively to enjoy their human rights, are at increased risk of violations and abuse and who, accordingly, are entitled to call on a duty bearer's heightened duty of care». Questa definizione non contiene un elenco di gruppi vulnerabili, ma fa leva sulle conseguenze derivanti da una condizione di vulnerabilità, che si traducono sostanzialmente in un aumento del rischio di subire violazioni potenziali o effettive dei propri diritti fondamentali.<sup>9</sup> Un simile rischio potreb-

<sup>7</sup> CGUE, sentenza 27 febbraio 2014, *Saciri*, causa C-79/13, punti 40-45, sentenza 12 novembre 2019 (GS), *Haqbin*, causa C-233/18, punto 45 ss.; Corte Edu, sentenza 7 luglio 2015, *V.M. c. Belgio*, ric. n. 60125/11, par. 137 ss., sentenze del 4 novembre 2014, *Tarakbel c. Italia e Svizzera* (GC), ric. n. 29217/12, par. 94 ss.; sentenza 21 gennaio 2011 (GC), *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ric. n. 30696/09, par. 219.

<sup>8</sup> In proposito v. art. 21 della direttiva cd. Accoglienza e art. 21 della direttiva cd. Qualifiche, che non risultano peraltro perfettamente congruenti nella qualificazione di vulnerabilità.

<sup>9</sup> Human Rights Council, *Report on the promotion and protection of the human rights of*

be discendere da caratteristiche intrinseche e personali dell'individuo vulnerabile e variare in base al contesto di riferimento: l'accertamento dell'esistenza di una condizione di vulnerabilità va dunque compiuto attraverso valutazioni specifiche, condotte caso per caso, senza pregiudicare un'evoluzione plastica e dinamica della nozione. Si potrebbe in effetti osservare come la mancanza di una definizione compiuta della nozione di vulnerabilità, così come l'assenza di un elenco esaustivo di categorie di individui vulnerabili, rappresenti non un limite ma un elemento da valutare con favore: la nozione di vulnerabilità non è infatti statica, ma può evolvere e mutare nel tempo e nello spazio. Una definizione rigorosa rischierebbe infatti di circoscrivere e limitare gli effetti derivanti dall'applicazione della nozione di vulnerabilità, da cui derivano specifici obblighi in capo agli Stati, tenuti a garantire forme di tutela più elevata o aggiuntiva, al fine di ripristinare una condizione di uguaglianza sul piano sostanziale.

### 3. *La condizione di vulnerabilità a fronte dell'introduzione del meccanismo di screening pre-ingresso*

Nella prospettiva di accelerare la valutazione dello *status* effettivo dei migranti, con l'intento di contrastare e ridurre l'accesso al territorio dell'Unione di persone prive di requisiti effettivi, si iscrive anche l'introduzione della procedura di verifica pre-ingresso, che costituisce una tra le novità del nuovo patto.<sup>10</sup> Il meccanismo dello *screening*, che consiste nel trattenimento, nelle

*migrants in the context of large movements*, 13 settembre 2016, UN Doc. A/HRC/33/67, par. 9, 12 e 15, lett. c). In proposito si veda *Dichiarazione di New York per i rifugiati e migranti* del 2016, il cui par. 29 sancisce che gli Stati membri "recognize and will take steps to address the particular vulnerabilities of women and children during the journey from country of origin to country of arrival. This includes their potential exposure to discrimination and exploitation, as well as to sexual, physical and psychological abuse, violence, human trafficking and contemporary forms of slavery". In argomento, L. PERONI, A. TIMMERS, *Vulnerable Groups: the Promise of an Emerging Concept in European Human Rights Convention Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2013, p. 1056; J. PÉTIN, *Vulnérabilité et droit européen de l'asile: quelques précisions nécessaires*, Groupe de Recherche-Espace Liberté Sécurité Justice (GDR-ELSJ), 2015; E. D'HALLUIN, *Le nouveau paradigme des «populations vulnérables dans les politiques européennes d'asile*, in M. CROCK, L.B. BENSON, *Central Issues in the Protection of Child Migrants*, in M. CROCK, L.B. BENSON (eds.), *Protecting Migrant Children*, p. 1 ss.

