

# ANNUARIO ADiM 2023

*Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione*

A cura di

Giampiero Cassola - Giulia Del Turco  
Federica Passarini - Mario Savino - Michela Tuozzo

Editoriale Scientifica

**ADiM**  
Accademia Diritto e Migrazioni



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

Questo volume è stato realizzato con il contributo economico del progetto PRIN 2022 “Legal Pathways for Refugees in the Euro-Mediterranean Context: The Feasibility of Processing Asylum Claims outside the EU” (EUROPATHWAYS - CUP J53D23005740006). 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.



Finanziato  
dall’Unione europea  
NextGenerationEU



Ministero  
dell’Università  
e della Ricerca



ItaliaDomani  
PIANO NAZIONALE  
DI RIPRESA E RESILIENZA

Int:ME  
International Migration in Europe



Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2024  
Via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
979-12-235-0052-1

<i>Introduzione</i>	9
---------------------	---

**PARTE I**  
**LE TENDENZE EUROPEE E INTERNAZIONALI**

**L'APPROVAZIONE DEL NUOVO PATTO**

MARIO SAVINO, Il rilancio del Patto UE sulla migrazione e l'asilo: perché l'Italia ha messo d'accordo (quasi) tutti gli Stati membri	19
DANIELA VITIELLO, L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge	27

**LA PROCEDURA DI FRONTIERA:**

**VERSO UNA DETENZIONE SU LARGA SCALA DEI RICHIEDENTI ASILO**

VIRGINIA PASSALACQUA, La nuova procedura di frontiera e il trattenimento del richiedente asilo: profili di incompatibilità con il diritto dell'Unione	43
MARIO SAVINO, Procedura di frontiera e alternative al trattenimento dei richiedenti asilo: il decreto ministeriale sulla garanzia finanziaria è legittimo?	51
MARIO SAVINO, Ancora su procedura di frontiera e misura alternativa della garanzia finanziaria: i limiti dell'approccio del Tribunale di Catania	59

**LA PROCEDURA DI FRONTIERA:**

**VERSO UNA DETENZIONE SU LARGA SCALA DEI RICHIEDENTI ASILO?**

MARIO SAVINO, FLAVIO VALERIO VIRZÌ, Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità	71
MARIO SAVINO, La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa	83
ANNA LIGUORI, Storica sentenza della Corte suprema sull'accordo Regno Unito-Ruanda	95

### I MIGRANTI TRA RESPINGIMENTI E STRUMENTALIZZAZIONI

MIGUEL A. ACOSTA SÁNCHEZ, Migration Flows as an Instrument of Political Pressure: The Case of Morocco	105
FRANCESCA ROMANA PARTIPILO, Push-backs and International Law Violations at Greek Borders	113
KAMILLA GALICZ, Un nuovo capitolo sull'incompatibilità in materia di asilo: la normativa emergenziale ungherese davanti alla Corte di Giustizia	121
CHIARA RAUCEA, Refusal of Entry or Return? The CJEU's Ambiguous Conclusions in <i>Adde and Others</i>	129

### IL SOCCORSO IN MARE TRA ESIGENZE UMANITARIE E DI POLIZIA

CARMELO DANISI, What Role for the Convention against Enforced Disappearance in Times of Migrant Shipwrecks in Europe?	143
FRANCESCA DE VITTOR, Controllo dell'immigrazione irregolare o soccorso a naufraghi? Sulla compatibilità con gli obblighi in materia di soccorso della classificazione di eventi SAR come operazioni di polizia	155
LETIZIA VALENTINA LO GIUDICE, Favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e <i>smuggling</i> : l'anomalia ermeneutica dello scafista passeggero	163
MICHELA TUOZZO, Le nuove regole del soccorso in mare: quale coerenza tra mezzo e fine?	171
FRANCESCA ROMANA PARTIPILO, The Sea Watch Case Before the European Court of Justice: Is There a Difference Between Occasional and Systematic SAR Activities?	177
FILOMENA PISCONTI, Definizione di "Place of Safety" nella materia dei soccorsi in mare: siamo di fronte a una svolta interpretativa? Brevi riflessioni a partire dalla sentenza del tar Lazio sez. III, 19 giugno 2023, n. 10402	185

### LA DIGITALIZZAZIONE NELLA GESTIONE DEI FLUSSI

MARCO GERBAUDO, The Solidarity Platform: Re-designing Operational Cooperation within the EU Migration Policy	195
OLIMPIA GIULIANA LODDO, ANDREA ADDIS, Tre funzioni dell'IA nella gestione dei flussi migratori	205
ERIK LONGO, Il possibile impatto dell'AI Act sull'immigrazione: iniziamo a discuterne	215

FRANCESCA TASSINARI, The Role of EU-LISA in the Implementation of the Interoperability Framework	223
--	-----

## PARTE II LE SCELTE POLITICHE NAZIONALI

### LA RESTRIZIONE DELL'ASILO

MAURIZIO AMBROSINI, Le tre politiche migratorie del governo Meloni	235
SALVATORE CURRERI, L'oscillazione del pendolo, ovvero delle restrizioni della protezione speciale dopo la conversione del decreto legge n. 20/2024 (c.d. Cutro)	243
GIULIA MENTASTI, "Decreto Cutro": gli ultimi sviluppi della normativa in tema di immigrazione	249
ELISA CAVASINO, Il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia in "emergenza sistemica"?	257

### IL RILANCIO DELLA DETENZIONE AMMINISTRATIVA

ELENA VALENTINI, Il trattenimento in Italia, tra passato, presente e futuro: verso un ricorso massiccio alla detenzione amministrativa?	267
ROBERTO CHERCHI, Il trattenimento dello straniero nei c.p.r. secondo il decreto-legge 124/2023, o di come valorizzare le <i>worst practices</i>	275
ELEONORA CELORIA, La detenzione del richiedente asilo tra diritto simbolico e tutele effettive	285

### L'ACCESSO DEI MIGRANTI AL LAVORO

MADIA D'ONGHIA, CLAUDIO DE MARTINO, Lavoro e immigrazione: una nuova stagione nella regolamentazione dei flussi di ingresso?	297
ROBERTO CHERCHI, Il "decreto Cutro" tra domanda di forza lavoro e insofferenza per i diritti fondamentali	303
CLAUDIO DE MARTINO, Il primo decreto flussi del Governo Meloni tra (poche) novità e (molte) conferme	311

### LA DIFFICILE INTEGRAZIONE

BARBARA GIOVANNA BELLO, Perspective on “Second Generations” in Today’s Italy: To Be or not to Be a Citizen?	321
PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA, Sull’iscrizione anagrafica e sulla registrazione dei dati di stato civile dei familiari del protetto internazionale	329
GIANLUCA MARCANTOGNINI, Certificato di residenza anagrafica e conversione o rinnovo del permesso di soggiorno	337
ALESSIO CARACCILO, I “nuovi” requisiti per l’accesso degli stranieri extra-UE all’assegno di inclusione	343
MICHELA GIACHETTI FANTINI, Il diritto al pediatra di libera scelta dei minori stranieri irregolari: un traguardo importante per la tutela della salute di ogni bambino	351
PAOLO IAFRATE, La conversione dei permessi di soggiorno per i minori stranieri non accompagnati neomaggiorenni a seguito dell’entrata in vigore della legge n. 50/2023	361
FEDERICO ORSO, L’apertura di corridoi umanitari verso l’Italia. Opportunità e problemi	369

### PARTE III

## IL SISTEMA DI TUTELA TRA RESISTENZA E ARRETRAMENTI

### LA RIDUZIONE DEGLI AUTOMATISMI

LETIZIA VALENTINA LO GIUDICE, Immigrazione e stupefacenti: dalla Consulta il richiamo a ragionevolezza e proporzionalità	389
ANDREA DE PETRIS, Germania: la riduzione automatica dei sussidi per i richiedenti asilo è incostituzionale	397

