

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2017

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

di Paolo Morozzo della Rocca

Abstract: *Il progetto “apertura di corridoi umanitari” è un caso particolarmente significativo e originale di sponsorship che si rivolge a persone potenzialmente titolari di protezione internazionale e sicuramente vulnerabili. La sua applicazione non riguarda solo l'ingresso protetto ma dà luogo ad un modello di inclusione sociale basato sulla partecipazione di reti solidali sparse su tutto il territorio nazionale. Questa buona pratica può essere la premessa di due sviluppi normativi: uno riguardante la possibilità di utilizzare più largamente la figura del visto umanitario (modificando l'attuale disciplina dell'art. 25, Regolamento n. 810/2009). Il secondo sviluppo potrebbe essere costituito dalla affermazione della sponsorship come canale di ingresso legale ordinario anche riguardo alle politiche dell'immigrazione.*

Abstract: *The “humanitarian corridors project” is an original example of sponsorship for potential beneficiaries of international protection and vulnerable people. Its application not only concerns protected entry, but also creates a social inclusion model based on the participation of solidarity networks scattered throughout the national territory. This best practice can result in two legal developments: the first concerns the possibility of using more widely the humanitarian visa (by changing Art. 25 of Regulation EC No 810/2009); the second relates to the possible confirmation of sponsorship as the ordinary legal entry channel also with reference to immigration policies.*

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

di Paolo Morozzo della Rocca*

SOMMARIO: 1. Note introduttive. – 2. Flussi migratori e crisi umanitarie. – 3. I “corridoi umanitari” nel contesto delle azioni della società civile volte a cambiare il paradigma europeo del diritto d’asilo. – 4. Sponsorizzare per evitare le morti in mare e contrastare l’immigrazione clandestina. – 5. Le ragioni del nome. – 6. Il campo di azione dei corridoi umanitari. – 7. I “corridoi umanitari” nel quadro delle Protected Entry Procedures. – 8. Conoscere, parlare, decidere: ovvero il dilemma della scelta – 9. Quale visto per i “corridoi umanitari”? – 10. Quale futuro per i visti umanitari? – 11. La sfida dell’inclusione sociale. – 12. Uno sguardo fugace al portafoglio.

1. Note introduttive

Le Procedure di Ingresso Protetto (PEPs) sono quelle che consentono alle persone bisognose di protezione di raggiungere il Paese di destinazione in condizioni di piena legalità e sicurezza. Esse possono consistere, in particolare, nell’esame della richiesta di protezione internazionale presso il Consolato del Paese di destinazione nel Paese terzo (quello di origine o quello di temporanea presenza del richiedente), seguita in caso di esito positivo dal rilascio di un visto, oppure direttamente nel rilascio di un visto motivato da esigenze umanitarie che verranno poi definitivamente esaminate nel Paese di destinazione.¹

Si collocano in questa seconda modalità di azione due Protocolli di intesa tra il Ministero dell’interno ed il Ministero degli affari esteri da una parte ed alcuni enti ed associazioni di ispirazione religiosa dall’altra.

* Direttore del Centro di ricerca "Persone, famiglie e cittadinanze", Università di Urbino

1. È necessario distinguere, riguardo alle ammissioni di profughi nei diversi Paesi dell’Unione europea, tra le procedure di ingresso protette, riguardanti profughi provenienti da Paesi terzi ed i cosiddetti ricollocamenti (su cui P. Mori, *Le politiche relative all’asilo e all’immigrazione tra garanzie giurisdizionali e ragioni della politica*, in *Dir. Un. eur.*, 2016, 1, p. 103 ss.) le quali coinvolgono una quota dei richiedenti asilo già giunti nell’Unione europea dopo un viaggio non protetto, ai quali è offerta la possibilità di realizzare un ulteriore trasferimento da un Paese membro dell’Unione (Grecia o Italia) ad un altro, nell’ambito di un’operazione di parziale compartecipazione all’accoglienza da parte dei Paesi meno coinvolti dai flussi di arrivo. Distinguere tra i due istituti del reinsediamento e del ricollocamento è premessa logica essenziale al fine di mantenere l’obbligo dei Paesi membri di soccorso dei profughi rimasti nei campi profughi o al di fuori di questi nei Paesi più vicini alle aree di crisi umanitaria. Obbligo innanzitutto etico, non evitabile attraverso la disponibilità a ricollocare sul proprio territorio una quota minima di richiedenti asilo già soggiornanti in Italia od in Grecia.

Il primo è stato firmato il 15 dicembre 2015 con la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese evangeliche e la Tavola valdese. Il secondo Protocollo è stato invece firmato il 12 gennaio 2017 con la Conferenza episcopale italiana (che agirà attraverso la Caritas italiana e la Fondazione Migrantes) e la Comunità di Sant'Egidio.²

Benché le premesse descrittive della base giuridica dei due Protocolli rechino tra loro alcune differenze – dovute più che altro all'aggiungersi di nuovi atti e dichiarazioni della Commissione europea intervenuti in questi movimentatissimi mesi – sono però identiche sia le finalità che le discipline di esecuzione.

I due Protocolli prevedono l'ingresso protetto in Italia entro il dicembre 2017 di 1500 profughi (1000 provenienti principalmente dal Libano – di cui 550 ormai già accolti – e 500 provenienti dai campi profughi dell'Etiopia o di altri Paesi dell'area) la cui ammissione al progetto viene gestita *in loco* dagli enti promotori, i quali si fanno carico del loro trasferimento in Italia e della conseguente accoglienza, ampiamente disseminata nei contesti delle loro reti locali di solidarietà. Il progetto è autofinanziato dagli enti promotori riguardo a tutte le sue fasi, a prescindere dai tempi dell'accoglienza, che i promotori prevedono essere di almeno un anno (puntando sulla formazione e l'inserimento anche lavorativo degli ospiti) e che comunque non sono caratterizzati da un termine rigido di uscita dalle strutture messe a disposizione.

In prima approssimazione il progetto “apertura di corridoi umanitari” costituisce un modello di sponsorship finalizzato al reinsediamento di potenziali titolari di protezione internazionale.

Ed è proprio questa sottolineatura della “potenzialità”, in luogo dell'effettivo od almeno *prima facie* riconoscimento del diritto alla protezione internazionale che risiede una delle particolarità del progetto, il quale, come vedremo, è anche orientato all'allargamento in senso umanitario del suo ambito soggettivo di applicazione.

La base giuridica comune dei due Protocolli è stata individuata – riguardo al segmento giuridico relativo all'attraversamento delle frontiere – nell'art. 25 del Regolamento (CE) n. 810/2009, ove è affermata la possibilità del rilascio di visti a territorialità limitata «per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali» in deroga al principio dell'adempimento alle condizioni di ingresso di cui all'art. 5, par. 1 lett. a), c), d) ed e) del Codice frontiere Schengen.³

2. Tra i primi commenti ai due Protocolli cfr. M. Sossai, *Canali di ingresso legale e sicuro dei migranti in Europa: il modello dei “corridoi umanitari”*, in *Vergogna ed esclusione. L'Europa di fronte alla sfida dell'emigrazione*, a cura di U. Curi, Roma, Castelvecchi, 2017, p. 75 ss.; L. Colmayer, M. Signorini, *I corridoi umanitari, possibile alternativa di ingresso legale in Italia*, Immigrazione.it., n. 281 del 1 febbraio 2017.

3. In merito all'effettività giuridica dell'art. 25, oggetto di aspro dibattito e di proposte di riforma, si rinvia sin d'ora alle considerazioni svolte al n. 10.

Riguardo invece all'obiettivo del reinsediamento mediante il protagonismo solidale di enti privati (*sponsorship*) è stata tra l'altro richiamata l'Agenda europea sulla migrazione, ove tra le azioni immediate richieste (parte II), nel quadro delle iniziative a favore degli sfollati bisognosi di protezione si auspica che Gli Stati membri attivino «tutti gli altri canali leciti di cui possono disporre le persone bisognose di protezione, compresi il patrocinio di soggetti privati o non governativi e i permessi per motivi umanitari e le clausole inerenti al ricongiungimento familiare». ⁴ Pare inoltre significativo (e dunque opportunamente inserito in premessa al Protocollo del 12 gennaio 2017) che, successivamente ai primi arrivi di profughi provenienti dal Libano in esecuzione del Protocollo del 15 dicembre 2015, la Commissione europea, nella Comunicazione del 6 aprile 2016 *Verso una riforma del sistema comune di asilo e per il miglioramento delle vie legali di ingresso in Italia*, abbia indicato tra le iniziative da sostenere «il patrocinio privato, che prevede che i costi del patrocinio e di sostegno al reinsediamento delle persone bisognose di protezione siano sostenuti da gruppi o organizzazioni privati» sottolineando come questo possa condurre ad «aumentare le possibilità di ingresso legale».

Nei successivi paragrafi verranno messe in evidenza le peculiarità dell'azione dei “corridoi umanitari” rispetto al costituendo quadro europeo dei reinsediamenti, nonché riguardo alla platea dei suoi beneficiari. Verrà inoltre ipotizzata, ad ulteriore sviluppo delle considerazioni svolte, la messa a regime dell'istituto della *sponsorship*, utilizzabile come via legale di ingresso e come modalità efficace di inserimento sociale anche per categorie di migranti non riconducibili al registro della protezione internazionale.

2. Flussi migratori e crisi umanitarie

Tutti guardiamo con orrore alla tragedia siriana, il cui macabro bilancio, purtroppo da aggiornare, registrava già alla fine del 2015 – l'anno “terribile” dell'esodo da oriente verso l'Europa – 300 mila persone uccise.

La guerra ha però provocato anche 7 milioni di sfollati interni ed almeno 5 milioni di rifugiati fuori dai confini nazionali, tra i quali più di 2 milioni di bambini.

Secondo UNICEF e *Human Right Watch*, solo il 25% dei bambini siriani rifugiati in Turchia in età scolare è andata a scuola nell'anno scolastico 2015-16 (215 mila su 700 mila). E parliamo di un popolo che in tempo di pace registrava il 99% di scolarizzazione alla scuola primaria e l'80% nella scuola secondaria. In Libano però, dove si trovano circa un milione e mezzo di profughi siriani, forse è anche peggio: qui, al novembre 2015, si

4. Commissione europea, Comunicazione del 13 maggio 2015 al Consiglio ed al Parlamento.

stimava la nascita di circa 70.000 bambini siriani di cui però 35 mila rimasti senza atto di nascita che ne indicasse genitori e nazionalità.

Molto vi sarebbe da fare, dunque, per migliorare l'accoglienza nei Paesi dove si trova il maggior numero di profughi dalla Siria (Turchia, Libano, Giordania, Egitto), sperando che essi continuino a reggerne il peso⁵ ed evitando che i campi profughi si strutturino come un secondo inferno, sebbene migliore di quello da cui si è fuggiti,⁶ ma ancor più efficace sarebbe ripartire equamente l'asilo, coinvolgendo maggiormente i Paesi che hanno più possibilità di inclusione sociale e reti disponibili a realizzarla, soprattutto se l'incancrenirsi della crisi costringerà i profughi ad un lungo (e talvolta definitivo) esilio.

Secondo le linee di azione dell'Alto Commissariato per i rifugiati esistono solo tre possibilità legali di protezione per coloro che sono fuggiti dal loro Paese a causa di persecuzioni o dei gravi pericoli provocati da un conflitto: l'integrazione sociale nel luogo di rifugio; il rimpatrio nel Paese di origine, una volta che questo sia ritornato ad essere sicuro; oppure il reinsediamento (*resettlement*) in un Paese diverso da quello di prima accoglienza in tutti i casi nei quali quest'ultimo non sia in grado di assicurare al profugo l'integrazione sociale sul suo territorio.⁷

In mancanza di adeguate possibilità di reinsediamento legale garantito dagli Stati, molti dei milioni di profughi rifugiatisi nei Paesi di primo asilo, dove sopravvivono in condizioni precarie, tentano di attraversare illegalmente altri confini per riuscire ad entrare in Europa a rischio della vita.