<sup>10</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti

zone di frontiera, delle persone in arrivo o intercettate come irregolari nell'Unione, al fine di procedere ad una serie di controlli rapidi, volti all'identificazione e alla registrazione, agli accertamenti sanitari e di sicurezza, prevede un apposito *vulnerability check*, inteso a rilevare per l'appunto l'esistenza di specifiche situazioni di vulnerabilità ed esteso anche ai migranti rintracciati o sbarcati a seguito di operazioni di ricerca e soccorso in mare. Ancorché tale misura si affianchi all'istituzione di un meccanismo di monitoraggio da realizzarsi in stretta collaborazione con l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali,<sup>11</sup> la previsione di tempi brevissimi per l'espletamento della verifica mal si concilierebbe con l'esigenza di garantire un'adeguata ed effettiva tutela dei diritti fondamentali degli individui coinvolti che necessitano di un sostegno sul piano legale, psicologico e linguistico costante e complesso, al fine di ottenere un esame analitico ed individualizzato delle relative domande di protezione. Tali strumenti rischierebbero, in definitiva, di produrre un effetto opposto, finendo in sostanza per recare pregiudizio soprattutto ai richiedenti più vulnerabili, la cui dimensione singola corre il pericolo di soccombere di fronte ad una logica tendenzialmente collettiva ed in assenza di un esame effettivamente condotto su base individuale, esame che assume, alla luce delle disposizioni proposte, contorni sempre più sfumati.

Un simile meccanismo di *screening* pre-ingresso rappresenterebbe inoltre un notevole aggravio nei confronti degli Stati di primo arrivo e, contestualmente, conferirebbe a questi stessi Stati un margine di apprezzamento piuttosto rilevante, che invece tenderebbe, secondo una consolidata prassi in tema di vulnerabilità,<sup>12</sup> a ridimensionarsi e a ridursi in modo sensibile nel momento in cui le verifiche condotte ai fini dell'accertamento dello *status* ri-

(CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, COM/2020/612, 23 settembre 2020, in particolare Considerando 20 e 26. In argomento, C. FAVILLI, *L'Unione che protegge e l'Unione respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *QuestioneGiustizia*, Obiettivo 2/2018, *L'ospite straniero*, par. 6.

<sup>11</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, COM(2020) 610 final, del 23 settembre 2020, Art. 49.

<sup>12</sup> Particolarmente significativa in proposito è la copiosa giurisprudenza della Corte europea sulla questione. Si confrontino in particolare Corte europea, *Kozak c. Polonia*, 2 marzo 2010; *Genderdoc-M c. Moldavia*, 12 giugno 2012; *X. c. Turchia*, 9 ottobre 2012; *Kiyutin c. Russia*, 10 marzo 2011; *I.B. c. Grecia*, 3 ottobre 2013; *Alajos Kiss c. Ungheria*, 20 maggio 2010; *Z.H. c. Ungheria*, 8 novembre 2012.

guardino individui vulnerabili e siano destinate ad incidere sull'effettivo esercizio dei loro diritti fondamentali.

#### 4. *L'ammissione per motivi umanitari per richiedenti vulnerabili*

Le proposte relative al reinsediamento e all'ammissione umanitaria si pongono in una prospettiva di continuità con il pacchetto di riforme del 2016.<sup>13</sup> Nonostante una rinnovata attenzione nei confronti della questione della vulnerabilità, nella nuova raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE, la Commissione si limita tuttavia a formulare un timido e mero invito, rivolto agli Stati a prendere in considerazione l'eventualità di istituire o potenziare forme di percorsi legali per l'ammissione, nei rispettivi territori, di persone vulnerabili che necessitino di protezione internazionale,<sup>14</sup> senza accogliere le sollecitazioni del Parlamento europeo verso la creazione di una disciplina uniforme sul rilascio di visti umanitari europei, in grado di superare le divergenze delle iniziative unilaterali da parte degli Stati e di prevedere criteri e meccanismi condivisi per consentire agli individui vulnerabili il raggiungimento, in condizioni di sicurezza, del territorio di uno Stato membro in cui richiedere protezione internazionale.<sup>15</sup>

Il diritto attualmente vigente nell'ordinamento dell'Unione europea si limita peraltro, all'art. 25, par. 1, lett. a) del Codice dei visti, a disporre che uno Stato membro possa rilasciare, in via eccezionale, visti "per motivi umanitari" o "in virtù di obblighi internazionali", con validità territoriale limita-

<sup>13</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, COM/2016/0468 final - 2016/0225 (COD).