### IL TRATTENIMENTO ALL’INGRESSO E L’APPROCCIO HOTSPOT

ADELE DEL GUERCIO, Trattenimento arbitrario e violazione dei diritti umani nell’hotspot di Lampedusa. C’è ancora un giudice a Strasburgo	407
CATERINA DRIGO, La detenzione arbitraria dei migranti nell’hotspot di Lampedusa. Da <i>Kblaifia et al c. Italia</i> a <i>J.a. c. Italia: a never ending story</i>	417
FRANCESCO LUIGI GATTA, La periferia del diritto. Hotspot, zone di transito e centri di trattenimento in frontiera: diritti negati alle porte d’Europa	427

MARILÙ PORCHIA, Condizioni di detenzione e respingimenti collettivi: l'hot-spot di Lampedusa al vaglio della Corte EDU	435
FRANCESCA RONDINE, Al di là della frontiera: la Corte EDU condanna nuovamente l'Italia per il trattamento dei migranti irregolari durante la "crisi" del 2015	443
FRANCESCA RONDINE, <i>H.N. c. Ungheria</i> : la corte EDU ritorna sul trattamento dei richiedenti asilo in occasione del loro ingresso sul territorio	451

#### LE GARANZIE PROCEDURALI

FLAVIO VALERIO VIRZI, La Corte EDU nel caso <i>Poklikayew</i> : le garanzie procedurali dello straniero dinanzi al segreto per ragioni di sicurezza nazionale	461
MARCO MAGRI, Il diniego di atti autorizzatori in materia migratoria: la rilevanza delle sopravvenienze	469
LAURA PERGOLIZZI, Termine di impugnazione ed efficacia del provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza della domanda di protezione internazionale	477
STEFANIA DALL'OGGIO, Sì alla conversione in lavoro del permesso di soggiorno per protezione speciale richiesto direttamente al Questore	487
CRISTIANA LAURI, Itinerari della giurisprudenza amministrativa in materia di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro autonomo	493
LORENZO BERNARDINI, Una sentenza non tradotta, un "pregiudizio effettivo" non dimostrato: verso la relativizzazione dell'assistenza linguistica?	501

#### LE ALTRE FORME DI TUTELA

GIORGIA BALDI, Gendering the Shamima Begum case: "Jihadi brides" and the victim/perpetrator dichotomy	511
ILARIA NIGRO, Riconoscimento dello status di rifugiato alle donne vittime di tratta	519
MARILÙ PORCHIA, La fine del <i>délit de solidarité</i> ? Il Tribunale di Bologna rimette alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale sulla criminalizzazione del favoreggiamento dell'ingresso irregolare di stranieri	529
FRANCESCA TASSINARI, Il rifiuto di (re)ingresso in frontiera dei soggiornanti di lungo periodo in Italia	537
FRANCESCO LUIGI GATTA, La banalità dell'espulsione: il nuovo Comitato <i>ad hoc</i> sull'immigrazione istituito dalla Corte EDU	543

# L'APERTURA DI CORRIDOI UMANITARI VERSO L'ITALIA. OPPORTUNITÀ E PROBLEMI

Federico Orso\*

SOMMARIO: 1. I corridoi umanitari: «molto del poco che si fa». – 2. La collaborazione pubblico-privato. – 3. La selezione dei beneficiari: la progressiva “normativizzazione” dei criteri. – 4. La selezione dei beneficiari (segue): l'autonomia di scelta dei promotori, tra principio di imparzialità ed esigenze di integrazione dei beneficiari. – 5. I corridoi umanitari, «catalizzatori di speranza in un tempo di crisi di senso».

## 1. *I corridoi umanitari: «molto del poco che si fa»*

È nota l'esistenza di una contraddizione tra gli obblighi che gravano sugli Stati «*dopo* l'ingresso dei richiedenti protezione internazionale sul proprio territorio» e l'assenza di regole che chiariscano come questi soggetti possano accedervi in modo legale e in condizioni di sicurezza<sup>1</sup>.

A tale problema mirano a dare una soluzione i corridoi umanitari. Essi, infatti, nell'accezione qui in esame<sup>2</sup>, realizzano uno schema di mobilità internazionale che permette a individui in condizione di particolare vulnerabilità di ottenere un visto senza muoversi dallo Stato di origine o di transito e di

\* Assegnista di ricerca, Università di Firenze.

<sup>1</sup> F.L. GATTA, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione Europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2016, p. 3.

<sup>2</sup> Come riferisce 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 di asilo e immigrazione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2017, p. 10, essi in passato erano intesi principalmente come «itinerari sicuri di transito attraverso zone di combattimento» per il trasferimento di «popolazione» o «aiuti». In particolare, segnala M.M. PAPPALARDO (a cura di), *I corridoi umanitari per i richiedenti asilo. Una best practice italiana*, in *Fogli di Lavoro per il Diritto internazionale*, n. 2/2019, p. 4, che la nozione di corridoio umanitario è 'presa in prestito' dall'art. 23 della IV Convenzione di Ginevra del 1949 per la protezione delle persone civili in tempi di guerra secondo il quale «ciascuna Parte contraente accorderà il libero passaggio per qualsiasi invio di medicinali e di materiale sanitario, come pure per gli oggetti necessari alle funzioni religiose, destinati unicamente alla popolazione civile di un'altra Parte contraente, anche se nemica» e «autorizzerà pure il passaggio di qualunque invio di viveri indispensabili, di capi di vestiario e di ricostituenti riservati ai fanciulli d'età inferiore ai quindici anni, alle donne incinte o alle puerpere».

giungere in Italia (o in un altro dei Paesi coinvolti nel progetto<sup>3</sup>) attraverso un «percorso di migrazione sicuro, legale, ordinato, duraturo e praticabile»<sup>4</sup>.

Qualche dato può aiutare a capire meglio l'impatto dell'istituto.

<sup>3</sup> Oltre all'Italia, che, secondo i dati pubblicati dalla Comunità di Sant'Egidio, si è fatta carico da sola di circa il novanta per cento degli ingressi protetti attraverso i corridoi umanitari (poco meno di 6500), nel progetto sono coinvolti anche la Francia (629), il Belgio (310), Andorra (22), Germania (18) e Svizzera (3).

<sup>4</sup> G. GORI, F. KENDALL (a cura di), *Documento programmatico per i corridoi umanitari europei*, allegato a AA.VV., *Corridoi umanitari, una pratica replicabile. Atti della conferenza*, 2020, pp. 2-3, consultabile sul sito internet istituzionale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale. Tra gli scritti giuridici che si sono occupati dei corridoi umanitari, si vedano anche: M. AMBROSINI, *Confini contesi: chiusure selettive e iniziative solidali*, in *Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 30, n. 64, 2022, p. 23-42; L. COLMAYER, M. SIGNORINI, *I corridoi umanitari, possibile alternativa di ingresso legale in Italia*, in *Immigrazione.it*, fasc. 281, 1° febbraio 2017; L. GALLI, *Il ruolo delle pubbliche amministrazioni nei corridoi umanitari. Che cosa possiamo imparare dall'esperienza canadese?*, in E. AUGUSTI, S. PENASA, S. ZIRULIA (a cura di), *I rapporti tra attori pubblici e attori privati nella gestione dell'immigrazione e dell'asilo*, pp. 101-143, Napoli, 2022; F.L. GATTA, *I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione Europea, l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2020, pp. 152-176, spec. 168-173; ID., *Vie di accesso legale*, cit., pp. 1-38, spec. 35-37; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d'intesa*, cit., pp. 1-31; M.M. PAPPALARDO (a cura di), *I corridoi umanitari per i richiedenti asilo*, cit., pp. 3-4; C. RICCI, *Ammissione di stranieri sul territorio attraverso 'corridoi umanitari' con sponsorizzazioni*, in *Rendiconti. Classe di Lettere e Scienze morali e storiche*, 2018, pp. 315-317; ID., *The Necessity for Alternative Legal Pathways*, in *German Law Journal*, 2020, pp. 265-283. Al di fuori della letteratura giuridica si vedano, tra gli altri: AA.VV., *Corridoi umanitari, una pratica replicabile*, cit.; D. ALBANESE, M. TARDIS, *Safe and Legal Pathways for Refugees: Can Europe Take Global Leadership*, in M. VILLA (edited by), *The Future of Migration to Europe*, Milano, 2020, pp. 81-101; C. BARONE, *The humanitarian Corridors of the Community of Sant'Egidio: A possible solution to unsafe immigration*, Tesi di laurea, LUISS Guido Carli, a.y. 2017/2018, pp. 1-57; G. GERLI, *Sotto controllo. Il governo internazionale delle migrazioni e le prospettive dei corridoi umanitari*, Milano, 2022; M. IMPAGLIAZZO, *I corridoi umanitari. Una via legale e sicura per l'Europa*, in V. DE CESARIS, E. DIODATO (a cura di), *Il confine mediterraneo. L'Europa di fronte agli sbarchi dei migranti*, Roma, 2018, p. 179; ID., *Le vie dell'integrazione 'latina'*, in *Limes*, 2016, pp. 127-137; M. MARAZZITI, *Porte aperte. Viaggio nell'Italia che non ha paura*, Milano, 2019, pp. 7-380; R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari. Una risposta a una crisi planetaria*, Cinisello Balsamo, 2023, pp. 5-198; P. NASO, *I corridoi umanitari, una risposta costruttiva alle migrazioni*, in *Aggiornamenti Sociali*, 2019, pp. 829-838; ID., *Migrazioni 2.0*, in *Limes*, 2015, pp. 149-155; ID., *I corridoi umanitari: una buona pratica che può diventare modello*, in *Nuova Atlantide*, 2016, fasc. 37; F. ROLANDO, *Humanitarian corridors to Italy. An interview with professor Paolo Naso*, in *Harvard International Review*, Spring 2018, pp. 64-67; M. SOSSAI, *Canali di ingresso legale e sicuro dei migranti in Europa: il modello dei corridoi umanitari*, in U. CURI (a cura di), *Vergogna ed esclusione. L'Europa di fronte alla sfida dell'emigrazione*, 2017, pp. 75-89; S. TROTTA, *Safe and Legal Passages to Europe: A Case Study of Faith-Based Humanitarian Corridors to Italy*, in *UCL Migration Research Unit Working Papers*, 2017, pp. 1-35.

