ADiM BLOG
Ottobre 2022
EDITORIALE

Quali vie di accesso protetto per i richiedenti asilo in Europa? ADiM lancia il VIP Lab

Mirko Forti
Assegnista di ricerca, Università della Tuscia
Luca Galli
Ricercatore a tempo determinato di tipo A,
Università degli Studi di Milano-Bicocca
Francesco Luigi Gatta
Ricercatore a tempo determinato di tipo A,
Università della Tuscia
Mario Savino
Professore Ordinario, Università della Tuscia
Cecilia Siccardi
Ricercatrice a tempo determinato di tipo A,
Università degli Studi di Milano

Un nuovo Laboratorio di ADiM sulle Vie di Ingresso Protetto (VIP Lab)

Il 90% dei titolari di protezione internazionale ha attraversato le frontiere europee in modo irregolare, compiendo lunghi e pericolosi viaggi, talvolta in mano a trafficanti di esseri umani. Molti altri non sono mai giunti a destinazione, perdendo la vita nelle acque del Mediterraneo, dove dal 2014 a oggi sono scomparse 25.000 persone. La pandemia e le guerre hanno aggravato tale situazione: oltre sette milioni di persone sono fuggite dall'Ucraina e tre milioni di persone sono sfollate dall'Afghanistan. Come agevolare la fuga da guerre e da violazioni di diritti umani? Come consentire agli sfollati di giungere in Europa in modo sicuro? Come evitare le morti in mare?

Per provare a rispondere a tali domande, l'Accademia diritto e migrazioni (ADiM) intende avviare un nuovo Laboratorio sulle vie di ingresso protetto per richiedenti protezione internazionale in Europa.
Il Lab – coordinato da Luca Galli, Francesco Luigi Gatta, Cecilia Siccardi e Mario Savino, con la collaborazione di Mirko Forti, e aperto a tutti i dottorandi, assegnisti e ricercatori, italiani e stranieri, interessati – intende costituire un network di ricerca euro-mediterraneo e promuovere, nell'arco del prossimo biennio (2023-2024), seminari di approfondimento e una ricerca comune destinata alla pubblicazione in un volume in lingua inglese.

Gli ambiti di indagine

Nel dibattito sulle *Protected Entry Procedures* (PEPs) emergono almeno quattro schemi: il reinsediamento, i visti umanitari, i corridoi umanitari e i programmi di offshore processing. L'obiettivo della ricerca è valutare, attraverso un approccio *compare & contrast*, i costi e i benefici dei diversi schemi, nonché le condizioni di realizzabilità nei diversi contesti. L'indagine sarà declinata in una direzione multilivello: nazionale (in un'ottica di comparazione tra l'ordinamento italiano e altri Paesi, non solo europei), regionale (con *focus* primario sull'Unione europea) e internazionale (con particolare attenzione alle iniziative intraprese in sede ONU). Il lavoro del Gruppo si svilupperà, in particolare, lungo tre principali direttrici di ricerca, di seguito enucleate.

i) Quanto all'Italia, punto di partenza della riflessione saranno i principi sanciti dalla Costituzione, in particolare dall'art. 10, comma 3 e dall'art. 2 Cost., come possibile fondamento costituzionale della disciplina legislativa sulle vie legali di accesso per richiedenti protezione. Si rifletterà, poi, sull'esigenza di uno strumentario amministrativo volto a darvi attuazione: in particolare, sul procedimento inteso all'individuazione dei beneficiari delle vie di ingresso protette, sul ruolo degli attori pubblici e degli operatori privati, sulla giustiziabilità delle decisioni e sulle garanzie di giusto procedimento.