<sup>14</sup> Raccomandazione della Commissione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari, 23 settembre 2020, C(2020) 6467 final.

<sup>15</sup> In particolare, Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 dicembre 2018, che raccomanda alla Commissione la creazione di un visto umanitario, 2018/2271(INL). In argomento, I. JENSEN, Studio per il Parlamento europeo del Comitato LIBE, *Humanitarian visas: Option or obligation?*, 2014, in <http://www.europarl.europa.eu>; con particolare riferimento ai minori in quanto categoria vulnerabile, Risoluzione del Parlamento europeo del 3 maggio 2018, *La protezione dei minori in migrazione*, 2018/2666(RSP), 2018, par. 24. In dottrina, M. DI FILIPPO, *Il Codice visti e la proposta di riforma della Commissione: idee per una migliore salvaguardia dei principi tipici dello Stato di diritto*, in *Osservatorio sul diritto europeo dell'immigrazione*, 2016, in [www.immigrazione.jus.unipi.it](http://www.immigrazione.jus.unipi.it).

ta, salvo che sia prevista, in base al diritto nazionale, una specifica procedura che garantisca forme di protezione per motivi umanitari. Nonostante fosse stata avanzata l'idea di valorizzare il contenuto dell'art. 25, par. 1 lett. a), che avrebbe potuto, nelle more di una disciplina uniforme su scala europea, contribuire ad onorare "nel senso più nobile del termine" gli obblighi previsti dall'art. 4 della Carta di Nizza e dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951, consentendo a soggetti vulnerabili, meritevoli di protezione, un percorso sicuro e sottratto ai rischi connessi a circuiti clandestini,<sup>16</sup> tale disposizione è stata invero interpretata in modo piuttosto restrittivo dalla giurisprudenza europea, che ha riconosciuto il carattere esclusivamente discrezionale e facoltativo della concessione di visti umanitari in base all'art. 25, par. 1 lett. a), da cui non potrebbe in nessun caso discendere per gli Stati membri un vero e proprio obbligo di rilascio di visti umanitari.<sup>17</sup> Alla luce di tali orientamenti, la previsione di un modello uniforme e generale di visto umanitario europeo rappresenterebbe indubbiamente un efficace strumento, necessario non solo al contrasto dell'immigrazione irregolare e del traffico degli esseri umani, ma anche al contenimento delle violazioni dei diritti umani, in particolare dei più vulnerabili tra i richiedenti protezione internazionale.

<sup>16</sup> Conclusioni dell'avv. Gen. Mengozzi al caso X.X. del 7 febbraio 2017, par. 170. In argomento, E. BROUWER, *AG Mengozzi's Conclusion in X and X v. Belgium on the Positive Obligation to Issue Humanitarian Visa. A Legitimate Plea to Ensure Safe Journeys for Refugees*, in *Centre for European Policy Studies Policy Insights*, 2017, reperibile online all'indirizzo <http://www.ceps.eu>.

<sup>17</sup> CGUE, sentenza del 7 marzo 2017 (GS), X.X., C-638/16 PPU, 38-49 e 139-141. In argomento, A. DEL GUERCIO, *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, in *European papers*, 2017, p. 271 ss.; J.Y. CARLIER, L. LEBOEUF, *Le visa humanitaire et la jouissance effective de l'essentiel des droits: une voie moyenne? À propos de l'affaire X. et X.*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 27 febbraio 2017, in <http://www.eumigrationlawblog.eu>; V. MORENO-LAX, *Asylum Visas as an Obligation under EU Law: Case PPU C-638/16 X.X. v. État belge*, 2017, in <http://www.eumigrationlawblog.eu>; G. RAIMONDO, *Visti umanitari: il caso X e X contro Belgio, C-638/16 PPU*, 2017, in [www.Sidiblog.it](http://www.Sidiblog.it). F.L. GATTA, *La "saga" dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, passando per il legislatore dell'Unione europea e le prassi degli Stati membri*, in *Diritti fondamentali*, 1/2019. In una prospettiva simile, si confronti anche la decisione di inammissibilità del 5 maggio 2020 resa dalla Grande Camera della Corte Edu, nel caso M.N. c. Belgio, ricorso n. 3599/1, par. 96 ss.