Tra l'inizio del 2016, anno della loro attivazione in Italia, e la prima metà del 2024, i corridoi umanitari hanno garantito l'ingresso a circa 6.500 persone provenienti da Libano, Marocco, Etiopia, Niger, Giordania e Afghanistan<sup>5</sup>.

Si tratta di numeri certamente irrisori a fronte del totale dei rifugiati (oltre 115 milioni alla fine del 2023, secondo le stime dell'UNHCR<sup>6</sup>). Ma se si considera che nello stesso periodo di tempo l'Italia ha contribuito al *resettlement program* delle Nazioni Unite per (appena) 4.851 ingressi protetti<sup>7</sup>, dietro a molti altri Paesi europei (almeno in rapporto alla popolazione)<sup>8</sup>, tale esiguità numerica finisce per apparire solo «relativa». All'atto pratico, dunque, i corridoi umanitari sono «molto del poco che si fa» e, anzi, rappresentano lo «schema di ammissione [...] di persone bisognose di protezione internazionale che totalizza», per quanto riguarda il *nostro* Paese, «il maggior numero di arrivi»<sup>9</sup>.

Per il momento, tuttavia, questo strumento non è 'a regime'. Il suo impiego, difatti, è reso possibile, per periodi di tempo limitati e per un numero definito di beneficiari, da singoli protocolli d'intesa siglati di volta in volta tra alcuni enti privati promotori (sinora principalmente la Comunità di Sant'Egidio e la Conferenza episcopale italiana) e le pubbliche amministrazioni competenti (i ministeri degli affari esteri e dell'interno).

A oggi, in particolare, ne sono stati sottoscritti cinque: il primo, nel 2015, per l'apertura di corridoi da Libano, Marocco ed Etiopia, rinnovato alla fine

<sup>5</sup> Stando ai dati disponibili sul sito internet istituzionale della Comunità di Sant'Egidio, al 31 maggio 2024 i corridoi umanitari avevano consentito l'accesso protetto in Italia a 6.244 persone, alle quali si sono più di recente aggiunte le 191 arrivate dall'Afghanistan il 21 giugno e le 51 giunte dalla Siria il 5 luglio.

<sup>6</sup> Il dato è tratto dall'indirizzo internet <https://www.unhcr.org/global-trends>.

<sup>7</sup> Questo dato è tratto dal sito internet istituzionale dell'UNHCR attraverso il *software Data finder* (<https://rsq.unhcr.org/en/#;Q5F>). Differisce quello pubblicato a giugno 2024 dalla *European Unione Agency for Asylum*, per la quale in Italia sarebbero state reinsediate, solo negli anni 2022 e 2023, oltre duemila persone (il report è consultabile all'indirizzo <https://euaa.europa.eu/publications/asylum-report-2024>), contro le circa ottocento stimate nello stesso periodo dall'UNHCR.

<sup>8</sup> Tra i Paesi più attivi (vedi sempre i dati disponibili sul sito internet istituzionale dell'UNHCR consultabili attraverso il *software Data finder*) vi sono la Germania (42.021 ingressi protetti), la Svezia (32.238), la Francia (33.015), la Norvegia (26.181) e l'Olanda (13.760). A seguire, ma sempre davanti all'Italia in rapporto alla popolazione, Finlandia (9.494), Spagna (8.795), Belgio (5.853, ai quali si assommano i 610 ingressi protetti assicurati attraverso corridoi umanitari), Irlanda (3.059) e Portogallo (2.342). Tale 'ritardo', naturalmente, trova almeno in parte una sua spiegazione nella circostanza che, di là dal programma di *resettlement* delle Nazioni Unite, l'Italia accoglie ogni anno decine di migliaia di richiedenti asilo che arrivano spontaneamente via mare dal Nordafrica.

<sup>9</sup> R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., pp. 7 e 8.

del 2017; il secondo, all'inizio del 2017, da Etiopia, Niger e Giordania, rinnovato nel 2019; il terzo, nel 2021, dall'Afghanistan<sup>10</sup>.

Nelle pagine che seguono si esaminerà il contenuto di tali protocolli, guardando in special modo alla forma di collaborazione pubblico-privato alla quale essi hanno dato vita (§2) e ai criteri di selezione dei beneficiari (§§ 3-4).

Dal primo punto di vista, si osserverà che le intese siglate sinora, da un lato, rinvencono nell'impegno civico la loro cifra essenziale; dall'altro, conservano in capo alle amministrazioni statali importanti funzioni concernenti i controlli di sicurezza e, soprattutto, il rilascio dei titoli di ingresso e di soggiorno.

Da qui la seconda questione. Posto che tali protocolli sollecitano l'esercizio di poteri pubblici, si proverà a capire se e in quale misura l'apertura dei corridoi umanitari sia vincolata al rispetto dei principi dell'azione amministrativa e, in particolare, se osti al principio di imparzialità il riconoscimento agli enti promotori di una ampia libertà di scelta nella selezione dei beneficiari.

## 2. *La collaborazione pubblico-privato*

Lo schema italiano dei corridoi umanitari è plasmato su quello delle *sponsorships* elaborate nell'ambito del *Canadian Refugee and Humanitarian Resettlement Program*<sup>11</sup>, con il quale condivide quattro principi ispiratori: la spinta

<sup>10</sup> Il primo protocollo d'intesa, avente a oggetto l'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia dal Libano, dal Marocco e dall'Etiopia, è stato siglato il 15 dicembre 2015 tra il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, il Ministero dell'Interno, la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche, la Tavola Valdese e la Conferenza Episcopale Italiana. Esauriti i primi 1.000 beneficiari, tale protocollo è stato rinnovato il 7 novembre 2017 per altri 1.000 con la sottoscrizione di una nuova intesa. Il secondo protocollo è stato siglato il 12 gennaio 2017 tra il Ministero degli Esteri, il Ministero dell'Interno, la Comunità di Sant'Egidio e la Conferenza Episcopale Italiana per l'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia dall'Etiopia, dal Niger e dalla Giordania. Anche questo protocollo, inizialmente attivato per un numero massimo di 500 beneficiari, è stato rinnovato il 3 maggio 2019 per altre 600 persone con la sottoscrizione di una nuova intesa. Più di recente, nel novembre 2021, il Ministero degli Esteri e il Ministero dell'Interno hanno firmato un protocollo con la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche, la Tavola Valdese, la Conferenza Episcopale Italiana, l'Arci, l'Istituto Nazionale Migranti e Povertà, l'Organizzazione internazionale per le Migrazioni e l'UNHCR per l'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia dall'Afghanistan a favore di un numero massimo di 1.200 beneficiari. Il secondo e il quarto protocollo sono allegati a M.M. PAPPALARDO (a cura di), *I corridoi umanitari per i richiedenti asilo*, cit. Il quinto è consultabile sul sito internet istituzionale del Ministero dell'Interno. Il primo e il secondo non sono invece stati pubblicati. Si ringrazia il prof. Roberto Morozzo Della Rocca per averli cortesemente messi a disposizione dell'Autore.