Avere mancato l'obbligo della protezione internazionale mediante i due strumenti – tra loro alternativi – del dignitoso radicamento nel Paese di primo asilo oppure del reinsediamento in un Paese terzo in grado di offrire opportunità di inserimento, costituisce quindi una delle cause delle molte morti in mare di questi ultimi anni (e riguardo ai profughi siriani certamente la causa principale).

Davvero una grave responsabilità per l'Europa – la cui disponibilità come sponda per i reinsediamenti si è rivelata sino ad oggi scarsissima – che si ostina ad offrire asilo solo a coloro che riescono a raggiungerne i confini, come sembra presupporre lo stesso art. 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il quale – perpetuando un approccio

5. Pare però interessante osservare la forbice nei finanziamenti a sostegno dell'accoglienza tra Turchia e Libano. Infatti, mentre l'Europa si è impegnata a versare 6 miliardi di euro (in due *tranches* da 3 miliardi) alla Turchia in cambio della sua effettiva cooperazione nel fermare i flussi di profughi, in gran parte siriani, al Libano sono stati versati dall'Unione europea l'inferiore cifra di 1 miliardo e 67 milioni di euro nell'intero periodo di guerra che va dal 2012 al 2015 inclusi. Sul punto cfr. E. Aoun, *The EU and the Management of the Syrian Refugee Crisis in Lebanon*, in *Studia diplomatica*, 2015, 1, p. 49 ss.

6. Cfr. E.C. Del Re, *L'insostenibile precarietà dei campi profughi*, in *Limes*, 2016, 4, p. 221 ss.

7. Sul punto cfr. Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C, *The Implementation of the Common European Asylum System*, LIBE - 2016, spec. p. 62.

volutamente inconsapevole dei cambiamenti epocali intervenuti negli ultimi decenni – limita la propria attenzione ai profughi che arrivano, oppure che affluiscono in massa, alle frontiere dell’Unione.⁸

È questo un approccio che poteva a mala pena essere consentito in epoche nelle quali il maggiore problema per chi doveva fuggire dal proprio Paese non era tanto come giungere in un altro Stato, bensì come riuscire a ottenervi protezione senza esserne respinto.

Ma oggi le frontiere nazionali dei Paesi dell’asilo – così come quelle dei Paesi di confine dell’area Schengen – sono divenute irraggiungibili senza un visto di ingresso, in mancanza del quale non è nemmeno possibile intraprendere il viaggio in modo legale e sicuro, perché i vettori aerei e navali non consentirebbero l’imbarco, sapendo di dovere altrimenti incorrere nelle *carrier sanctions*.⁹

In questa mutata situazione, solitamente definita come “esternalizzazione dei confini” (o, più realisticamente, dei controlli di frontiera e di gestione dei flussi),¹⁰ non prevedere (al di là del soccorso dei naufraghi e della pur importante acquisizione del divieto di *refoulement* in mare)¹¹ alcun obbligo di protezione già all’esterno delle frontiere nazionali significa tradire lo spirito della Convenzione di Ginevra sostituendo alla violazione del divieto di respingimento – che di quella Convenzione è il primo e fondamentale principio giuridico¹² – l’impossibilità legale dell’arrivo.

Così al pericolo di morte da cui il richiedente asilo dovrebbe essere protetto grazie al divieto di *refoulement*, è subentrato il pericolo di morte causato dalla necessità di

8. Le considerazioni svolte nel testo prescindono, ovviamente, da una valutazione (che sarebbe comunque estranea al tema del presente contributo) sul Sistema europeo dell’asilo nel suo complesso. D’altra parte lo specifico rilievo del tema trattato sta nel fatto che, al di là e malgrado le garanzie fondate sul principio del *non-refoulement*, resta evidente il problema di politiche europee per le quali “The guiding principle is that refugees and asylum seekers are not allowed to travel” (Così M. den Heijer, J. Rijpma and T. Spijkerboer, *Coercion, Prohibition, and Great Expectations. The continuing failure of the Common European Asylum System 2016*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2756709).

9. Sanzioni aventi lo scopo di dissuadere i vettori dal trasportare cittadini stranieri privi dei documenti richiesti per l’ammissione nell’UE. Su cui, V.T. Gammeltoft-Hansen, *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalization of Migration Control*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 2; J. Hathaway e T. Gammeltoft-Hansen, *Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2015, p. 235 ss.

10. Su cui M. Di Filippo, *Controllo delle frontiere e ruolo della cooperazione internazionale*, in (a cura di) A.M. Calamia, M. Di Filippo, M. Gestri, *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, Cedam, 2012, p. 131 ss. e 154 ss.; G. Caggiano, *Scritti sul diritto europeo dell’immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 51 ss.

11. Su cui, tra molti, F. Salerno, *L’obbligo internazionale di non refoulement dei richiedenti asilo*, in C. Favilli (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, Cedam, 2011, spec. p. 22; S. Trevisanut, *The Principle of Non-Refoulement And the De-Territorialization of Border Control at Sea*, in *Leiden Journal of International Law*, 2014, 3, p. 661 ss.

12. Sul tema dell’adeguamento della disciplina di protezione alla esternalizzazione dei confini, cfr. M. Casas-Cortes, S. Cobarrubias, J. Pickles, *Changing borders, rethinking sovereignty: towards a right to migrate*, in *Remhu, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, 2015, 44, p. 47 ss.

affrontare i gravi rischi di un viaggio illegale per effetto delle politiche europee di “non entrée”.¹³

Un enorme “cimitero sotto la luna” si è così andato formando tra quelle due sponde del mediterraneo che non riescono a riannodare tra loro un legame di partenariato effettivo.¹⁴ Un dramma non esclusivo del “mare mortuum” (ma che in esso trova certamente la più grave espressione) cui il senso di umanità reagisce solitamente in due modi: auspicando e promuovendo – sostanzialmente a legge invariata – un maggiore ricorso ad azioni di soccorso umanitario e di trasferimento protetto dei profughi dai Paesi di origine o di prima accoglienza a quelli di *resettlement*, ma anche proponendo una riforma del diritto d’asilo che disciplini procedure di accesso alla protezione già nei Paesi terzi, prevedendo conseguentemente l’ingresso protetto nei Paesi di destinazione (*Protected Entry Procedures*).¹⁵

Queste due prospettive non sono però tra loro necessariamente contrapposte. Anche perché neppure la migliore regolamentazione dell’asilo tra quelle oggi auspicabili nel quadro del diritto dell’Unione europea consentirebbe, probabilmente, di evitare il ricorso, almeno in talune circostanze, ad interventi di “allargamento umanitario” delle vie di accesso alla protezione o semplicemente all’accoglienza. Un allargamento che dovrebbe però avere una qualche consistenza numerica e per il quale non sembra bastare l’attuale proposta di un quadro dell’Unione per il reinsediamento, che pure persegue l’obiettivo di una maggiore adesione degli Stati membri rispetto all’attuale situazione.¹⁶

3. I “corridoi umanitari” nel contesto delle azioni della società civile volte a cambiare il paradigma europeo del diritto d’asilo

Il riformismo europeo non sembra peraltro avviarsi, almeno nel prossimo futuro, verso politiche pubbliche lungimiranti, rimanendo bloccato dalla coltivazione intensiva di messaggi ostili non privi di effetto nell’opinione comune e destinati a favorire un assetto politico-istituzionale molto probabilmente di verso contrario.

13. Così – con evidente gioco di parole riguardo all’istituto del “*non refoulement*” – sono state da tempo definite le politiche volte ad impedire l’arrivo in frontiera dei richiedenti asilo. Cfr. J. Hathaway, *The Emerging Politics of Non-Entrée, Refugees*, 1992, p. 40.

14. L’espressione, ripresa dall’opera di Bernanos sulle atrocità della guerra civile spagnola (I grandi cimiteri sotto la luna), è stata proposta di recente da Mons. G.C. Perego, *Uomini e donne come noi*, Milano-Brescia, La scuola ed., 2015, p. 8.

15. In tal senso era già l’approccio dato dal Parlamento europeo alle *Guidelines post-Stoccolma* del giugno 2014. Successivamente tale approccio è stato sviluppato dal Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C, nello studio del 2016, *The Implementation of the Common European Asylum System*.

16. Mi riferisco alla 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, Bruxelles 13 luglio 2016.

La svolta, se vi sarà, non verrà dunque, direttamente, da una politica illuminata (di cui sentiamo decisamente la mancanza) ma dal lavoro tenace e paziente all'interno della società civile, dando spazi di azione alle sue componenti più creative, libere – al contrario dei Governi – dalla paralizzante paura delle più vicine elezioni.

È questo l'ambito nel quale vanno collocati i due “corridoi umanitari” promossi dalle organizzazioni sopra richiamate, ad un certo numero di profughi – stimato ora in mille e cinquecento persone, ma destinato ad estendersi in altri Paesi e così ad aumentare di altre migliaia – è stata finalmente garantita la sicurezza del viaggio dai Paesi di primo e precario asilo all'Italia,¹⁷ dove essi trovano un'accoglienza preparata e fortemente disseminata, evitando sia le concentrazioni che l'isolamento in località troppo periferiche e prive di interazione sociale.¹⁸

I Paesi di primo asilo coinvolti sono il Libano, l'Etiopia¹⁹ ed il Marocco.²⁰ I promotori di questa azione sostengono le spese del trasferimento e della successiva accoglienza ricevendo dal Ministero dell'interno e dal Ministero degli esteri l'opportuna cooperazione consistente, una volta svolte le opportune verifiche di sicurezza, nel rilascio del visto di ingresso e nella segnalazione dei beneficiari, al momento del loro arrivo in Italia, alle questure e alle Commissioni territoriali competenti per l'esame della domanda di protezione internazionale.

Questo modello di cooperazione tra lo Stato e la società civile, caratterizzato dalla presa in carico dei costi diretti del reinsediamento da parte di quest'ultima, fa dei “corridoi umanitari” un modello più facilmente ricevibile dai Governi, replicabili ogni qual volta vi sia la disponibilità della società civile a realizzarli, senza significativi costi economici e politici da parte delle pubbliche amministrazioni in quanto la responsabilità dell'ingresso e dell'accoglienza, almeno per il primo anno, è assunta pienamente dalle associazioni promotrici.

17. L'espressione “primo asilo” prescinde, nel senso lato qui attribuitogli, dalla qualificazione giuridica dell'accoglienza ricevuta, limitandosi a sottolineare, riguardo ai Paesi la mancanza delle condizioni di inserimento sociale e le precarie condizioni materiali dell'accoglienza. Poiché i corridoi umanitari presuppongono la decisione da parte dello Stato che fornisce la protezione internazionale di rilasciare un visto per motivi umanitari, non può che esulare dall'economia di questo contributo il pur fondamentale tema della qualificazione di un Paese terzo di transito o di precedente soggiorno come Paese sicuro, benché sia opinione dell'autore che non dovrebbe essere qualificato come Paese sicuro quello dove non sono assicurate effettive possibilità di inserimento sociale ed adeguati standard di accoglienza. Sul punto, tra molti, G. Morgese, *Recenti iniziative dell'Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati*, in questa *Rivista*, n. 3-4.2015, p. 15 ss.; L. Daniele, *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 391 ss.

18. Cfr. M. Impagliazzo, *Le vie dell'integrazione latina*, in *Limes*, 7, 2016, p. 127 ss.

19. Da cui è previsto l'arrivo di 500 profughi, in prevalenza dal Sud Sudan, Eritrea e Somalia.

20. L'effettiva esecuzione del progetto in quest'ultimo Paese ad oggi è tuttavia sospesa. Al momento (dicembre 2016) sono arrivati in Italia i primi 500 profughi siriani – inclusi alcuni palestinesi già rifugiatosi in Siria – e iracheni.

Segnali riguardanti l'attrattività di questo modello presso i Governi europei provengono, per ora, dalla Francia e dalla Polonia, dove pure sono coinvolte realtà ecclesiali ecumenicamente unite nella/dalla solidarietà ai profughi.