ii) In un'ottica di comparazione, le *best practices* esistenti fuori dai confini nazionali saranno messe a confronto con l'esperienza italiana, formulando proposte concrete per un suo perfezionamento. Il *focus* della ricerca verrà posto tanto su Stati europei come Francia, Spagna e Germania, quanto su esperienze extra-europee, come il Canada. Nello studio delle diverse soluzioni sperimentate nei vari ordinamenti si intende porre l'accento su profili quali lo schema prescelto (es. programmi di ammissione umanitaria destinati a più beneficiari o visti individuali); le fonti di disciplina; i criteri di individuazione dei beneficiari; il riparto di responsabilità, tra soggetti pubblici e privati, nell'attuazione dei programmi; l'efficacia delle misure previste di fronte alle emergenze.

iii) A livello europeo e internazionale, la ricerca intende studiare la fattibilità e sostenibilità giuridico-politica di soluzioni comuni e armonizzate per i sistemi di ingresso sicuro e legale nel territorio degli Stati. Attenzione particolare verrà posta sul contesto dell'Unione europea dove, da anni e, per ora senza successo, si registra uno sforzo verso la definizione di un quadro normativo-procedurale comune ed omogeneo per canali di ingresso protetto. Scopo della ricerca sarà studiare i fattori di resistenza a un processo di armonizzazione a livello europeo, nonché le modalità con cui risolverli e superarli.

Le *research questions*

Nell'approfondire lo studio delle direttrici di indagine indicate, il lavoro del Gruppo di ricerca tenterà di rispondere agli interrogativi di seguito indicati.

1) Quali "modelli" di ingresso protetto?
Muovendo dall'analisi dei quattro schemi principali – il reinsediamento, i visti umanitari, i corridoi umanitari e i programmi di *offshore processing* – la ricerca si propone di individuarne i tratti distintivi e il grado di complementarietà e ibridazione, nonché di effettuare una mappatura delle principali sperimentazioni riferibili a ciascun modello.
Questa mappatura avverrà in base a differenti criteri. Si distingueranno, così, i programmi destinati a più beneficiari (es. reinsediamenti, corridoi umanitari, *offshore processing*) dalle procedure rivolte ai singoli individui (es. visti umanitari). Si individueranno i programmi attivati per ragioni specifiche (es. i corridoi universitari, intesi a garantire il diritto allo studio). Si differenzieranno i programmi in base alla provenienza del loro finanziamento, distinguendo gli interventi "statali" da quelli che fanno leva su *sponsorships* private.

2) Quali condizioni di fattibilità?
Guerre, calamità o altre situazioni di crisi possono rendere materialmente complesso l'accesso alle ambasciate o ostacolare i contatti con le organizzazioni internazionali al fine di richiedere il riconoscimento del visto o l'ammissione a programmi umanitari. È necessario riflettere sul problema degli *access points* e delle altre condizioni di sostenibilità delle diverse procedure, anche alla luce del rapporto tra costi (anche amministrativi) e benefici (novero dei potenziali beneficiari). La ricerca si propone pertanto di individuare le condizioni di fattibilità dei singoli modelli, a seconda dei differenti contesti.

3) Verso un programma comune europeo?
Le discussioni su canali legali per un ingresso in sicurezza di richiedenti asilo nell'Ue sono state avviate almeno vent'anni fa, finora senza risultati. Da tempo, il Parlamento

europeo propone la creazione di una normativa comune per un "visto umanitario europeo". Dal 2016, proseguono le negoziazioni sulla proposta di regolamento quadro per un sistema comune di reinsediamento, giunte oramai a uno stadio avanzato. Alla luce di questo quadro, la ricerca intende approfondire il dibattito sviluppatosi a livello europeo in merito a queste opzioni e alle rispettive implicazioni giuridiche e amministrative.

4) Quali fonti di disciplina?
Le procedure di ingresso protetto trovano il proprio fondamento, nei diversi contesti, in differenti "fonti" giuridiche. In alcuni casi esse sono previste per legge, in altri casi da atti o prassi amministrative. L'indagine mira a comprendere se e in quale misura – al fine di tutelare i diritti dei richiedenti e garantire, allo stesso tempo, l'efficacia delle misure di ingresso protetto – sia opportuno predeterminare per legge competenze, procedure, requisiti di accesso, ecc., oppure lasciare maggior spazio alla normazione secondaria e alla discrezionalità delle istituzioni pubbliche e private coinvolte.