<sup>11</sup> Lo nota C. RICCI, *The Necessity for Alternative Legal Pathways*, cit., pp. 267-268. Per

propulsiva degli enti privati promotori; il riconoscimento agli stessi di una ampia autonomia nella individuazione dei beneficiari, sia pure in base a criteri predeterminati; l'impegno degli enti promotori di farsi carico degli oneri finanziari, burocratici, organizzativi e logistici connessi al trasferimento, alla prima accoglienza e alla integrazione dei beneficiari, secondo un modello di tipo «adozionale»<sup>12</sup>; la proiezione verso una stabile integrazione dei migranti nelle comunità di destinazione, con benefici anche per queste ultime, secondo una logica «win-win»<sup>13</sup>.

In linea con questa impostazione, di assegnazione ai promotori privati di un ruolo centrale e pressoché esclusivo nella materiale attuazione dei corridoi, tutti i protocolli d'intesa sottoscritti sinora (con la sola eccezione, in certa misura, di quello del 2021 concernente l'Afghanistan<sup>14</sup>) specificano, attraverso una clausola di invarianza finanziaria, che «il progetto risulta totalmente autofinanziato e non comporta [...] alcun onere a carico dello Stato italiano».

Le cose tuttavia sono più complicate, nella misura in cui, sebbene sia indubbio il grande sforzo richiesto ai privati, decisivi per il progetto restano i compiti affidati alle pubbliche amministrazioni coinvolte.

Agli enti promotori competono: *i*) la individuazione dei «potenziali destinatari del progetto» e la predisposizione, per ciascuno di essi, di «dossier individuali e familiari»; *ii*) il trasferimento in Italia delle persone ammesse; *iii*) l'adempimento degli oneri concernenti la prima accoglienza (compresa l'assistenza legale per la presentazione della richiesta di protezione interna-

un confronto tra il modello dei corridoi umanitari e il sistema delle sponsorizzazioni canadesi, vedi in particolare L. GALLI, *Il ruolo delle pubbliche amministrazioni nei corridoi umanitari*, cit. Un quadro sintetico del modello canadese si trova all'indirizzo <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/canada-role.html>.

<sup>12</sup> Secondo la formula utilizzata nel 2016 da Daniela Pompei, allora responsabile per i servizi agli immigrati della Comunità di Sant'Egidio in un articolo apparso sull'*Avvenire* del 2 ottobre 2016 (lo riferisce M. SOSSAI, *Canali di ingresso legale*, cit., p. 88, nota 32). Su questo aspetto, vedi più diffusamente P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., pp. 148-153.

<sup>13</sup> M. IMPAGLIAZZO, *Intervento*, in AA.VV., *Corridoi umanitari, una pratica replicabile*, cit., p. 28. Come dimostrano le ventinove storie raccontate da M. MARAZZITI, *Porte aperte*, cit., sovente sono gli stessi *sponsor* privati a trarre beneficio dall'attivazione del corridoio: quel «siamo più ricchi tutti» (p. 168), che è riferito innanzitutto all'aspetto relazionale, fatto di «reti esistenti [...] che forse non si organizzerebbero [...] senza l'occasione offerta dal programma dei Corridoi» (p. 378).

<sup>14</sup> Qui, difatti, l'esigenza politica di tutelare coloro che avevano collaborato con il contingente italiano durante l'occupazione NATO ha fatto sì che le amministrazioni pubbliche coinvolte si siano fatte carico sia dei costi di trasferimento di tutti i 1.200 potenziali beneficiari che, per un terzo di essi, di quelli di accoglienza e integrazione.

zionale<sup>15</sup>) e l'«inserimento socioculturale per un congruo periodo di tempo» (come per esempio l'attivazione di percorsi di «acquisizione delle competenze linguistiche» e di apprendimento di «abilità lavorative e sociali»<sup>16</sup>)<sup>17</sup>.

L'obiettivo è «favorire la stabilizzazione in Italia»<sup>18</sup>, così da «offrire una prospettiva a lungo termine»<sup>19</sup>. Agli enti privati, pertanto, è espressamente richiesto di dare forma a quel *modello adozionale* al quale si è fatto cenno dianzi, definendo insieme ai beneficiari «un vademecum di bisogni» che comprenda i piani affettivo, burocratico, abitativo, sanitario, occupazionale e scolastico<sup>20</sup> al fine di creare «un rapporto immediato» con la popolazione locale che vada dall'iscrizione di bambini e adulti alle scuole, fino alla ricerca del lavoro<sup>21</sup>.

Tre sono invece i compiti assegnati alle amministrazioni statali: *i*) l'effettuazione dei controlli di sicurezza sui potenziali beneficiari; *ii*) il rilascio del titolo d'ingresso in Italia; *iii*) la predisposizione per i beneficiari di un canale privilegiato per l'ottenimento della protezione internazionale.

Il primo ha portata generale ed è fondamentale per la tenuta stessa del progetto, come conferma l'enfasi posta nei negoziati sul termine «sicurezza», sia di «chi parte», sia di «chi accoglie»<sup>22</sup>.

Il secondo profilo è, invece, un tratto distintivo del programma in esame, che contempla il rilascio, per la prima volta su ampia scala, del visto umanitario a validità territoriale limitata di cui all'art. 25 del Regolamento UE n. 810/2009, in precedenza utilizzato soltanto «a dosi omeopatiche»<sup>23</sup>.

Ancora più importante è il terzo profilo. Il Ministero dell'Interno, in base ai protocolli d'intesa, «si impegna a portare a conoscenza delle Commissioni

<sup>15</sup> Si veda per esempio l'art. 4, comma 1, del protocollo del 2019.

<sup>16</sup> Vedi sempre l'art. 4, comma 1, del protocollo del 2019, ma un impegno analogo è contenuto nell'art. 4, comma 2, del secondo protocollo (il primo tra i due del 2017). Silente è sul punto il primo protocollo (2015), ma è indubbio che il progetto dei corridoi umanitari abbia collocato sin dall'inizio a carico degli enti promotori gli oneri di integrazione dei beneficiari (R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., p. 102).

<sup>17</sup> In questi termini, sia pur con qualche differenza non di particolare rilievo, l'art. 3 di ciascun protocollo d'intesa.

<sup>18</sup> Così, letteralmente, l'art. 4, comma 5, lett. d), del secondo protocollo (il primo tra i due del 2017).

<sup>19</sup> G. GORI, F. KENDALL (a cura di), *Documento programmatico*, cit., p. 3.

<sup>20</sup> M. MARAZZITI, *Porte aperte*, cit., p. 113.

<sup>21</sup> M. SOSSAI, *Canali di ingresso legale*, cit., p. 88. Su questi aspetti v. anche M. IMPAGLIAZZO, *I corridoi umanitari*, cit., pp. 179-180, ma soprattutto le storie di integrazione raccontate da M. MARAZZITI, *Porte aperte*, cit., pp. 7-380.

<sup>22</sup> M. IMPAGLIAZZO, *Intervento*, cit., p. 28.