Nati sul terreno di una libertà di azione solidale “graziosamente” concessa e delimitata dai Governi, i “corridoi umanitari” recano però in se stessi alcune ambiziose linee di riforma sia riguardo alle politiche pubbliche in materia di asilo e di immigrazione sia riguardo al rafforzato ruolo che dovrebbe essere riconosciuto alla società civile, ad esempio reintroducendo, sia pure su basi nuove rispetto al passato, l'istituto della *sponsorship*.²¹

4. Sponsorizzare per evitare le morti in mare e contrastare l'immigrazione clandestina

Sebbene oggi la Commissione europea le collochi tra gli strumenti dei quali auspica l'incremento per assicurare un migliore esito a programmi di reinsediamento dei richiedenti asilo, non v'è dubbio che le sponsorizzazioni private costituiscano una modalità di gestione dell'ingresso e dell'accoglienza anche per altre categorie di migranti.

In Italia, fino al 2002, il Testo unico sull'immigrazione prevedeva la “Prestazione di garanzia”, più comunemente detta *sponsorship*, mediante la quale un “garante” poteva chiedere l'ingresso in Italia per motivi di ricerca del lavoro di un cittadino straniero residente all'estero.

Lo *sponsor* – un privato oppure un ente, a ciò espressamente autorizzati – doveva però dimostrare «di poter effettivamente assicurare allo straniero alloggio, copertura dei costi per il sostentamento e l'assistenza sanitaria» per la durata del primo permesso di soggiorno di un anno.²²

Questa modalità di immigrazione legale ha riguardato nei suoi 4 anni di vigenza diverse migliaia di persone. Numeri invero non altissimi, anche a causa di alcune rigidità regolamentari, e tuttavia ugualmente importanti perché fatti in prevalenza da quei medesimi familiari, parenti od amici di immigrati già residenti in Italia che si sarebbero altrimenti affidati alle organizzazioni del traffico clandestino dei migranti. Che sia così è stato purtroppo tragicamente dimostrato dai documenti ritrovati sui corpi delle persone

21. Cfr. E. Yahvaoui Krivenko, *Hospitality and Sovereignty: What Can We Learn From the Canadian Private Sponsorship of Refugees Program?*, Oxford, Oxford University Press, Accepted January 29, 2012, secondo cui «the private sponsorship of refugees program should be regarded as more than just an interesting way to implement states' obligations. It should be seen as an example of, and opportunity for, innovative development in international law, which could provide a more human dimension, enabling more persons to get the protection to which they are entitled».

22. Per un'attenta analisi dell'istituto e sulle motivazioni addotte per la sua abolizione cfr. G. Ludovico, *Profili sostanziali: la disciplina del lavoro subordinato*, in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Padova, Cedam, 2004, p. 793 ss.

“morte di speranza” mentre cercavano di attraversare il mare stipate nei vecchi scafi dei trafficanti per raggiungere i loro familiari in Italia o altrove in Europa.

Nei mutati orizzonti della “terza guerra mondiale a pezzi” la reintroduzione della *sponsorship* potrebbe ora assolvere – mediante un adeguato *restyling* disciplinare rispetto alle forme già sperimentate – una duplice funzione, conservando in primo luogo quella, certamente preziosa, di valvola regolatrice dei flussi migratori per catene familiari e amicali, tipici dei Paesi di immigrazione nei quali vivono comunità non ancora definitivamente sciolte dal cordone ombelicale con il Paese di origine (un canale di immigrazione regolare, dunque, che toglierebbe clienti al traffico dei migranti illegali); nel contempo però la *sponsorship* potrebbe divenire un secondo canale ordinario di ingresso protetto dei profughi provenienti dalle aree di crisi o dai limitrofi Paesi di primo asilo,²³ seguendo così l’esempio ed i numeri dei programmi canadesi di sponsorizzazione dei profughi siriani.²⁴

Si prospetta, quindi, una nuova strategia dell’accoglienza di respiro continentale, ad un tempo realistica e ambiziosa. Si prende atto, infatti, della difficoltà degli Stati membri e dell’Unione europea ad attuare politiche ed interventi umanitari più coraggiosi. Ma si individua nel contempo uno spazio di manovra per la società civile – a partire dall’iniziativa dei corridoi umanitari – che chiede a sua volta una solidarietà limitatamente partecipativa da parte dei Governi, in modo da creare le premesse di consenso attivo a future politiche pubbliche più ardite di quelle che timori e umori elettorali oggi sembrerebbero imporre.

Molte più vite potrebbero allora essere protette e accompagnate in percorsi virtuosi di inclusione sociale modificando significativamente i numeri d’insieme delle politiche europee di *Protected Entry Procedures*, attualmente costituite soprattutto dalle azioni di reinsediamento richieste dall’Unione europea agli Stati membri.

Va osservato, al riguardo, che l’attuale programma europeo di reinsediamento prevede circa 20.000 beneficiari, inclusi i profughi siriani reinsediati dalla Turchia in attuazione della clausola 1:1 prevista dall’accordo del 18 marzo 2016 tra l’Unione europea e la Turchia stessa.²⁵ Ma sino al novembre 2016, nonostante l’approssimarsi della fine del

23. Il primo canale, in teoria, è costituito dalle azioni pubbliche, benché queste siano oggi molto ridotte.

24. Non a caso i media canadesi hanno dato particolare copertura ai “corridoi umanitari” dando conto, tra l’altro, del fatto che «Church groups hope small program to bring refugees safely to Europe can be scaled up across continent [...] the initiative is the first of its kind in Europe, and organizers insist it’s a promising model that can be exported throughout the continent» (così M. Williams, *Canadian Broadcasting Corporation, CBC News*, servizio trasmesso il 17 giugno ed il 20 giugno 2016).

25. Su cui l’interessante valutazione – anche nella prospettiva piuttosto attuale di nuovi accordi con i Paesi africani e con quelli della costa sud del Mediterraneo – di C. Favilli, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Dir. umani e dir. int.*, 2016, 2, p. 405 ss.

periodo biennale previsto, ne erano giunti poco più della metà, per un totale di 11.852 persone e con l'inadempienza assoluta di 6 Paesi membri.²⁶

L'esiguità di queste cifre si comprende meglio nel confronto con altre azioni poste in essere anche al di fuori dell'Europa, come è il caso, ad esempio, dei 25 mila siriani reinsediati in Canada nel 2016²⁷ e degli 85 mila programmati (ma solo in parte accolti) dagli Stati Uniti per l'anno 2016. La modestia dei numeri del reinsediamento europeo, del resto, è tale da potere essere superata, in alcuni Paesi membri, da iniziative "private" come quella dei "corridoi umanitari", che di privato hanno, indubbiamente, la qualificazione giuridico-civilistica degli enti promotori ai sensi del codice civile, ma che in realtà costituiscono un modello di pubblica mobilitazione della società in sinergia con lo Stato, nonché una sfida per i Governi e l'Europa a fare di più.

5. Le ragioni del nome

L'espressione "corridoi umanitari" non appartiene al lessico formalizzato e tecnicizzato dalle organizzazioni internazionali che si occupano di asilo e di immigrazione, né essa figurava, almeno sino ad oggi, tra le figure del diritto internazionale umanitario ad indicare modalità di soccorso riconducibili all'esperienza qui in esame. Va tuttavia osservato come, nell'uno come nell'altro ambito, le diverse azioni messe in campo hanno trovato spesso un loro nome, una volta intraprese, più per convenzione, od in base all'accettazione del loro utilizzo da parte dei principali attori del momento, che non per effetto di una tassonomia governata da criteri scientifici o da norme di diritto positivo. Si tratta, talvolta, di formule non vincolanti, rese con intento descrittivo od evocativo – come, appunto, quella dei "corridoi umanitari" – capaci, magari, di sintetizzare l'azione posta in essere o di indicarne agli interlocutori gli obiettivi più significativi.

Di "corridoi" si parla comunemente riferendoli ad itinerari sicuri di transito attraverso zone di combattimento, sia per il trasferimento della popolazione sia per il trasporto di aiuti. Per aggettivare tali corridoi non si è però subito – ed unanimemente – utilizzata solo il termine "umanitari" ma anche altri, ad iniziare dall'espressione "corridoi di emergenza";²⁸ od anche quella di "corridoi di tranquillità", riguardo, ad esempio, ad un'azione che ancora costituisce motivo di riflessione nella letteratura giuridica –

26. Dati tratti da: Commissione europea, *Relazione sui programmi di ricollocazione e di reinsediamento d'emergenza dell'UE*, 9 novembre 2016.

27. Più esattamente 25.080 tra novembre 2015 e febbraio 2015. Di questi 8.527 con sponsor privati; 14.383 assistiti dal Governo; 2.170 con un sistema misto pubblico-privato. 678 milioni di dollari la stima del costo complessivo dell'operazione (fonte: *Department of Immigration, Refugees and Citizenship*).

28. Cfr. ad esempio, la Risoluzione dell'Assemblea generale A/Res/43/131 del dicembre 1988, riferita a alla necessità di creare a titolo temporaneo "corridoi di emergenza" per la distribuzione di aiuti medici ed alimentari.

l'operazione "Lifeline Sudan" – realizzata per affrontare la carestia che aveva colpito le popolazioni del Sudan meridionale durante il conflitto degli anni 1987-1991. L'accordo tra Governo e ribelli rese allora possibile, nel 1989, l'apertura, appunto, di "corridoi di tranquillità" tramite i quali venne assicurato l'arrivo dei soccorsi internazionali e poté essere ripresa, in condizioni di maggiore sicurezza, la coltivazione della terra ed altre attività economiche.²⁹ Ancora nel 2014, sebbene i commentatori parlassero al riguardo dell'apertura di corridoi umanitari in Siria,³⁰ non v'è traccia di tale espressione nella Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 2165 del 14 luglio 2014, con la quale veniva imposto al Governo siriano il passaggio da 4 diversi varchi sul fronte di aiuti di prima necessità alla popolazione civile stremata. La risoluzione utilizza invece più volte le espressioni "aiuto umanitario" e "soccorso umanitario".³¹

Di "corridoi umanitari" si è insistentemente parlato pure a beneficio della martirizzata popolazione di Aleppo, vittima di un duplice assedio stragista,³² sia per sottrarla alla prosecuzione del conflitto, sia per consentire, almeno, la fuga della popolazione verso il confine turco-siriano a nord della città.³³ Ed in effetti, quei corridoi umanitari, a lungo vanamente invocati, avrebbero potuto salvare molte vite di civili ad Aleppo ed in tutta la Siria.

Ma anche chi è riuscito ad uscire dai diversi teatri del conflitto armato ha bisogno di protezione da pericoli spesso mortali, come il naufragio in mare.

È dunque sembrato ai promotori dei "corridoi umanitari" che questo dovesse essere il nome dell'azione con la quale ad un certo numero di profughi – stimato inizialmente in mille persone, ma destinato ad aumentare di altre migliaia – è stata finalmente garantita

29. Cfr. L. Sheridan, *Institutional arrangements for the coordination of humanitarian assistance in complex emergencies of forced migration*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 2000, 14, p. 941.

30. Così, ad esempio, C. Focarelli, *Trattato di diritto internazionale*, Torino, Utet, 2016, p. 1222.

31. Questo il passo decisivo della Risoluzione: «[...] constituer un mécanisme de surveillance, placé sous l'autorité du Secrétaire général, pour superviser, avec l'assentiment des pays voisins de la Syrie concernés, le chargement dans les installations de l'ONU concernées de tous les envois de secours humanitaires des organismes humanitaires des Nations Unies et de leurs partenaires d'exécution, de même que toute inspection subséquente des envois par les autorités douanières des pays voisins concernés, en vue de leur passage en Syrie aux postes frontière de Bab el-Salam, Bab el-Haoua, Yaroubiyé et Ramtha, et pour adresser les notifications de l'ONU aux autorités syriennes confirmant le caractère humanitaire de ces envois de secours».