5) Quali beneficiari?
Un aspetto essenziale per il corretto funzionamento delle procedure di ingresso protetto concerne l'individuazione dei loro beneficiari. In alcuni casi essi coincidono con i "potenziali" rifugiati ai sensi della normativa internazionale, in altri casi invece si tratta di soggetti scelti in base a differenti ragioni, come la presenza di familiari nello Stato di destinazione o l'esistenza di cause di particolare vulnerabilità. L'indagine mira a studiare i programmi esistenti per comparare i criteri di individuazione dei beneficiari e determinare i vincoli derivanti dal quadro giuridico internazionale, europeo e nazionale.

6) Quali garanzie?
La competenza ad applicare i criteri di ammissione alle procedure di ingresso protetto può essere attribuita a diversi soggetti: gli ambasciatori dei paesi di origine/transito dei migranti, l'autorità amministrativa nei paesi di destinazione mediante procedure telematiche di invio della domanda, le organizzazioni internazionali, gli *sponsor* privati. L'analisi delle sperimentazioni compiute è diretta a stabilire quali siano i pro e i contro di ciascuna opzione, nonché a individuare le garanzie adeguate ad assicurare il rispetto di principi fondamentali quali il divieto di discriminazione, il diritto d'asilo, nonché il giusto procedimento e il diritto a un sindacato giurisdizionale effettivo.

7) Quali percorsi di accoglienza e integrazione all'arrivo?
L'arrivo sicuro sul territorio dello stato di destinazione è soltanto il presupposto per l'avvio della procedura di protezione internazionale. All'arrivo, i beneficiari devono chiedere il rilascio di un titolo di soggiorno, le cui caratteristiche incidono sulla stabilità della permanenza nel territorio di destinazione, ed essere inseriti in percorsi di accoglienza e integrazione. La comparazione consentirà di individuare le *best*

practices e i problemi connessi alle diverse soluzioni, anche per ciò che riguarda i ruoli reciproci dei soggetti pubblici e privati.

8) Quali procedure per fronteggiare le emergenze?
La crisi afghana ha messo in luce la penuria di percorsi di accesso protetto di fronte a situazioni emergenziali. Per rispondere alla crisi dei rifugiati ucraini, si sono attivati strumenti "nuovi" e particolarmente incisivi (dalla protezione temporanea in Europa, al Piano nazionale per l'accoglienza e l'assistenza del 13 aprile 2022, in Italia, sino al programma "*Uniting for Ukraine*" negli Stati Uniti), i cui margini di trasformazione da strumenti *una tantum* a misure ordinarie meritano un'adeguata indagine. La ricerca mira ad avviare una riflessione sugli strumenti più idonei in relazione alle diverse circostanze emergenziali.

9) *Quali tecnologie?*
Le nuove tecnologie contribuiscono ad accelerare e rendere più efficaci le procedure di ingresso protetto. Gli esempi sono molteplici: la digitalizzazione degli archivi anagrafici può risolvere le criticità derivanti da raccolte cartacee spesso non aggiornate, così come la possibilità di presentare la domanda di visto umanitario via internet può evitare all'individuo interessato le difficoltà necessarie per raggiungere gli uffici incaricati. D'altro canto, un utilizzo non adeguatamente regolamentato delle tecnologie potrebbe compromettere le garanzie del giusto procedimento e i diritti dei richiedenti. La ricerca si propone di comprendere se e come sia possibile valorizzare il potenziale della tecnologia nell'implementazione delle procedure d'ingresso protetto.

I dottorandi, assegnisti e ricercatori interessati a partecipare alle attività del Gruppo sono invitati a scrivere ad ADiM.

Per citare questo contributo: M. FORTI, L. GALLI, F.L. GATTA, M. SAVINO, C. SICCARDI, *Quali vie di accesso protetto per i richiedenti asilo in Europa? ADiM lancia il VIP Lab*, ADiM Blog, Editoriale, ottobre 2022.