<sup>23</sup> Ivi, p. 88.

territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale [...] le finalità e le modalità operative del [...] progetto»<sup>24</sup>. E ciò al fine di ovviare (se non con certezza, quantomeno con buone probabilità di successo) a uno dei profili di maggiore criticità del programma in esame, che consente l'eleggibilità a prescindere da un previo riconoscimento di meritevolezza di protezione internazionale da parte dell'UNHCR: come si chiarirà meglio più avanti, infatti, per quanto gli individui ammessi debbono necessariamente trovarsi in uno stato di particolare vulnerabilità, la loro elezione dipende pur sempre da una valutazione fatta sul campo dagli operatori, suscettibile in astratto di essere smentita dalle commissioni preposte a esaminare le domande di protezione internazionale; rendere edotte queste ultime delle finalità e delle modalità operative dei corridoi tende pertanto a ridurre al minimo il rischio di eventuali rigetti.

Dato quindi l'impatto di tali compiti (o impegni) sulle risorse umane, strumentali e finanziarie delle amministrazioni coinvolte, può dirsi che, a dispetto dell'anzidetta clausola di invarianza finanziaria, l'apertura di corridoi umanitari comporta dei costi 'diretti' anche a carico dello Stato<sup>25</sup>. A questi, inoltre, vanno aggiunti quelli assunti a livello territoriale (per espressa previsione legge<sup>26</sup> o per decisione dei singoli enti<sup>27</sup>) e quelli 'indiretti', connessi all'esigenza di assicurare ai beneficiari dei corridoi umanitari l'accesso alla giustizia, l'istruzione e il diritto alla salute (che in concreto assumono peraltro particolare rilevanza<sup>28</sup>)<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> Così l'art. 4, comma 3, del secondo protocollo (il primo tra i due del 2017).

<sup>25</sup> Ne dà atto anche R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., p. 102, il quale, pur sottolineando che «nullo era l'esborso in denaro richiesto allo Stato», al contempo riconosce che quest'ultimo avrebbe comunque dovuto fornire «supporto amministrativo e investigativo, garantendo la legalità delle procedure».

<sup>26</sup> Come dimostra la scelta fatta da ultimo dal d.l. 10 marzo 2023, n. 20, di includere chi entra in Italia attraverso i corridoi umanitari nel «sistema di accoglienza e integrazione» apprestato dagli enti locali ai sensi dell'art. 1-*sexies*, comma 1, del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416.

<sup>27</sup> È questo il caso dei 'corridoi trentini', sui quali v. M. MARAZZITI, *Porte aperte*, cit., pp. 63-82.

<sup>28</sup> Come segnala R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., p. 138, infatti, «una percentuale variabile tra il 5% e il 10% dei beneficiari di ciascun corridoio presenta gravi patologie che necessitano cure specialistiche, interventi chirurgici, servizi aggiuntivi al sistema sanitario» (analoga mente M. IMPAGLIAZZO, *Le vie dell'integrazione 'latina'*, cit., p. 128).

<sup>29</sup> F. KENDALL, G. GORI, *Corridoi umanitari europei: una via per il futuro*, in AA.VV., *Corridoi umanitari, una pratica replicabile*, cit., p. 38. D'altra parte, sono le stesse due Autrici nel loro *Documento programmatico*, cit., a riferire che lo strumento dei corridoi umanitari è «praticabile» proprio «in quanto la responsabilità viene condivisa tra attori diversi, tra cui il governo, le ONG internazionali e la società civile» (p. 3) e a «presume[re] che l'accoglienza venga attuata» non soltanto «presso strutture gestite dalla società civile» ma anche «presso strutture gestite dal

Come si vede, dunque, i protocolli d'intesa che disciplinano i corridoi umanitari nell'esperienza italiana definiscono un interessante modello di *partnership* asimmetrica tra soggetti privati e soggetti pubblici: i primi assicurano un fondamentale apporto (anche finanziario), senza il quale tale strumento non avrebbe, allo stato attuale, alcuna possibilità di realizzazione; i secondi, a livello nazionale ma talora anche locale, sono chiamati a svolgere funzioni di amministrazione attiva altrettanto indispensabili per la realizzazione del progetto.

### 3. *La selezione dei beneficiari: la progressiva "normativizzazione" dei criteri*

La circostanza che i corridoi umanitari contemplino l'esercizio di funzioni amministrative pone in primo piano il problema dei criteri di selezione dei beneficiari e in special modo della loro compatibilità con il principio di imparzialità dell'azione amministrativa.

La questione è tuttavia delicata perché impatta su uno dei profili che, almeno in origine, maggiormente aveva caratterizzato il progetto in esame, nel quale, a differenza del *resettlement program* dell'UNHCR, l'«unico punto di riferimento per l'eleggibilità» doveva essere rappresentato dal criterio della vulnerabilità<sup>30</sup>.

In effetti, a questa impostazione di fondo sono ispirati tutti i protocolli d'intesa sottoscritti sinora, nella misura in cui essi, pur rivolgendosi innanzitutto alle persone considerate «meritevoli [...] del riconoscimento dello *status* di rifugiato» da parte dell'UNHCR<sup>31</sup>, prendono poi in considerazione una più ampia categoria di potenziali beneficiari, individuati genericamente sulla base del canone della 'vulnerabilità'.

È però poi nel tentativo di definire questo canone che si è assistito nei fatti, anche in materia di corridoi umanitari, a una progressiva normativizzazione dei criteri di selezione<sup>32</sup>.

governo» (p. 5). Si veda anche O. FORTI, *Intervento*, cit., p. 48: «l'architrave dell'approccio deve essere la complementarità degli interventi, in cui le politiche migratorie siano parte di un sistema di politiche di welfare soprattutto per quel che riguarda l'inserimento sui territori, evitando che siano il privato, seppur solidale e benevolo, o la Chiesa a sostituirsi agli Stati e agli obblighi derivanti da convenzioni internazionali favorendo una deresponsabilizzazione pubblica che non giova alla sostenibilità del sistema».

<sup>30</sup> E.C. DEL RE, *Da corridoi umani a corridoi di sviluppo*, in AA.VV., *Corridoi umanitari, una pratica replicabile*, cit., p. 16, dove sono riferite le parole di una ex Viceministra per gli Affari Esteri.

<sup>31</sup> V. l'art. 3, comma 1, lett. a), dei primi quattro protocolli (2015, 2017 e 2019) e l'art. 3, comma 2, lett. a), dell'ultimo (2021).

<sup>32</sup> Su questi aspetti vedi C. RICCI, *Ammissione di stranieri*, cit., pp. 315-317.

I primi tre protocolli, in una logica di massima flessibilità, si limitano a individuare i beneficiari 'non-UNHCR' tra coloro che si trovano in una «particolare condizione di vulnerabilità» per la «situazione personale», l'«età» o le «condizioni di salute»<sup>33</sup>.

Parzialmente diverso è il quarto protocollo (quello del 2019, che ha rinnovato l'accordo del 2017 per l'apertura di corridoi da Etiopia, Niger e Giordania), che, oltre a restringere il novero dei beneficiari a chi, pur non ricompreso nelle liste UNHCR, possieda comunque i requisiti per un suo eventuale inserimento<sup>34</sup>, introduce due ulteriori precisazioni: per un verso, nel sottolineare che la condizione di vulnerabilità va «accertata» sul campo dagli operatori degli enti privati promotori, precisa che, «ai fini dell'acquisizione di eventuali ulteriori elementi conoscitivi», debba essere «sentita l'UNHCR»; per altro verso, pur rinnovando il richiamo alla situazione personale, all'età ed alle condizioni di salute, aggiunge che la selezione debba in ogni caso avvenire «in conformità ai criteri espressi dall'art. 17 del d.lgs. 18 agosto 2015 n. 142»<sup>35</sup>.

Così, non solo compare la 'copertura istituzionale' dell'UNHCR, esclusa nei primi tre protocolli, ma si qualifica il criterio della vulnerabilità con riferimento ai criteri previsti dalla normativa interna.

A ben vedere, però, i nuovi vincoli non sono particolarmente stringenti.