## 5. *Considerazioni conclusive*

In occasione dell'adozione di un nuovo quadro per la solidarietà e la condivisione delle responsabilità (proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione), la Commissione ha affermato la specificità, tra l'altro, dei gruppi particolarmente vulnerabili, impegnandosi all'elaborazione di un insieme di misure di solidarietà di riserva anche per i vulnerabili che necessitano di ricollocazione, nella consapevolezza che l'accertamento dell'esistenza di una condizione di vulnerabilità implichi la necessità di predisporre misure di protezione particolari, al fine di garantire una piena ed effettiva tutela dei diritti fondamentali degli individui che siano qualificabili come vulnerabili. La medesima logica si riscontra anche nei meccanismi di cooperazione con i Paesi terzi, nonché nella previsione del sistema di preparazione alle crisi, che tuttavia contiene solo un rapido accenno alla questione della vulnerabilità.<sup>18</sup> È tuttavia ampiamente evidente come soprattutto le situazioni di crisi rendano ancora più complessa la gestione delle migrazioni e la realizzazione di un adeguato bilanciamento tra sicurezza e tutela dei diritti fondamentali, che rischiano di non porsi come priorità di governi e istituzioni, con evidente e grave pregiudizio specialmente per i più vulnerabili che, in una situazione di emergenza, meriterebbero invece un'accresciuta attenzione.

Nel nuovo patto peraltro, il concetto di vulnerabilità assume anche una seconda e diversa valenza. Tale nozione viene infatti adottata, in modo piuttosto innovativo, anche con riferimento alla condizione degli Stati. La dimensione della *vulnerabilità statale* assume a sua volta un duplice ordine di significati: la nozione rileverebbe innanzitutto come condizione di uno Stato dell'Unione che, in fase di accoglienza di migranti e richiedenti protezione, si trovi a far fronte a situazioni di particolare pressione. L'accertamento di una situazione di vulnerabilità implicherebbe, in quest'ottica, l'esigenza di predisporre misure improntate alla solidarietà da parte degli altri Stati dell'Unione. La condizione di vulnerabilità potrebbe riguardare, in secondo luogo, anche Stati terzi di origine o di transito dei flussi e determinerebbe, nella prospettiva accolta dalla Commissione, la necessità di adottare, da parte dell'Unione europea, una serie di misure finalizzate a sostenere lo sviluppo degli Stati terzi qualificati come vulnerabili, anche e soprattutto nell'ambito

<sup>18</sup> Proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, COM(2020) 613, che afferma di tenere "pienamente conto dei diritti dei minori e delle particolari necessità delle persone vulnerabili" (Punto 3.3).

delle politiche di cooperazione allo sviluppo predisposte dall'Unione nell'esercizio delle proprie competenze in materia.

È evidente che la qualificazione di uno Stato come vulnerabile, cui fa seguito la conseguente adozione nei suoi confronti di una serie di misure volte a sostenerlo nella gestione delle varie fasi dei flussi migratori, finisce per incidere indirettamente anche sulla sfera individuale dei migranti coinvolti, che potrebbero presumibilmente beneficiare delle forme di sostegno riservate a vario titolo allo Stato vulnerabile. È peraltro altresì vero che il paradigma di fondo muta profondamente: il baricentro dell'attenzione rischia infatti di spostarsi dalla vulnerabilità del singolo alla vulnerabilità dello Stato, specialmente alla luce delle difficoltà di trovare un consenso tra gli Stati membri dell'Unione per addivenire ad una riforma compiuta ed adeguata della materia.

L'espansione del ricorso alla nozione di vulnerabilità in quanto concetto poliedrico, idoneo a spaziare dalla dimensione individuale alla dimensione statale, assume dunque, nella dialettica del nuovo patto proposto dalla Commissione, una valenza significativa, funzionale a produrre implicazioni giuridiche di rilievo. Tale dilatazione polisemantica e multidirezionale del concetto di vulnerabilità è da considerarsi tendenzialmente con favore, a condizione tuttavia che l'adozione di una simile eterogeneità di significati, riconducibili alla nozione di vulnerabilità nella sua dimensione statale o individuale, non finisca per tradursi, in sostanza, in una minore attenzione nei confronti dei bisogni specifici dei singoli individui vulnerabili, con conseguente possibile compressione dei loro diritti fondamentali, a vantaggio di una solidarietà interstatale che risulta, anche alla luce del nuovo pacchetto di misure recentemente proposto, sempre più marcata.