32. Risale al 22 giugno 2014 l'appello promosso da A. Riccardi "Save Aleppo" per fare di Aleppo – città da lungo tempo abitata da cristiani, musulmani ed ebrei – una "città aperta" (cioè sottratta alle operazioni militari) predisponendo nell'attesa di questo corridoi umanitari e rifornimento per i civili. Il testo dell'appello è reperibile sul sito www.santegidio.org.

33. Ci si è chiesti, tra l'altro – ma la proposta era irrealistica nel non considerare la necessità di un accordo con la Russia – se fosse praticabile, anche senza una risoluzione del Consiglio di sicurezza, e quindi con un'azione NATO o USA, creare una no-fly zone per proteggere un corridoio umanitario (così H. Hongju Koh, *The War Powers and Humanitarian Intervention*, in *Houston Law Review*, 2016, 53, p. 971.

la sicurezza del viaggio fino al raggiungimento di un luogo di stabile accoglienza e di inserimento sociale.

6. Il campo di azione dei corridoi umanitari

Prima di collocare i “corridoi umanitari” tra i diversi strumenti di protezione occorre definirne l’ambito soggettivo di applicazione.

Troppo ristretta si è infatti rivelata la pretesa di limitare l’utilizzo delle procedure di ingresso protetto ai profughi già riconosciuti come rifugiati dall’UNHCR, facendone così l’unica porta di accesso ai diritti di protezione internazionale.

Per quanto le possibilità operative, l’eccezionale patrimonio di professionalità di cui dispone e lo statuto giuridico di diritto internazionale che lo caratterizza rendano l’UNHCR indubbiamente il primo ed indispensabile protagonista delle azioni di protezione internazionale, le diverse crisi umanitarie hanno tuttavia dimostrato quanto sia pure necessario, a volte, diversificare i percorsi di accesso alla protezione.

È questo il caso in concreto verificatosi, tra gli altri, proprio riguardo ai profughi siriani in Libano, Paese che non ha sottoscritto la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, ma che ha comunque accolto non meno di un milione e mezzo di profughi siriani. A partire dal 2014 il Governo libanese ha però progressivamente irrigidito le politiche nazionali in materia di accoglienza, rendendo più difficile l’ingresso per i profughi siriani. In particolare le autorità libanesi hanno chiesto all’UNHCR di “deregistrare” i rifugiati giunti in Libano dopo il 5 gennaio 2015 e di sospendere le nuove registrazioni.³⁴

A seguito di queste misure non solo e non tanto è divenuta più difficile la via di fuga verso il Libano ma è aumentato considerevolmente il numero dei profughi in posizione irregolare cui non è consentito accedere alle procedure di registrazione UNHCR. Di conseguenza, se le operazioni di *resettlement* non potessero prescindere dal riconoscimento od anche solo dalla registrazione presso l’UNHCR, una quota importante di profughi, già particolarmente fragilizzati dalla maggiore precarietà della loro presenza nel Paese, rimarrebbero *a priori* esclusi dai programmi di rafforzamento della protezione ad opera delle diverse Agenzie per il *resettlement* od anche per il miglioramento dell’accoglienza nel Paese di primo asilo, nonostante la loro oggettiva condizione di vulnerabilità.

34. Cfr., al riguardo, la scheda tematica *Libano, un rifugiato al minuto*, in Anci, Caritas Italiana, Fondazione Migrantes, Sprar, in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, 2015, p. 219, nonché il documento Unhcr, *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon*, 2016, p. 13.

I “corridoi umanitari” vanno però oltre la questione procedurale (se sia irrinunciabile oppure no il preventivo esame di eleggibilità da parte dell’UNHCR)³⁵ pur così gravida di effetti sostanziali, individuando i propri beneficiari sia sulla base del loro bisogno di protezione internazionale, sia facendo riferimento, anche in via alternativa, al criterio della vulnerabilità.³⁶

I corridoi si potrebbero dunque offrire, in taluni e ben verificati casi, pure come strumento di soccorso per persone mancanti dei requisiti di legge per ottenere il formale riconoscimento della protezione internazionale, le quali tuttavia, in ragione della loro accentuata vulnerabilità, potrebbero comunque beneficiare di una misura di protezione umanitaria messa in atto dallo Stato di imminente destinazione malgrado l’assenza di un obbligo internazionale di protezione.³⁷ Si pensi, ad esempio, a donne con bambini, a vittime della tratta, a persone disabili, anziane o malate, i cui motivi di espatrio dal Paese di cittadinanza non siano in effetti riconducibili ad una persecuzione personalizzata e che non siano minacciati, a causa di vicende politiche generali, di un sistema di giustizia inaffidabile, o di conflitto interno da un grave ed ancora attuale pericolo di vita o per l’incolumità e la libertà personale, ma che nonostante ciò andrebbero incontro a condizioni di vita insostenibili, a causa della loro specifica vulnerabilità, tanto nel caso di ulteriore permanenza nel Paese di primo asilo o di transito, quanto nel caso di rientro nel Paese di origine, ove quest’ultimo risulti incapace di assicurare protezione riguardo alla specifica

35. Di per sé rinunciabile, in effetti, se l’azione si collocasse, autonomamente, nel quadro di una politica esclusivamente nazionale di reinsediamento. Opposta conclusione sembrerebbe trarsi, ad oggi, rispetto ai reinsediamenti attuati dai singoli Paesi membri in adesione al programma europeo già richiamato.

36. Del resto, avviandosi nella medesima direzione, già nel 2006 l’UNHCR aveva inserito nei suoi piani di azione i flussi misti, composti sia da rifugiati che da altri soggetti vulnerabili, bisognosi di protezione (*protection seekers* invece che *asylum seekers*). Cfr., al riguardo: A. Betts, (august 2008), *New Issues in Refugee Research: Towards a “soft law” framework for the protection of vulnerable migrants*, nel *Research Paper* n. 162 del UNHCR.

37. L’applicazione dell’art. 25, Reg. CE, n. 810/2009 potrebbe infatti essere seguita, all’arrivo in Italia, dall’applicazione dell’art. 5, co. 6, TU, in combinato disposto con l’art. 11, co. 1, lett. *c-ter*, del d.p.r. 394/1999, dando luogo al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Sul punto cfr. M. Acierno, P. Morozzo della Rocca, *Le procedure di protezione internazionale*, in *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, a cura di P. Morozzo della Rocca, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2015, p. 51 ss. Una clausola umanitaria è comunque contenuta, costituendo così la base giuridica vincolante di fonte negoziale, all’art. 3 del Protocollo di intesa tra Ministero degli esteri, Ministero dell’interno, Comunità di Sant’Egidio, Federazione delle Chiese evangeliche e Tavola valdese, ove è disposto quanto segue: «Le situazioni personali e familiari dei richiedenti saranno vagliate con riferimento ad una pluralità di criteri preferenziali: a) Persone riconosciute meritevoli dall’UNHCR, almeno *prima facie*, del riconoscimento dello *status* di rifugiati in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 ed al relativo Protocollo del 1967; b) Persone per le quali, pur non ricorrendo le condizioni di cui al punto precedente, esista tuttavia il fondato motivo che, nel caso di rientro nel Paese di origine, possano subire un danno grave, anche come conseguenza di una situazione di conflitto armato, di violenza endemica o di violazione sistematica dei diritti umani; c) Persone che, pur non ricomprese nei precedenti punti, manifestano una comprovata condizione di vulnerabilità determinata dalla loro situazione personale, dall’età e dalle condizioni di salute. Ognuno dei criteri indicati ai punti precedenti, se comprovato nella sua consistenza e gravità, può motivare l’ammissione della persona al progetto».

situazione di vulnerabilità sofferta, specie se mancante di un adeguato livello di ordine pubblico materiale³⁸.

Vero è che, sino ad oggi, questo possibile tratto più strettamente umanitario del progetto “Apertura di corridoi umanitari” è rimasto latente perché riguardante esclusivamente famiglie e persone vulnerabili fuggite dalla Siria. Una condizione, questa, che difficilmente potrebbe dare adito a dubbi sull’eleggibilità allo *status* di protezione internazionale. Ma il carattere più spiccatamente umanitario del progetto – già avallato, in Europa, da precedenti esperienze di reinsediamento realizzate in Svezia, Finlandia e Danimarca³⁹ – potrebbe assumere maggiore concretezza nel momento in cui la sua azione verrà rivolta a profughi di altre nazionalità, presenti in Etiopia o in Marocco, i quali, giunti in Italia, in alcuni casi, potrebbero ricevere un titolo di soggiorno per motivi umanitari (ai sensi dell’art. 5, co. 6, d.lgs. n. 286 del 1998 in combinato disposto con l’art. 11, co. 1, lett. c-ter, del d.p.r. 394 del 1999), in accordo con l’effettiva natura del loro bisogno, qualora dall’esame della richiesta di asilo non emergesse alcun profilo di eleggibilità ad uno *status* di protezione internazionale.

7. I “corridoi umanitari” nel quadro delle *Protected Entry Procedures*

Quali sono le peculiarità dei “corridoi umanitari” in rapporto alle diverse *Protected Entry Procedures* (PEPs)?

Certamente essi costituiscono una possibile alternativa – ma sarebbe piuttosto auspicabile un regime di concorrenza virtuosa rispetto al cosiddetto asilo diplomatico,⁴⁰ il quale consiste nell’accesso alle procedure di esame della domanda di protezione internazionale già presso l’autorità diplomatica o consolare e dunque il successivo trasferimento nel Paese resosi responsabile della protezione e l’inserimento nel circuito dell’accoglienza per richiedenti asilo o rifugiati approntato dalla pubblica amministrazione.⁴¹

38. Questa possibilità non appare evidente dalla lettura dell’art. 2 dei due Protocolli, ove però neppure è impedita (art. 2: «la finalità del progetto è di favorire l’arrivo in Italia [...] dei potenziali beneficiari di protezione internazionale, in specie i soggetti più vulnerabili»). La clausola di riferimento è invece costituita dal successivo art. 3, ove è disposto che i beneficiari del progetto possano essere, alternativamente, sia «persone riconosciute meritevoli dall’UNHCR, almeno *prima facie*, del riconoscimento dello *status* di rifugiato», sia «persone che, pur non ricomprese nel precedente punto, manifestano una comprovata condizione di vulnerabilità determinata dalla loro situazione personale, dall’età e dalle condizioni di salute».

39. Al riguardo, cfr. D. Perrin, F. McNamara, *Building Knowledge for a Concerted and Sustainable Approach to Refugee Resettlement in EU and its Member States*, in *Refugee Resettlement in the EU, 2011-13 Report*.

40. Su cui F. Lenzerini, *Asilo e diritti umani*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 37 ss.

41. Sul punto l’ordinata scheda tematica presente nel documento CIR, *Ponti non muri*, Roma, Imprinting srl, 2015, p. 18 ss.

Va poi sottolineata la differenza, ma anche alcune similitudini, con le operazioni di trasferimento umanitario temporaneo.

In tal caso il confronto merita di essere svolto prescindendo da quanto stabilito nella Direttiva del Consiglio sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati, ove si ipotizza, all'art. 2, che il flusso di ingresso degli sfollati possa essere agevolato da un programma di evacuazione, mentre all'art. 8, par. 3, si prevede che all'occorrenza gli Stati membri forniscano «qualsiasi agevolazione utile per ottenere i visti prescritti compresi i visti di transito». Come sappiamo, infatti, la Direttiva non ha mai trovato applicazione, essendo questa condizionata al potere di iniziativa della Commissione ed alla successiva decisione del Consiglio dell'Unione a fronte di un esodo di massa.

Più significativo è invece il rilievo dato dal Regolamento n. 516/2014,⁴² tra le azioni sostenibili dal Fondo asilo,⁴³ agli «altri programmi di ammissione umanitaria» («altri» rispetto, in via principale, ai reinsediamenti), definiti come «un processo *ad hoc* mediante il quale uno Stato membro ammette cittadini di Paesi terzi a soggiornare temporaneamente nel suo territorio al fine di proteggerli da crisi umanitarie urgenti a seguito di eventi come capovolgimenti politici o conflitti» (art. 2, lett. b).