Da un lato, il parere dell'UNHCR è eventuale, in quanto il quarto protocollo precisa che gli ulteriori elementi conoscitivi debbano «pervenire in un termine compatibile con lo svolgimento delle operazioni programmate»<sup>36</sup>. Seguendo il principio generale in materia di pareri (art. 16, l. n. 241/1990), il

<sup>33</sup> Così gli artt. 3, comma 1, lett. b), dei primi tre protocolli (del 2015 e del 2017). Riferisce C. RICCI, *Ammissione di stranieri*, cit., p. 316, che il primo protocollo elencherebbe esemplificativamente le «donne sole con bambini», le «donne vittime di tratta», i «minori non accompagnati», gli «anziani», i «disabili», le «vittime di traumi» e le persone «in gravi condizioni di salute». Ancora, spiega l'Autrice (*The Necessity for Alternative Legal Pathways*, cit., pp. 271-273) che «the second and third memorandum provided for the extension to other categories of migrants not otherwise covered by Geneva convention» e che «differently from the first MoU, the second and third generically deal with all those persons finding themselves in conditions of serious "vulnerability determined by their personal situation, age or state of health", without any indication – not even by way of illustration – on the causes determining those conditions or on the specific underprivileged categories» (p. 272). Nei protocolli che l'A. di questo scritto ha potuto consultare, tuttavia, le differenze rammentate da Ricci non risultano.

<sup>34</sup> Ferma restando, precisa l'art. 3, comma 2, lett. b), del quarto protocollo (2019), la «condizione di vulnerabilità». Una precisazione, quest'ultima, inutile e ripetitiva, nella misura in cui un rifugiato è giocoforza soggetto vulnerabile.

<sup>35</sup> Art. 3, comma 2, lett. b), del quarto protocollo (2019).

<sup>36</sup> Art. 3, comma 2, lett. b), del quarto protocollo (2019).

quarto protocollo intende dunque evitare che quello dell'Alto Commissariato, benché obbligatorio (nel senso che deve essere necessariamente richiesto), possa, tardando, finire per compromettere la speditezza delle operazioni di selezione.

Dall'altro lato, va considerato che il richiamato art. 17 del d.lgs. n. 142 del 2015, nel definire i criteri di vulnerabilità, elenca a titolo esemplificativo un'ampia gamma di ipotesi («i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone [...] che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali»), destinate a loro volta a lasciare ampi margini di scelta nella selezione.

Pertanto, nonostante una parziale 'normativizzazione' dei criteri, il risultato non è dissimile da quello dei primi tre protocolli, essendo anche qui la vulnerabilità declinata attraverso il richiamo a circostanze che attengono alla situazione personale, all'età o alle condizioni di salute.

Un cambiamento più incisivo è intervenuto invece con l'ultimo protocollo (quello del 2021 per l'apertura di un corridoio umanitario dall'Afghanistan), nel quale si precisa che l'ammissione di persone non ricomprese nelle liste UNHCR può avvenire solo a condizione che si tratti di soggetti comunque in possesso dei requisiti previsti dagli artt. 11 e 17 del d.lgs. n. 251 del 2007 per il riconoscimento della protezione internazionale (e che non sussistano le cause di esclusione previste agli artt. 10 e 16)<sup>37</sup>.

Esso, inoltre, derubrica la «comprovata condizione di vulnerabilità», da requisito di ammissione, a semplice criterio preferenziale<sup>38</sup>, chiarendo altresì che i beneficiari devono in ogni caso trovarsi «in evidente bisogno di protezione internazionale secondo quanto previsto dalla normativa nazionale e dell'Unione europea vigente in materia»<sup>39</sup>.

Come si intuisce, pertanto, qui la 'normativizzazione' dei criteri di selezione non è più soltanto simbolica, come nel quarto protocollo, ma assume una connotazione concreta: attraverso il richiamo agli artt. 11 e 17 del d.lgs. n. 251 del 2007, infatti, l'eleggibilità è ristretta ai soli soggetti che siano in possesso dei requisiti per l'ottenimento dello *status* di rifugiato o di altra forma di protezione.

<sup>37</sup> Art. 2, comma 2, lett. b), del quinto protocollo (2019).

<sup>38</sup> Art. 2, comma 3, del protocollo del 2021.

<sup>39</sup> Così l'art. 2, comma 2, lett. a), e comma 3, e l'art. 3, comma 2, del protocollo del 2021.

Forse neppure questa precisazione, in fondo, sposta di molto il risultato, posto che, se un soggetto è in condizione di particolare vulnerabilità, verosimilmente sarà anche in possesso dei requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale. A risultare alterato però è il baricentro del progetto, che, mentre nei primi tre protocolli risulta tarato sulla libera scelta dei beneficiari da parte degli enti promotori, nel quarto e in special modo nel quinto prevede l'impiego di criteri di selezione parametrati sulla base di precisi referenti normativi.

4. *La selezione dei beneficiari (segue): l'autonomia di scelta dei promotori, tra principio di imparzialità ed esigenze di integrazione dei beneficiari*

La maggiore attenzione riservata dall'ultimo protocollo ai criteri di selezione dei beneficiari è probabilmente dovuta al fatto che qui, a differenza degli altri, è contemplato un impegno finanziario diretto da parte dello Stato<sup>40</sup>.

Tuttavia, sebbene altrove si sia ragionato in tal senso<sup>41</sup>, nel caso dei corridoi umanitari non è il coinvolgimento pubblico sul piano finanziario a imporre l'obbligo di imparzialità nella selezione dei beneficiari. Viceversa, come si è anticipato all'inizio del precedente paragrafo, a suggerire l'esigenza di una piena applicazione di tale principio parrebbe la circostanza che i protocolli contemplano, tra le altre cose, anche l'esercizio di poteri amministrativi (e, specialmente, quelli di rilascio del visto e di riconoscimento della protezione internazionale).

Senonché, l'eliminazione dell'autonomia dei promotori nella scelta dei beneficiari, peraltro caldeggiata dai funzionari ministeriali<sup>42</sup>, rischierebbe in concreto di mettere a repentaglio la «buona riuscita» del progetto<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Come si è detto *supra* in nota, qui lo Stato si è fatto carico dei costi di trasferimento di tutti i potenziali beneficiari e, per un terzo di essi, anche di quelli di accoglienza e integrazione.

<sup>41</sup> Si è per esempio ritenuto in dottrina, in una fattispecie non troppo distante da quella in esame (il *social housing*), che, in presenza di prestazioni erogate attraverso forme di collaborazione pubblico-privato, la scelta dei beneficiari dovrebbe essere affidata in modo «dipendente e proporzionale alla ripartizione del rischio economico» tra gli attori coinvolti (lo segnala C. PREVETE, *Housing sociale: problemi e prospettive*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, pp. 529 ss., citata da I. PIAZZA, *Intervento pubblico, iniziativa privata e tutela dei diritti nel social housing*, in A. ADINOLFI, A. SIMONCINI (a cura di), *Protezione dei dati personali e nuove tecnologie. Ricerca interdisciplinare sulle tecniche di profilazione e sulle loro conseguenze giuridiche*, Napoli, 2022, p. 343).

<sup>42</sup> Essi infatti ritenevano necessario o quanto meno «prudente» attenersi agli elenchi dell'UNHCR onde evitare «di far spazio a criteri soggettivi, in funzione dei rapporti personali stabiliti con i profughi» (R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., pp. 85-92).

<sup>43</sup> R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., p. 95. Insiste l'A. a p. 104: «non si

Come si è anticipato (*supra*, §3), l'obiettivo di tale strumento di mobilità internazionale non è solo di «indicare una via» praticabile ed efficiente «per una immigrazione che esce dall'illegalità», ma di proporsi come «modello [...] per il "dopo"», cioè per l'accoglienza e per l'integrazione<sup>44</sup>.

In questa logica, il processo di selezione tende ad andare oltre una sommaria valutazione dei requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale, poiché questi non offrono una garanzia di concreta capacità di inserimento nel tessuto sociale di destinazione. Non si tratta tanto di esaminare una per una le migliaia di segnalazioni al fine di stilare una sorta di 'graduatoria per titoli', ma di stabilire una «relazione» con i potenziali beneficiari attraverso colloqui («tre come minimo») finalizzati da un lato a esaminare la storia personale di ciascuno («situazioni familiari e sociali», «ragioni della fuoriuscita dal proprio paese», «formazione culturale e professionale», «fattori di vulnerabilità», etc.), dall'altro a verificare le motivazioni degli intervistati nell'avviare un processo di integrazione in Italia (chiarendo per esempio che sarà rilasciato un visto a validità territoriale limitata, che non si potrà fare ritorno nel Paese di provenienza e che si avrà l'obbligo di partecipare a percorsi d'integrazione basati «sul rispetto delle [...] leggi, sull'apprendimento della lingua, sulla scolarizzazione dei minori, sull'accettazione del lavoro»)<sup>45</sup>.

Accanto alla «pre-departure preparation of the beneficiaries», una crescente attenzione è rivolta alla «pre-arrival orientation of the local communities»<sup>46</sup>, volta a creare in anticipo «un ambiente [...] accogliente» nel luogo di destinazione<sup>47</sup>.

Così è accaduto per esempio a Boves, in provincia di Cuneo, dove nel 2019 è stato convocato un incontro pubblico con «volantini porta a porta» per verificare la disponibilità della comunità locale a ospitare una famiglia di siriani: ai partecipanti sono state mostrate le foto delle persone selezionate e di ciascuna è stata raccontata la storia individuale e questo «*whole-of-society approach*»<sup>48</sup>

tratta di capricci ma di desideri correlati al tipo di ambiente in cui i richiedenti asilo andranno a inserirsi, e anche correlati alle possibilità logistiche, alle possibilità di cure, alle possibilità di lavoro, in funzione di una più facile inclusione nella società di approdo»; «la posta in gioco», detto in altre parole, «è l'integrazione».

<sup>44</sup> M. MARAZZITI, *Porte aperte*, cit., pp. 374-375.

<sup>45</sup> R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., pp. 125-127.

<sup>46</sup> Lo sottolineano D. ALBANESE, M. TARDIS, *Safe and Legal Pathways for Refugees*, cit., p. 98.

<sup>47</sup> M. SOSSAI, *Canali di ingresso legale*, cit., p. 88. Analogamente M. MARAZZITI, *Porte aperte*, cit., p. 155, per il quale occorre fare in modo che «i profughi», «prima di arrivare» in Italia, «acquist[ino]» presso la comunità di destinazione «un volto» e «un aspetto umano».

<sup>48</sup> C. RICCI, *The Necessity for Alternative Legal Pathways*, cit., p. 266.

ha consentito di realizzare una «filiera dell'integrazione»<sup>49</sup> talmente virtuosa che uno degli ospiti ha trovato lavoro in tempi molto brevi e ha rinunciato con tre mesi di anticipo al «salario umanitario» per sé e per l'intera famiglia<sup>50</sup>.

La complessità della questione giuridica emerge così in tutta la sua specificità. Dietro il *favor* dei promotori per criteri di eleggibilità elastici vi è l'esigenza di assicurare la corrispondenza tra migranti e ambiente di destinazione, facendo leva sulla disponibilità di singoli individui, comunità locali, chiese, associazioni, reti sociali e gruppi familiari a occuparsi dell'ospitalità e del sostentamento dei beneficiari selezionati per un congruo periodo di tempo<sup>51</sup>: negata la libertà di scelta, risulterebbe compromessa «la componente di sponsorship» (cioè «la disponibilità all'accoglienza in Italia») e diminuirebbe di conseguenza «la chance d'integrare presto e bene»<sup>52</sup>.

In gioco non è dunque solo la volontà politica di assicurare la «complementarietà» di tale strumento di mobilità rispetto ai programmi esistenti<sup>53</sup> e di evitare che «la spinta per un maggiore impegno di solidarietà delle società civili» possa andare «a compensazione» con gli impegni degli Stati verso l'U-

<sup>49</sup> P. NASO, *Conclusioni*, cit., p. 56.

<sup>50</sup> M. MARAZZITI, *Porte aperte*, cit., pp. 155-157.

<sup>51</sup> Vedi a questo proposito l'art. 2, comma 2, dei primi quattro protocolli (quello del 2015, i due del 2017 e quello del 2019). Più articolata è invece la disposizione analoga nel protocollo del 2021 (contenuta stavolta nel comma 3 dell'art. 3), nella quale, oltre agli «ulteriori fattori» menzionati nel testo, ne sono indicati altri cinque: «persone che dimostrano legami familiari, anche se non ricompresi nell'ambito dei familiari ricongiungibili ai sensi della normativa europea, con cittadini afgani regolarmente presenti in Italia o giunti di recente proprio in attuazione del programma di evacuazione di emergenza attuato nell'agosto 2021»; «persone che per l'attività svolta in Afghanistan, per il loro ruolo professionale o per le posizioni pubbliche assunte in passato sono particolarmente esposti al rischio della vita, dell'incolumità personale o della libertà personale»; «persone che hanno collaborato con il contingente italiano in Afghanistan o con le organizzazioni legate alla cooperazione internazionale italiana in Afghanistan»; «persone che sono già state segnalate ai ministeri competenti perché fossero comprese nel ponte aereo per l'evacuazione effettuata nell'agosto 2021 e che per la criticità di quel momento non hanno potuto lasciare l'Afghanistan»; «persone che si trovano in una comprovata situazione di vulnerabilità personale, che non può essere adeguatamente affrontata nel paese di transito e che deve essere compatibile con le capacità di accoglienza affinché possa essere adeguatamente affrontata in Italia».

<sup>52</sup> R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., pp. 88-93. Secondo Daniela Pompei, capodelegazione della Comunità di Sant'Egidio (ivi riportate alle pp. 89-90), i corridoi richiedono una «necessaria autonomia in quanto esercizio di *sponsorship* basato su una scelta consapevole dei beneficiari», da cui dipende «il percorso virtuoso dell'integrazione».

<sup>53</sup> O. FORTI, *Intervento*, in AA.VV., *Corridoi umanitari, una pratica replicabile*, cit., p. 48.

nione europea e l'UNHCR<sup>54</sup>. In gioco è la specialità dei corridoi umanitari e, in definitiva, la loro stessa esistenza quale programma di mobilità internazionale «inscindibile dalla libertà di scelta dei beneficiari»<sup>55</sup>.

Ciò, naturalmente, non manca di generare tensioni con i principi generali dell'agire pubblico. Per quanto lo schema dei corridoi umanitari ambisca a superare ogni «categorizzazione» per «gruppo etnico», «appartenenza religiosa», «classe d'età», «genere» o «livello di istruzione»<sup>56</sup> e rivendichi la propria «natura laica», come testimonierebbe la «sostanziale equità nel credo di appartenenza dei beneficiari»<sup>57</sup>, il riconoscimento agli enti promotori di così ampi margini di discrezionalità nella selezione espone questa procedura a parzialità e discriminazioni. Come è stato osservato, infatti, «the criteria used in selection processes are in theory based on vulnerability but are in practice linked to political [...] rationales», con la conseguenza che, all'atto pratico, nella selezione dei beneficiari «there is always a partiality»<sup>58</sup>. Non solo perché l'esigenza di integrare presto e bene rischia di indurre gli enti promotori a preferire certe etnie o religioni a scapito di altre, ma anche perché lo stesso criterio della vulnerabilità può, tra l'altro<sup>59</sup>, alimentare discriminazioni e stereotipi, come accade per esempio nel caso della preferenza per donne e bambini, che rafforza il pregiudizio nei confronti degli uomini, specialmente se giovani e soli<sup>60</sup>.

Epperò, al netto delle criticità appena rammentate, vi sono forse nel caso di specie ragioni per escludere l'esigenza di una applicazione formalistica del principio di imparzialità.

Innanzitutto, è da considerare che tale principio deve sempre essere temperato con il buon andamento, che impone di escludere rigidità suscettibi-

<sup>54</sup> P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d'intesa*, cit., p. 17.

<sup>55</sup> R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., p. 88.

<sup>56</sup> E.C. DEL RE, *Da corridoi umani a corridoi di sviluppo*, cit., p. 16.