In concreto – a partire cioè da ciò che è stato effettivamente realizzato – il confronto con i «corridoi umanitari» merita di essere svolto riguardo ad una serie di azioni con le quali è già stato consentito ad enti non statuali di fare viaggiare ed accogliere in condizioni di sicurezza sul territorio nazionale gruppi di profughi destinati a permanervi per un periodo di tempo limitato.

In queste azioni a volte la temporaneità è rimasta un dato di intenzione smentito dal protrarsi della situazione di crisi umanitaria. Altre volte invece la temporaneità era dovuta, già in partenza, all'esistenza di un progetto migratorio ulteriore, programmato ed esplicitato sin dall'inizio, sicché l'autorizzazione all'ingresso ed al soggiorno erano avvenute per ragioni di transito o di ulteriore migrazione curata, talvolta, da Agenzie internazionali.

Un'operazione di trasferimento umanitario finalizzata all'ulteriore emigrazione si è avuta, ad esempio, nell'autunno del 1986, durante la guerra tra Iran ed Irak, a favore di un gruppo di circa 250 caldei iracheni dispersi sulle montagne appena oltre il confine con la Turchia orientale, nella provincia curda di Mardin, i quali furono soccorsi dalla

42. Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, n. 516, che istituisce il Fondo asilo, migrazione e integrazione.

43. Oggi «Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione» (FAMI), su cui, per brevi note sulla sua gestione in Italia, N. Petrovic, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 140 ss.

Comunità di Sant'Egidio attraverso contatti locali, quindi condotti prima ad Istanbul e poi in Italia, con un ponte aereo reso possibile anche grazie all'intervento del Governo ed in particolare del Ministro dell'interno, Oscar Luigi Scalfaro. I profughi furono ospitati a Roma sino alla loro ulteriore emigrazione, soprattutto in Canada, mediante sponsorizzazioni private sollecitate dalla Comunità di Sant'Egidio sia per loro che per altri caldei ed assiri iracheni rifugiatisi nel frattempo in alcuni campi profughi dell'Iran.

Del resto già nel 1982 un trasferimento in Italia con modalità di accoglienza simili ed una successiva emigrazione in altri Paesi era stato realizzato a favore di un gruppo di cristiani libanesi provenienti dalla zona montuosa dello Chouf, controllata dalle milizie druse, con le quali la Comunità di Sant'Egidio aveva negoziato un accordo di protezione delle comunità cristiane della zona.⁴⁴

In generale, rispetto al modello del reinsediamento, i programmi temporanei di ammissione umanitaria (con o senza l'utilizzo di sponsor privati) si differenziano per una maggiore semplicità delle procedure, imposte da situazioni di urgenza e di vulnerabilità riguardanti gruppi di profughi ai quali, salvo che non facciano successivamente ed individualmente domanda di protezione internazionale, viene rilasciata un'autorizzazione al soggiorno solo temporanea, di breve o di media durata, da rinnovare nel caso in cui la situazione di pericolo ancora sussista allo spirare del termine indicato ed eventualmente convertibile in un diverso permesso di soggiorno, ad esempio per lavoro o per motivi familiari.

I "corridoi umanitari" condividono con questo tipo di azione la possibilità che i suoi beneficiari non siano individuati tra coloro per i quali l'UNHCR ha disposto la protezione internazionale, ma se ne differenziano perché non presuppongono, anche se nemmeno escludono, la temporaneità del soggiorno, mirando piuttosto alla migliore inclusione sociale possibile in uno scenario che a breve dovrebbe consentire, anche come effetto delle politiche nazionali di stop all'immigrazione per lavoro, la possibilità di una maggiore stabilizzazione di coloro che giungono nell'Unione europea per motivi di asilo.

Quanto già osservato riguardo ai soggetti eleggibili al progetto dei corridoi umanitari ne rende evidente la differenza pure rispetto al programma di reinsediamento dell'Unione europea, così come definito dal Regolamento UE n. 516/2014, il quale consiste nel trasferimento di rifugiati dal Paese di primo asilo dove essi sono già stati posti sotto la protezione dell'Alto Commissariato per i rifugiati ad un altro Stato che ha acconsentito ad

44. Per utili riferimenti, P. Anouilh, *From "Charity" to "Mediation", From the Roman Suburbs to UNESCO: the Rise of the "Peace Brokers" of the Community of Sant'Egidio*, in *Mediation in Political Conflicts. Soft Power or Counter Culture?*, a cura di J. Faget, Oregon, Oxford and Portland Ed., 2011, p. 92 ss.

accogliarli e ad offrire loro protezione.⁴⁵ Detto programma, come è noto, non è vincolante per i singoli Stati membri, i quali percepiscono un rimborso di 6.500 euro per ogni persona reinsediata sul proprio territorio;⁴⁶ ed andranno a percepirne 10.000 con l'approvazione della proposta di Regolamento del quadro europeo per il reinsediamento.

La differenza tra i “corridoi umanitari” ed il quadro europeo dei reinsediamenti riguarda anche un secondo aspetto, in quanto è ferma convinzione dei promotori dei “corridoi umanitari” quella di non volerli mettere nel conto dei *resettlement* promossi dall'Unione europea a carico dei singoli Paesi membri. Si vuole evitare, insomma, che la spinta per un maggiore impegno di solidarietà delle società civili europee vada a compensazione, facendo così somma zero, con gli impegni che i singoli Stati dovranno assumere nei riguardi dell'Unione europea e dell'UNHCR.

Vi sono però ulteriori differenze di prospettiva rilevabili tra l'azione dei “corridoi umanitari” e le politiche europee di reinsediamento. Tra queste merita forse di essere sottolineata quella costituita dalla mancanza, nei “corridoi umanitari”, di una strumentalità riguardo alle politiche di cooperazione in materia di immigrazione con lo Stato di primo asilo. Detta strumentalità è invece una delle caratteristiche più pronunciate della futura e forse ormai imminente politica di reinsediamento dell'Unione europea,⁴⁷ ora contenuta nella citata proposta di Regolamento.⁴⁸

In effetti l'attivismo legislativo delle istituzioni europee in materia di reinsediamento persegue tre finalità. La prima consiste nel dare una risposta umanitaria al dramma dei profughi “bloccati” nei Paesi di primo asilo ma bisognosi di ben altri standard di protezione e dunque destinati ad ulteriori e rischiose migrazioni via mare. La seconda finalità può essere individuata nell'obiettivo di alleggerire il peso dell'accoglienza gravante sui Paesi di primo asilo, di cui si teme il collasso. Ma è la terza finalità a caratterizzare maggiormente la disciplina del costituendo quadro europeo dei reinsediamenti: quella di

45. Cfr. l'art. 2 del Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, n. 516, il quale dispone: «Ai fini del presente Regolamento si intende per: a) «reinsediamento»: il processo mediante il quale, su richiesta dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (“UNHCR”) motivata da bisogno di protezione internazionale, cittadini di Paesi terzi sono trasferiti da un Paese terzo a uno Stato membro [...]».

46. Sulla base dell'art. 10 della decisione (UE) 2015/1601.

47. «Nella riunione del 25 e 26 giugno 2015 il Consiglio europeo aveva fra l'altro deciso che tre aspetti chiave dovrebbero avanzare di pari passo: ricollocazione/reinsediamento, rimpatrio/riammissione/reintegrazione e cooperazione con i Paesi di origine e di transito». Così nella sintesi che ne è proposta in premessa alla Decisione (UE) 2015/1601, del 24 settembre 2015, L 248/80 (Misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia), par. 7.

48. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di reinsediamento dell'Unione, a modifica del Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, Bruxelles, 13 luglio 2016. COM (2016) 468, p. 20. Benché fosse stato preannunciato dalla Commissione «un approccio legislativo vincolante e obbligatorio per il periodo successivo al 2016», il futuro quadro europeo dei reinsediamenti parrebbe annunciarsi per la dotazione di meccanismi più incentivanti che sanzionatori.

rafforzare, con un ulteriore strumento di scambio, le politiche di cooperazione in materia di contrasto ai flussi migratori illegali e di riammissione nei Paesi di primo asilo “sicuri” dei profughi non beneficiari di azioni di reinsediamento e pertanto non autorizzati all’ingresso, secondo il modello dell’accordo del marzo del 2016 tra Unione europea e Turchia.

A quest’ultimo riguardo si noti, in particolare, come la proposta di Regolamento preveda di assegnare il maggior numero di reinsediamenti a quei Paesi terzi, di primo asilo, che adeguino il loro diritto interno in materia di protezione internazionale in modo tale da rendersi “Paesi sicuri”, delegittimando così le richieste di asilo successivamente presentate in uno Stato membro dell’Unione europea all’esito di viaggi illegali, così come già stabilito per il caso dei profughi provenienti dalla Turchia la cui domanda di protezione internazionale non è valutabile nel merito in quanto esaminabile dalle stesse autorità turche.

L’ultimo confronto tra i “corridoi umanitari” e le altre possibili PEPs va infine svolto riguardo alla figura della *sponsorship*. Anche alla luce di quanto già poc’anzi osservato riguardo alle sponsorizzazioni private, non v’è dubbio che il progetto dei “corridoi umanitari” ne costituisca una modalità particolarmente strutturata che si caratterizza per la cura con cui, mediante la costituzione di una cabina di regia *in loco*, è stata considerata la fase dell’individuazione sul terreno dei beneficiari, che dunque non è stata delegata ad altri organismi.

La seconda importante caratteristica dei “corridoi umanitari” riguarda, inoltre, le modalità dell’accoglienza mirante all’inserimento sociale in Italia. Una preoccupazione di per sé connaturale al modello della *sponsorship* ma che nel caso in esame è stata attuata con modalità meritevoli di attenzione, come avremo modo a breve di osservare.

8. Conoscere, parlare, decidere: ovvero il dilemma della scelta

Appena i responsabili delle operazioni *in loco* delle associazioni promotrici presentano i dossier individuali agli uffici consolari iniziano le opportune procedure di controllo, anche a tutela della sicurezza nazionale. L’efficienza e la rapidità delle procedure è garantita, tra l’altro, anche dal rinvio al momento dell’arrivo in Italia dell’esame nel merito riguardo al bisogno di protezione internazionale od al ricorrere della vulnerabilità che potrà invece giustificare la concessione del permesso di soggiorno per motivi umanitari (ipotesi, quest’ultima, ad ora non ancora verificatasi riguardo ai profughi siriani e iracheni provenienti dal Libano).

In termini più generali può osservarsi che – una volta assicurata la dovuta accuratezza dei dossier e dei colloqui che ne hanno accompagnato la compilazione – maggiore sarà l’autorevolezza dell’ente promotore (e dunque la sua già sperimentata capacità di leale cooperazione con le proprie autorità nazionali) e minore sarà il rischio di un rallentamento

delle procedure di rilascio del visto di ingresso, che potrebbe avere come prima causa la ripetizione di un *pre-screening* (ad opera delle autorità consolari o, più plausibilmente, di personale aggiuntivo inviato in missione a tale scopo) sui requisiti di eleggibilità già di fatto svolto dall'ente promotore; e che sarebbe dunque opportuno non ripetere prima della partenza.

Un problema questo che sino ad oggi non si è affatto posto riguardo alle famiglie siriane presenti in Libano, tutte generalmente meritevoli del riconoscimento della protezione internazionale, ma che si potrebbe invece porre in altri contesti, se e quando verranno aperti desk in Paesi di transito dei flussi sub-sahariani, tra cui il Marocco.

Al riguardo occorre comunque osservare che la parte iniziale nell'attuazione dei corridoi umanitari non si realizza con la presentazione dei dossier agli uffici consolari ma è invece costituita dalla precedente e delicatissima fase della individuazione dei possibili beneficiari sul terreno, riservata, molto opportunamente, alla cura dei soli soggetti promotori, o meglio dei loro operatori *in loco*.

Altri attori locali, spesso istituzionali e comunque dotati per varie ragioni di capacità di influenza, vengono attentamente ascoltati ma non coinvolti nelle procedure al fine di non compromettere l'efficacia dei due principali criteri di scelta adottati: l'uno riferito alle obiettive caratteristiche di eleggibilità degli aspiranti beneficiari (la loro vulnerabilità);⁴⁹ l'altro consistente invece nella necessaria condivisione del progetto di accoglienza da parte loro, essenziale per diverse ragioni, tra le quali, non ultima, la necessità di evitare movimenti secondari.

Ogni singola ammissione ai corridoi umanitari è in effetti preceduta da un processo di adesione da parte delle persone coinvolte, la cui condizione di profughi non li rende di certo una "razza a parte" in confronto al resto della popolazione mondiale coinvolta nei processi migratori di più ampia portata, per cui aspettative, richieste ed eventuali progetti migratori ulteriori dovrebbero essere ben valutati insieme a loro.

Peraltro, molti di loro hanno avuto in precedenza – talvolta sino a pochissimo prima – una vita normale, spesso benestante o comunque non misera. Ed anche dopo la fuga dal Paese essi rimangono persone con obiettivi, con progetti di vita e con la capacità di agire tesa a migliorare la propria esistenza. Sebbene, in alcuni casi, i traumi subiti a causa del vissuto di guerra abbiano sviluppato sofferenze psichiche di non facile guarigione che richiedono un accudimento particolare.

49. Si legge, a questo riguardo, nel Protocollo di intesa con il Ministero dell'interno e con il Ministero degli affari esteri, che ai fini della eleggibilità al progetto «si tiene conto anche delle categorie di persone escluse dalla Convenzione di Ginevra, che, a causa della loro vulnerabilità, sono facili vittime della tratta o non hanno la possibilità di raggiungere la Europa. Per esempio, le donne sole con bambini, le donne vittime di tratta, i minori, gli anziani, le persone con disabilità o malattie gravi».

In ogni caso, la capacità di adesione dei profughi al progetto loro proposto è condizionata dalla effettiva comprensione di ciò che li attende alla destinazione finale. Ciò spiega perché normalmente le azioni di reinsediamento – nelle quali la meta finale non è decisa dal beneficiario ma gli è, per così dire, imposta – siano così complicate.⁵⁰

In particolare, «com'è naturale e comprensibile, il richiedente asilo non cerca soltanto una terra sicura, ma anche la vicinanza del conosciuto».⁵¹ Questo spiega, tra l'altro, perché i profughi che giungono in Italia via mare cerchino spesso di raggiungere altri Paesi, presso i quali dispongono di maggiori legami sociali, familiari o comunitari.⁵² Di conseguenza l'accesso ai corridoi umanitari si caratterizza per l'impegno dei volontari incaricati della individuazione dei soggetti beneficiari ad assicurare loro una prospettiva di accoglienza che offra immediate possibilità di inserimento in un contesto di comunità, grazie alle reti locali di volontari, dietro l'impegno dei beneficiari di non dare luogo, una volta arrivati in Italia, a «movimenti secondari» verso altri Paesi dell'Unione europea prima che tali ulteriori passi migratori vengano autorizzati (ad esempio mediante lo svolgimento delle pratiche di ricongiungimento familiare).

Per questa ragione viene anche accordata una particolare attenzione, ben esplicitata dall'art. 3 di entrambi i Protocolli, a coloro che abbiano «reti familiari o sociali stabili in Italia e per questa ragione hanno dichiarato di volersi stabilire ed integrare nel nostro Paese».

9. Quale visto per i “corridoi umanitari”?

Come è noto, il “visto” è un titolo di autorizzazione all'ingresso sul territorio nazionale di un Paese oppure di uno spazio comune a più Paesi, come nel caso dei visti cosiddetti Schengen.

Il rilascio del visto consente dunque alla persona bisognosa di protezione di intraprendere un viaggio sicuro sino al Paese di destinazione. Si tratta quindi di una misura strumentale alla realizzazione di diverse possibili azioni finali: reinsediamento, sponsorizzazione o ammissione umanitaria.

50. Cfr. D.A. Martin *Migration and Refuge in the Twenty-First Century: a Symposium in Memory of Arthur Helton: A New Era for U.S. Refugee Resettlement*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 2005, 36, p. 299.

51. Così C. Hein e M. de Donato, *Viaggio e arrivo. Quale accesso alla protezione?*, in *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, a cura di C. Hein, Roma, Donzelli, p. 274.

52. Sia consentito un breve inciso, sia pur fuori tema, per segnalare come il programma europeo di *relocation* abbia forse mancato l'obiettivo – certamente non facile – di assecondare questa ricerca del “focolare di sostituzione” da parte dei richiedenti asilo indirizzandoli ai Paesi membri con i quali essi hanno un genuine link. Sul punto le condivisibili considerazioni di M. Di Filippo, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'UE nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in questa *Rivista*, n. 2.2015, p. 33 ss.

Del visto – misura strumentale normalmente ma non sempre necessaria – il profugo farà ben volentieri a meno se possiede – caso questo piuttosto raro – la cittadinanza di un Paese per il quale l’Unione europea non preveda la necessità di munirsi.

Tuttavia, anche per quei Paesi per i quali l’ottenimento del visto sarebbe generalmente obbligatorio, è possibile farne a meno qualora lo Stato di destinazione decida di organizzare direttamente il trasporto dei profughi, consentendo l’ingresso in deroga all’obbligo di visto, come è stato fatto, ad esempio, nel caso del ponte aereo organizzato dall’aeronautica militare italiana in soccorso di 108 tra eritrei ed etiopici evacuati d’urgenza dalla Libia allo scoppio della guerra.⁵³

La normativa vigente in ciascuno Stato membro consente di scegliere tra diversi tipi di visti in base a percezioni di opportunità politica oppure a salvaguardia della sicurezza del richiedente. Questo fa sì che molto raramente i visti rilasciati per motivi umanitari o di protezione internazionale rechino stampata l’indicazione di tali motivi sull’adesivo applicato al passaporto od al lasciapassare. Questi saranno piuttosto indicati e giustificati nei dossier consolari e trasmessi per le vie interne alle autorità competenti del Paese di destinazione. In tal modo viene assicurata al beneficiario dell’azione umanitaria una sfera di riservatezza che potrebbe essergli necessaria fino al giorno dell’imbarco e talvolta anche oltre.

Nel caso dei Paesi facenti parte dello spazio comune Schengen il visto rilasciato per motivi umanitari o d’asilo può collocarsi all’interno di due cornici normative tra loro alternative: nazionale od europea.

La scelta tra i due canali dipenderà in buona parte dalle diverse convenienze dell’agire amministrativo necessario alla realizzazione dell’azione, la quale deve in qualche modo vedere la cooperazione di due Ministeri (interno ed esteri) e dell’autorità nazionale competente al riconoscimento della protezione internazionale. Ma dal punto di vista dei profughi non sembrerebbe esservi, in astratto, una particolare convenienza nel ricevere un tipo di visto piuttosto che un altro: l’importante, infatti, è ottenere la legittimazione all’imbarco e all’ingresso nel Paese di destinazione.

Ingresso che il possesso del visto – ove, come spesso accade, o sarebbe opportuno che accada, non incorpora nel documento che lo rappresenta la ragione del rilascio – non è del tutto sufficiente a garantire, dato che la polizia di frontiera potrebbe ugualmente respingere il titolare del visto che non dimostri di avere risorse economiche sufficienti e documenti giustificativi del soggiorno nel Paese.

53. Operazione sollecitata dal Vescovo di Tripoli, Martinelli, dall’Associazione Habeshia e dal Consiglio italiano per i rifugiati. Su cui cfr. C.I.R., *Ponti, cit.*, p. 58.

Ad evitare questo occorre dunque che, oltre a rilasciare il visto per motivi umanitari, lo Stato di destinazione ne dia avviso ai funzionari addetti al varco di frontiera prescelto oppure provveda ad un trasferimento assistito del beneficiari, come accade nel caso dei “corridoi umanitari”, i cui beneficiari giungono in Italia in gruppi accompagnati dai volontari degli enti promotori.

Come poc’anzi premesso, la cornice disciplinare di rilascio del visto è quella nazionale, la quale impone al titolare del visto di recarsi nel Paese membro che lo ha rilasciato senza operare transiti in altri Paesi dell’Unione. Ciascun Paese ha infatti ampi, anche se non sconfinati, margini di decisione nel rilascio di visti nazionali di lunga durata (come, ad esempio, i visti per lavoro, per motivi familiari o per cure mediche) mentre sottostà alla più performante disciplina europea per ciò che riguarda i visti di breve durata, validi per un soggiorno nei diversi Paesi membri non superiore ai 90 giorni, attraverso una qualsiasi frontiera esterna dello spazio Schengen. Quello del visto nazionale “per asilo” è, ad esempio, lo strumento costantemente scelto dalla Francia per le proprie azioni umanitarie in Iraq ed in Libano.⁵⁴

In alternativa al rilascio di un visto nazionale di lunga durata, l’art. 25 del Regolamento europeo sui visti⁵⁵ prevede invece la possibilità per i Paesi membri di rilasciare visti con validità territoriale limitata (al Paese che lo rilascia od eventualmente estesa anche ad altri Paesi che espressamente vi acconsentano) per motivi umanitari o di interesse nazionale in deroga alle condizioni di ingresso normalmente richieste dal codice delle frontiere Schengen (in particolare l’adeguata giustificazione del soggiorno solo temporaneo e dei mezzi economici sia per il proprio mantenimento che per il ritorno nel

54. In particolare dopo l’attacco contro la cattedrale siro-cattolica di Baghdad nel 2010 la Francia ha aperto canali di ingresso nel Paese per motivi umanitari in soccorso delle minoranze religiose irachene, operando soprattutto attraverso le proprie autorità consolari ad Erbil. Pur in mancanza di una disposizione che esplicitamente ne preveda la possibilità all’interno del codice di ingresso e soggiorno degli stranieri e l’asilo (CESEDA) sono state date istruzioni ai Consolati della regione recanti le modalità di ricevimento di domande di visto per l’asilo, sul quale non dovrà però esservi alcuna menzione della effettiva ragione che ha portato al suo rilascio. Nel 2015 le autorità diplomatiche francesi hanno rilasciato 3.000 visti per l’asilo a favore di iracheni cristiani, yazidi o di altre minoranze in pericolo, i quali dovevano però avere uno sponsor o comunque legami familiari con la Francia, oppure dimostrare di essere in una situazione di particolare vulnerabilità. In tutti questi casi il costo del viaggio è rimasto a carico dei beneficiari. Diverse, in parte, le modalità di azione in Libano, dove la Francia si è impegnata in un progetto di reinsediamento per una quota annua di 100 rifugiati già sotto la protezione dell’UNHCR, avviando nel contempo anche un’ulteriore azione di ammissione per motivi umanitari per le persone vulnerabili valutati come eleggibili alla protezione internazionale dopo una procedura svolta dall’OFPRA (l’ufficio per il riconoscimento dell’asilo) presso gli uffici consolari. Nel caso dei due interventi attuati in Libano il viaggio in Francia è a carico dell’OIM. Per approfondimenti cfr. la nota ministeriale del 19 gennaio 2015, a firma del prefetto incaricato del coordinamento per l’accoglienza dei profughi siriani, D. Blais, reperibile sul sito istituzionale OFPRA.

55. Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 810 del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti).