<sup>57</sup> F. BRIZI, *Intervento*, in AA.VV., *Corridoi umanitari, una pratica replicabile*, cit., p. 24. Sebbene, va anche detto, l'«ispirazione cristiana» dell'«esperienza dei corridoi umanitari» sia rivendicata espressamente dagli enti promotori (P. NASO, *Conclusioni*, in AA.VV., *Corridoi umanitari, una pratica replicabile*, cit., p. 60).

<sup>58</sup> S. TROTTA, *Safe and Legal Passages to Europe*, cit., pp. 11 e 30.

<sup>59</sup> Rileva S. TROTTA, *Safe and Legal Passages to Europe*, cit., p. 12, che il criterio della vulnerabilità talvolta «led to instances of refugees deliberately acting to worsen their health conditions in order to enhance their likelihood of being selected».

<sup>60</sup> Segnala in proposito ancora S. TROTTA, *Safe and Legal Passages to Europe*, cit., p. 32, che «the priority given to family and women and children replicates a heteronormative framework and potentially reinforces the stereotype of lone male refugees as a threat to the host society».

li di mettere a rischio il conseguimento del risultato prefissato per la migliore tutela dell'interesse pubblico.

In secondo luogo, i compiti assegnati dai protocolli agli enti promotori non sembrano qualificabili come 'attività amministrative' ovvero come esercizio privato di pubbliche funzioni. I protocolli e le norme rilevanti non riconosco ai potenziali beneficiari del programma alcuna pretesa giuridicamente rilevante, né la possibilità di proporre una domanda per l'inserimento nello stesso. Pertanto è da escludere l'applicabilità della disciplina pubblicistica richiamata dall'art. 1, comma 1-ter, l. 241/1990<sup>61</sup>.

Nel caso di specie, poi, la soddisfazione del principio di imparzialità è almeno in parte assicurata 'a monte': da un lato, attraverso la selezione, da parte dei ministeri coinvolti, di *partner* privati dotati di requisiti di specchiata serietà e affidabilità; dall'altro, grazie alla predeterminazione, nei protocolli, di criteri di selezione generali e astratti e, per quanto possibile, agganciati a referenti normativi (v. *sub* §3).

Ancora, non si può dimenticare che, mentre ai promotori privati è demandata un'attività di natura puramente 'istruttoria', l'esercizio dei poteri di ammissione al territorio dello Stato dei soggetti selezionati e di riconoscimento a loro favore della protezione internazionale resta in capo alle amministrazioni competenti, che li esercitano, naturalmente, anche nel rispetto del principio di imparzialità: dunque, per esempio, ove ravvisino che uno o più soggetti sono stati ammessi al programma per ragioni diverse dalla condizione di vulnerabilità, ben possono adottare provvedimenti di diniego.

Infine, va ricordato che tutti i protocolli d'intesa contemplano l'esistenza di un nucleo di coordinamento e di valutazione dei risultati. Dunque, purché questo si faccia carico, tra le altre cose, anche di monitorare la selezione, preferibile parrebbe conservare l'attuale libertà di scelta dei beneficiari da parte degli enti promotori ed evitare che una loro 'imposizione dall'alto' possa determinare in concreto il fallimento dell'intero progetto<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> Sull'esercizio privato di funzioni pubbliche la letteratura è molto ampia. Ci si limita quindi a rinviare al recente contributo di L. PARONA, *L'esercizio privato di funzioni pubbliche: limiti e regime nel diritto italiano e statunitense*, Torino, 2023. Sull'applicazione del principio di imparzialità ai soggetti privati che svolgono attività amministrative, v. I. PIAZZA, *L'imparzialità amministrativa come diritto. Epifanie dell'interesse legittimo*, Santarcangelo di Romagna, 2021, pp. 154 ss.

<sup>62</sup> Si potrebbe tutt'al più ipotizzare di affidare al nucleo di coordinamento e di valutazione dei risultati anche funzioni di tipo giustiziale, immaginando la possibilità, almeno per coloro che hanno preso parte alle interviste con gli operatori degli enti promotori e poi non sono stati selezionati, di presentare un reclamo. Questa possibilità andrebbe però valutata attentamente

5. *I corridoi umanitari, dei «catalizzatori di speranza in un tempo di crisi di senso»<sup>63</sup>*

Nati come strumento sperimentale e innovativo, i corridoi umanitari si sono fatti apprezzare per la capacità di coniugare le istanze solidaristiche degli enti promotori con le esigenze di controllabilità e sicurezza rappresentate dalle istituzioni pubbliche: lo testimoniano i riconoscimenti internazionali<sup>64</sup>; lo conferma la circostanza che, nel caso del corridoio afgano, siano stati i ministeri degli esteri e dell'interno, per primi, a ravvisare in questo strumento la soluzione migliore per soddisfare l'esigenza, innanzitutto politica, di garantire protezione internazionale ai collaboratori del contingente italiano<sup>65</sup>; lo ha ribadito da ultimo la Camera dei deputati, che, con due ordini del giorno, ha impegnato il Governo a valutare l'opportunità di «intensificar[n]e la realizzazione»<sup>66</sup>.

Come si è visto, il punto di forza di tale strumento sta nella sua proiezione verso il percorso di integrazione dei beneficiari. Lo strumento riesce così a evitare le secche di un dibattito politico spesso polarizzato tra semplificazioni di carattere securitario, che riducono il fenomeno migratorio a problema di ordine pubblico, e semplificazioni di tenore opposto, le quali mancano talora di vedere che «accogliere non è facile» e richiede programmazione e organizzazione<sup>67</sup>.

Da qui l'anzidetto favore delle istituzioni pubbliche. Anche nel contesto attuale – poco incline a tollerare gli arrivi spontanei, anche se indotti da esigenze umanitarie – sembra consolidarsi una disponibilità a sostenere l'ingresso di migranti in condizione di vulnerabilità, purché ciò avvenga attraverso percorsi ordinati, sicuri e dignitosi e a fronte dell'impegno, da parte di soggetti privati di chiara affidabilità, a realizzare percorsi predefiniti di integrazione.

anche in considerazione dell'elevato numero di reclami che tale nucleo potrebbe potenzialmente trovarsi a ricevere e alle esternalità negative che ciò potrebbe determinare per il funzionamento dei corridoi umanitari.

<sup>63</sup> M. MARAZZITI, *Porte aperte*, cit., p. 73.

<sup>64</sup> Come rammenta il considerato n. 6 del Protocollo di intesa del 2021 per la realizzazione di un corridoio umanitario dall'Afghanistan, infatti, i corridoi umanitari sono valsi agli enti promotori l'aggiudicazione del Premio Nansen per i rifugiati dell'UNHCR 2019.

<sup>65</sup> Come dimostra la circostanza, ricordata *supra*, che i ministeri coinvolti abbiano accettato di farsi carico dei costi di trasferimento e, in parte, di accoglienza dei beneficiari.

<sup>66</sup> Si vedano gli ordini del giorno n. 9/1112/24 e n. 9/1112/72 approvati dalla Camera dei deputati nella seduta del 4 maggio 2023.

<sup>67</sup> R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*, cit., p. 132.

Cionondimeno, i corridoi umanitari non hanno ancora trovato una loro precisa collocazione sul piano sistematico. Essi, infatti, oscillano tra il modello della *sponsorship* privata, che lo Stato, nella logica della sussidiarietà orizzontale, si 'limita' a favorire, e quello di uno strumento quasi-pubblico, che concorre, al pari di altri, alla realizzazione delle politiche in materia migratoria.

È questo un nodo che meriterebbe forse di essere sciolto, poiché è la preferenza per l'una o per l'altra opzione a indicare la misura della tollerabilità, da una parte, del coinvolgimento pubblico nella materiale realizzazione del progetto, e, dall'altra, della libertà di scelta dei beneficiari da parte degli enti privati.

Potrebbe allora essere auspicabile superare la logica dell'intesa 'occasionale' attraverso una 'messa a regime' dei corridoi umanitari. Ciò consentirebbe agli enti interessati, in possesso di determinati requisiti di affidabilità, di farsi carico, sulla base di regole generali ed entro limiti predeterminati, dell'arrivo, della prima accoglienza e dell'integrazione di persone vulnerabili, altrimenti impossibilitate a raggiungere l'Europa attraverso percorsi legali.