Paese di residenza).⁵⁶ È questa, ad esempio, anche la modalità prescelta nel 2015 dal Governo belga per il soccorso di 282 siriani di religione cristiana provenienti da Aleppo.⁵⁷ Non v'è comunque alcun dubbio che sia consentito ai Paesi dell'area Schengen di rilasciare visti per motivi umanitari.⁵⁸

Di questa possibilità si avvale quindi anche il progetto dei “corridoi umanitari”, avendo i promotori costruito sulla base giuridica di cui all'art. 25 del Regolamento europeo sui visti la disciplina negoziale contenuta in entrambi i Protocolli firmati con i due Ministeri di competenza (interno e affari esteri). E non è escluso che in futuro questo stesso strumento possa essere utilizzato per consentire, attraverso la presentazione delle domande di visto presso una sola Rappresentanza diplomatica, l'aprirsi di corridoi umanitari in determinati altri Stati dell'area Schengen che decidano di offrirsi come Paesi di destinazione allargando la validità territoriale, pur sempre limitata, del visto.⁵⁹

10. Quale futuro per i visti umanitari?

Il progetto di “apertura di corridoi umanitari” trova peraltro attuazione proprio mentre si fa più acceso il dibattito sulla disciplina e sull'effettività giuridica da riconoscere, in termini più generali, alla figura del visto umanitario di cui all'art. 25 del Regolamento n. 810/2009. A breve dovrebbe infatti giungere a decisione, davanti alla Corte di giustizia, la causa C-638/16 (Xx c. il Regno del Belgio), promossa da una famiglia siriana di Aleppo che si è vista rifiutare la richiesta di un visto umanitario dall'Ambasciata belga in Libano. L'Avvocato generale, concludendo per l'accoglimento del ricorso, ha ritenuto che l'art. 25, par. 1 a), del Codice dei visti deve essere interpretato nel senso che l'espressione “obblighi internazionali” contenuta nel testo di questa disposizione non si riferisca alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ma che tuttavia il rispetto di essa – ed in

56. L'art. 25 del Regolamento 810/2009 fa riferimento all'art. 5 del Regolamento (CE) n. 562/2006 (codice frontiere Schengen), oggi sostituito dal Regolamento (UE) n. 399 del 9 marzo 2016 ove disposizioni di analogo tenore sono contenute all'art.6.

57. Sui visti umanitari nell'ordinamento belga una scheda di informazione è disponibile sul sito del Centre fédéral migration, <http://www.myria.be/fr/donnees-sur-la-migration/asile-et-protection-internationale/visas-humanitaires>.

58. Una persona bisognosa di protezione internazionale ma dotata di risorse economiche e di adeguata documentazione potrebbe anche riuscire ad ottenere un normale visto Schengen e fare così ingresso in Europa scegliendo il Paese di sbarco preferito per chiedervi asilo. Né è escluso che un'autorità consolare possa rilasciare un normale visto Schengen in presenza degli elementi documentali normalmente idonei ad escludere il rischio migratorio pur avendo compreso le reali ragioni della richiesta del visto, ma il rilascio di un visto VTL risulta in quest'ultimo caso sicuramente più compatibile con i principi e le regole della cooperazione consolare Schengen.

59. Lo stesso art. 25 del Regolamento n. 810/2009 prevede che il visto per motivi umanitari «in via eccezionale può essere valido per il territorio di più Stati membri, fatto salvo il consenso di ciascuno degli Stati membri interessati» (art. 25 § 2). Si tratta quindi di un dispositivo legale aperto all'eventuale adesione successiva di altri Stati, tanto che il visto con validità territoriale limitata viene definito come «visto valido per il territorio di uno o più Stati membri ma non per tutti gli Stati membri» (art. 2 § 4).

particolare degli artt. 4 e 18 – è comunque vincolante per gli Stati membri in sede di esame del rilascio del visto ai sensi dell'art. 25.

Pertanto, secondo l'Avvocato generale, l'art. 25 deve essere interpretato nel senso che lo Stato richiesto del rilascio del visto umanitario è tenuto ad attribuirlo quando vi siano ragioni serie e verificate per credere che il rifiuto avrebbe per diretta conseguenza di esporre il richiedente al pericolo di subire trattamenti proibiti dall'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali, privandolo di una via legale per esercitare il suo diritto di chiedere una protezione internazionale nello Stato membro.⁶⁰

Ai nn. 126 e 127 delle Conclusioni il visto di cui all'art. 25 è dunque ricondotto alla medesima disciplina del procedimento e alla medesima possibilità di impugnazione delle altre tipologie di visto contenute nel Regolamento, con l'importante differenza, però, che lo Stato membro non potrà limitarsi ad invocare una delle cause di inammissibilità elencate al successivo art. 32, par. 1 (da cui è dato prescindere per questo particolare tipo di visto), ma dovrà in ogni caso esaminare le ragioni umanitarie invocate e rifiutare il visto solo se queste risultino inadeguate o infondate, spettando comunque al richiedente la possibilità di proporre ricorso ai sensi dell'art. 32, par. 3.

È lecito dubitare che dette conclusioni potranno convincere la Corte, la quale potrebbe però giungere a una decisione fondata su un punto di equilibrio più cauto ma non diametralmente opposto a quello indicato dall'Avvocato generale.⁶¹

L'ostacolo principale pare essere costituito dal carattere di eccezionalità su cui è costruita la fattispecie astratta (ove è scritto che «i visti con validità territoriale limitata sono rilasciati eccezionalmente nei seguenti casi [...]»)⁶² Sul piano sistematico, inoltre, questa proposta di valorizzazione dell'art. 25 del Regolamento n. 810/2009 dovrà superare l'obiezione costituita sia dalla tenuta del Regolamento Dublino III (e forse, a breve, Dublino IV) sia dalla comprensibile resistenza a dilatare gli obblighi di protezione sin dentro i confini di Paesi terzi (sia pure nei limiti delle sedi diplomatiche e delle funzioni da queste svolte). Ciò spiega, tra l'altro, l'aspra opposizione, oltre che del Belgio, dei molti Stati membri intervenuti nel procedimento.

Ciò non di meno, la prospettiva proposta è lungimirante perché offre all'Unione europea uno strumento già pronto all'uso per generalizzare, normandola, la prassi sin qui del tutto

60. Conclusions de l'Avocat général, M.P. Mengozzi, présentées le 7 février 2017, Affaire C-638/16 (PPU), Xx c. État belge.

61. Ad esempio riconoscendo una posizione differenziata ai richiedenti che abbiano legami particolari con il Paese di cui hanno sollecitato il visto ("legami familiari, famiglie di accoglienza, garanti, sponsor, etc.") così come ipotizzato dal giudice del rinvio alla Corte nella seconda delle due questioni pregiudiziali.

62. Tale obiezione è resistita dall'Avvocato generale osservando, al n.171, che «le caractère exceptionnel d'une procédure n'est pas, du point de vue des principes, antinomique avec un afflux, même important, d'individus».

eccezionale dell’asilo diplomatico che verrebbe a realizzarsi mediante due passaggi amministrativi distinti, prima fuori e poi dentro il Paese di asilo. E ciò al fine di contrastare le mafie del traffico clandestino di persone, offrendo ad una parte significativa delle loro vittime un’alternativa legale sin qui mancante.

Il riferito procedimento davanti alla Corte si inserisce infatti all’interno di un dibattito nel quale non sono mancate, in particolare dal Parlamento europeo, progetti di modifica del quadro normativo europeo, sino ad oggi però non recepiti.⁶³

Una prospettiva, questa, ripresa anche in Italia con l’auspicio di Linee guida comuni tra gli Stati membri (da determinare anche con l’assistenza di EASO, FRA e UNHCR), cui accompagnare «un indipendente e separato schema per i visti umanitari da rilasciarsi sotto forma di visti uniformi Schengen validi per tutta l’area Schengen piuttosto che i VTL».⁶⁴

Vengono così prospettate due innovazioni di grande rilievo, anche se di diversa importanza. La prima consiste nell’affermazione di un diritto soggettivo azionabile al rilascio del visto per motivi umanitari.

La seconda – costituita dalla validità spaziale del visto, non più limitata ad un solo territorio nazionale – potrebbe invece consentire ai beneficiari di superare le regole di competenza fissate dal “Sistema Dublino”, scegliendo la frontiera aeroportuale di sbarco in Europa.

Nel caso in cui queste prospettive *de iure condendo* dovessero trovare risposta nel legislatore europeo non v’è dubbio che residuerebbe comunque uno spazio, non regolabile negli stessi termini, da destinare alla gestione dei visti VTL funzionali alle particolari esigenze, anche di carattere umanitario, dei singoli Paesi membri. Per questa ragione non sarebbe comunque auspicabile l’abbandono di una forma di visto.

Meno ambiziosa, ma sicuramente opportuna, appare un’ultima e diversa proposta che, senza giungere all’affermazione dell’obbligatorietà del rilascio del visto per motivi umanitari (che in tal modo sarebbe destinato a corrispondere, geometricamente, al visto

63. Nel senso dell’obbligo del rilascio in presenza dei requisiti stabiliti dalle norme, cfr. il Rapport du Parlement européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au code des visas de l’Union [COM(2014)164], document A8-0145/2016, du 22 avril 2016. In precedenza va segnalato lo studio svolto – su committenza del Parlamento europeo – Directorate General for internal policies, Policy department C, (Citizens’rights and constitutional affairs) - da U. Iben Jensen, *Humanitarian visas: option or obligation?*, 2014, spec. p. 23 e 26 ss. In questo studio, come in altri che successivamente ne hanno riportato o sintetizzato il pensiero nei diversi contesti nazionali, si fa leva su un *obiter dictum*, estrapolato forse troppo arditamente dal suo contesto, contenuto nella sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, Grande Sezione, n. 84/12 del 19 dicembre 2013 (caso Koushkaki). In detto *obiter dictum* (n. 56) si richiama la necessità di valutare, prima di procedere al rifiuto o all’attribuzione del visto, la personalità del richiedente, il suo inserimento nel Paese di residenza, la situazione politica, sociale ed economica di tale Paese. Ma dette raccomandazioni erano in quel contesto finalizzate ad uno scopo opposto a quello che il lettore potrebbe qui intendere, nel senso, ad esempio, che la situazione del Paese di origine proprio perché difficile potrebbe rivelare un “rischio migratorio” e dunque il diniego del visto.

64. Così C.I.R., *Ponti, cit.*, p. 71.

per asilo), ritiene prioritario l'obiettivo di ampliarne l'utilizzo in relazione alla vastità e intensità delle crisi umanitarie, alle possibilità e/o priorità dei Paesi membri competenti al rilascio del visto ed alle richieste che in tal senso provengano dagli sponsor, adeguatamente selezionati.

Qualunque sia il percorso legislativo da fare in tal senso, sarebbe comunque opportuno, in primo luogo, modificare l'impostazione contenuta nell'Istruzione consolare comune Schengen (in particolare nella parte I, par. 2.3, nonché nella parte V, par. 3) ove è sottolineato il carattere eccezionale del rilascio del visto a validità territoriale limitata di cui all'art. 25 del Regolamento (CE) n. 810/2009, ciò che induce alcuni interpreti a ribadire il possibile utilizzo nel presente solo per piccoli numeri.⁶⁵

Riguardo poi alla futura disciplina del visto per motivi umanitari, salvo che la giurisprudenza della Corte di giustizia non induca a breve a repentini mutamenti di rotta, il confronto tra le diverse posizioni all'interno del complesso processo legislativo europeo è ancora in una fase iniziale e non è detto che tutto procederà a grandi velocità.

Al momento l'orientamento della Commissione e del Consiglio parrebbe quello di non inserire affatto questo tema tra le modifiche che si dovranno apportare al Codice visti (verrebbe dunque mantenuto l'attuale testo dell'art. 25) essendo il codice stesso centrato sui short-stay visa, mentre il visto umanitario si innesta (a premessa o a conclusione) dentro un procedimento che conduce a soggiorni di lungo periodo, se non addirittura definitivi. Tale orientamento è stato per ora condiviso dalla maggior parte dei Paesi membri, adducendo la preoccupazione, invero superabile, relativa alla impossibilità per le amministrazioni consolari di realizzare col proprio personale le *pre-asylum procedures*.⁶⁶

11. La sfida dell'inclusione sociale

Dove portano i corridoi umanitari? Per fortuna non dentro una caserma dismessa, oppure un albergo in quasi abbandono, ma presso tante case, luoghi di accoglienza diffusa e soprattutto desiderata e perciò efficace ed inclusiva.

Viene così data esecuzione alla clausola di "sponsorizzazione privata" contenuta nei Protocolli di intesa con i due Ministeri di riferimento del progetto.

A carico delle associazioni promotrici v'è infatti la responsabilità dell'accoglienza ed i relativi costi per un periodo almeno di un anno, al termine del quale tuttavia non vi

65. Cfr., sul punto, U. Iben Jensen, *Humanitarian visas*, cit., p. 18 ss., ove si auspica che i bisogni di protezione internazionale siano considerati in modo diverso dagli altri possibili motivi "umanitari" che eccezionalmente potrebbero pure consentire il rilascio di un visto VTL.

66. Cfr., al riguardo, la Comunicazione della Presidenza del Consiglio dell'Unione europea al Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper), 14 novembre 2016 (14213/16), riguardo alla proposta di una modifica del codice visti.

saranno automatismi dismissivi – come accade nel sistema SPRAR con il “termine di grazia” concedibile per un massimo di sei mesi dal giorno del riconoscimento dello *status* di protezione – bensì la prosecuzione dell’accompagnamento nel percorso di inclusione sociale (al netto, ovviamente, dei procedimenti di ricongiungimento legale con familiari residenti in altri Paesi, specie la Germania, la Francia e la Svezia). E ovviamente là dove il percorso di piena autonomia, pur tentato, non sia stato raggiunto vi sarà un prolungamento dell’accoglienza sino a quando questo non sia più necessario.

Non costituisce certo un dato sorprendente quello relativo ai ben minori costi della rete di accoglienza sviluppata dai corridoi umanitari rispetto a quelli delle accoglienze nelle due reti pubbliche degli SPRAR e delle accoglienze straordinarie. Ciò può essere agevolmente spiegato con l’indubbio vantaggio economico costituito dal fatto che ciascuna accoglienza è offerta grazie a reti locali di volontari (molti dei quali appartenenti ad associazioni del volontariato che non figurano tra i promotori dei “corridoi”) che si occupano senza orario dei propri ospiti. L’abbattimento dei costi è inoltre dato, spesso, dalla messa a disposizione delle abitazioni a titolo di comodato per fini di solidarietà sia da enti sia da persone desiderose di contribuire in questo modo all’accoglienza. Un fatto questo che senza dubbio si inserisce anche all’interno della risposta di adesione delle comunità locali all’appello che Papa Francesco aveva rivolto, anche alle parrocchie ed alle singole case di religiosi, perché venissero accolti i profughi.⁶⁷

Merita però di essere sottolineata la sfida raccolta dalle associazioni promotrici, mirante a realizzare un modello di *best practice* dell’accoglienza a costi sostenibili in un contesto nazionale nel quale sono evidenti i limiti di qualità dell’accoglienza, messa del resto a dura prova dal flusso degli sbarchi, mantenutisi sostanzialmente costanti negli ultimi tre anni ma significativamente aumentati rispetto al 2013, mentre risultano in costante aumento le domande di protezione internazionale, anche a causa della diminuzione dei movimenti secondari dall’Italia agli altri Paesi membri dell’Unione.

Ciò ha portato in Italia all’utilizzo in più dell’80% dei casi di strutture di accoglienza straordinaria (C.A.S.) con standard generalmente meno elevati e occasioni di profitto forse più facili per gli enti gestori a causa dei minori oneri di gestione. Risulta quindi essersi capovolta da regola ad eccezione l’accoglienza nella rete SPRAR, i cui capitolati sono invece caratterizzati da una maggiore attenzione alle esigenze degli ospiti nella prospettiva del loro futuro inserimento sociale.

67. Per un’attenta indagine sulle dinamiche dell’accoglienza dei profughi nelle realtà ecclesiali italiane cfr. G. Valente, *Così si mobilita la Chiesa italiana*, in *Limes*, 2016, 7, p. 155 ss.

Del resto la stessa qualità degli SPRAR, benché rappresentino l'eccellenza del settore, è disomogenea, disegnandosi anche a loro riguardo una forbice nella qualità, che va dalle realtà del sociale appassionato a "mafia capitale".

Oltre che alle dinamiche del profitto di impresa ed all'affanno nel gestire gli sbarchi le fatiche del sistema pubblico di accoglienza si spiegano però anche con l'ostilità od almeno la diffidenza delle amministrazioni locali, dalle quali proviene un'adesione ancora troppo scarsa alle richieste di apertura di accoglienze SPRAR e con le quali il Ministero dell'interno sta attuando una non facile contrattazione.

Si legge – al novembre 2016 – sul sito ufficiale SPRAR che in tutta Italia l'elenco dei Comuni attuatori sono nel numero di 382, sugli 8.000 circa che compongono la rete delle municipalità italiane.

La distribuzione lungo lo Stivale di questo protagonismo territoriale di minoranza pare particolarmente emblematica, collocando ai primi posti le Regioni meridionali e più in basso quelle del Nord e (ad eccezione del Lazio) e del Centro Nord.⁶⁸

Dati confermati dall'edizione 2016 del Rapporto sulla protezione internazionale in Italia, da cui risulta che al 30 giugno 2016 il 20,9% sul totale dei posti SPRAR era collocato in Sicilia, il 20,3% nel Lazio, il 9,8% in Calabria, l'8,8% in Puglia, arrivando la Lombardia solo al quinto posto (assieme alla Campania) con il 5,4% dei posti SPRAR.⁶⁹

Va tuttavia dato conto del fatto che a ottobre 2016 la Lombardia, malgrado il più ridotto numero di posti SPRAR, si poneva al primo posto nelle cifre dell'accoglienza complessiva ai profughi (con 22.333 presenze), seguita dal Veneto (14.754 presenze), poi dal Lazio (14.231) dalla Sicilia (14.167 presenze), dalla Campania (13.198 presenze) ed infine dal Piemonte (13.068 presenze).⁷⁰

La Lombardia ed il Veneto – prime due Regioni italiane per presenza di richiedenti asilo – collocano dunque nelle strutture che dovrebbero esservi dedicate a regime solo il 4% circa dei propri ospiti.

Si evince già da questi pochi dati una realtà che emerge invece assai più vigorosamente dalla lettura delle cronache locali: quella secondo cui l'indisponibilità di molti Comuni sta producendo nei medesimi Comuni che tale indisponibilità hanno mantenuto nel tempo un processo di accoglienza imposta di necessità dalla realtà delle cose (e dunque dal Ministero dell'interno), priva pertanto sia delle premesse culturali che degli strumenti integrativi che sarebbero necessari per svolgere un percorso di inclusione dei nuovi arrivati.

68. Nell'ordine, secondo il numero dei comuni attuatori, sono: Sicilia (81), Puglia (52), Calabria (49), Lazio (33), Campania (30), Lombardia (21) Marche (14).

69. Da *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2016*, a cura di Anci, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale SPRAR, in collaborazione con UNHCR, p.19, figura 11.

70. Da *Rapporto sulla protezione internazionale, cit.*, p. 18, tab. 2.

Ciò consente alle amministrazioni comunali più ostili all'accoglienza di dimostrare, con evidenze autoprodotte, che l'accoglienza è impossibile e che comunque gli accolti ne sono immeritevoli, essendo destinati inevitabilmente ad aggiungersi alla sequela di mendicanti e marginali già presenti sul territorio.

Il modello dei "corridoi umanitari" si colloca evidentemente su uno scenario opposto a quello ora descritto: quello dell'accoglienza diffusa. Un modello non semplicissimo da realizzare a causa degli inconvenienti che a volte la spontaneità delle offerte di accoglienza, specie se messa in relazione alle fragilità e quindi alle possibili problematicità delle persone accolte, può creare. Per queste ragioni le disponibilità all'accoglienza – provenienti numerose dall'intero territorio nazionale – sono state sottoposte al vaglio di una struttura di coordinamento che ha la responsabilità del collocamento dei profughi in arrivo e quindi dell'abbinamento più conveniente.

Ciò implica un'armonizzazione almeno tendenziale delle modalità dell'accoglienza con riferimento, in primo luogo, all'offerta agli ospiti di beni e servizi; una insistita sottolineatura della necessità dell'apprendimento della lingua italiana sin dai primi giorni (durante i quali è ovviamente particolarmente necessario l'apporto di mediatori che parlino – almeno riguardo ai siriani – la lingua araba); la garanzia di una mobilità adeguata (mezzi di trasporto, raggiungibilità di centri urbani e servizi pubblici, etc.); la predisposizione di una rete di socialità adeguata da parte di volontari residenti sul territorio dell'accoglienza; l'attenzione alle future occasioni di inserimento lavorativo e l'avvio, appena possibile, di percorsi di formazione o di aggiornamento dei saperi professionali, anche in tirocinio presso le imprese, senza ignorare le ambizioni e l'effettiva possibilità per una parte degli ospiti di riprendere un percorso universitario forzatamente interrotto o rimandato.

Nel corso dell'esecuzione del progetto è stata peraltro verificata una diffusa professionalità dell'accoglienza da parte delle realtà del volontariato locale, già in parte aduso a forme simili di progettualità e quindi spesso operativamente più attrezzato di alcune tra le imprese sociali offertesesi di recente nel mercato del settore.

Proprio perché energizzato da motivazioni solidaristiche, custodite in prospettive esistenziali e culturali coltivate nelle comunità territoriali od almeno in frammenti di tali comunità, il modello dei corridoi umanitari non può essere pensato come rivale od alternativo all'attuale sistema pubblico dell'accoglienza, perché non potrebbe assumerne forzatamente le dimensioni. Può però costituire una buona pratica con cui confrontarsi.

Utilizzando un'espressione piuttosto efficace, la buona pratica dei corridoi umanitari è stata definita come "adozionale".⁷¹ L'espressione riprende un'immagine già riferita, alcuni anni fa, dal Ministro per l'integrazione, Andrea Riccardi, al modello italiano dell'inclusione sociale degli immigrati nei territori, in un Paese caratterizzato nel suo complesso da una tradizione di welfare pubblico meno robusta che in altre storie nazionali ma dotato di una cultura della condivisione e, appunto, dell'adozione, più sviluppata che altrove, che può offrirsi come risorsa ma a condizione del suo consolidarsi anche per il tramite di una buona intesa istituzionale, che presuppone una capacità di regia pubblica.⁷²

Non a caso, del resto, la stessa Commissione europea, ha chiesto agli Stati membri di favorire l'ingresso legale tramite il patrocinio privato perché «contribuisce anche ad aumentare la consapevolezza pubblica e il sostegno ai rifugiati e crea un ambiente più accogliente poiché di solito le comunità locali vi sono coinvolte».⁷³

Il modello adozionale non coincide però con il volontariato in sé inteso, né, più genericamente, con l'idea in sé dell'agire privato, ma fa riferimento al coinvolgimento di comunità territoriali ed in particolare dei nuclei familiari di cui esse si compongono. Ciò spiega, a mio parere, l'insuccesso di alcune esperienze di accoglienza umanitaria pur nobilmente concepite ma collocate in contesti locali inadatti, o non sufficientemente incoraggiati all'inclusione sociale,⁷⁴ ed il successo invece di altre esperienze che più hanno insistito sull'approccio adozionale dell'accoglienza.

La coppia oppositiva inclusione/emarginazione trova così sul terreno dell'accoglienza ai profughi una declinazione semantica particolarmente evocativa nella coppia adozione/orfanità. E forse faremmo bene ad avere più paura che l'Italia divenga un Paese di orfani che non di nuovi italiani.

12. Uno sguardo fugace al portafoglio

A tempo debito potrà essere svolto un più compiuto esame di contabilità sui costi dei "corridoi umanitari". Oggi è possibile solo accennare al fatto che l'esigenza di stare dentro il budget ha comportato un'attitudine al risparmio in termini di spesa, senza che ciò inficiasse il volume di attività compiute e la celerità dell'azione svolta (500 ingressi effettivi in Italia in 10 mesi, su una tabella di marcia che ne prevedeva 1000 in due anni).

71. Così M. Impagliazzo, *Le vie dell'integrazione*, cit., p. 134.

72. A. Riccardi, *L'Europa dei migranti. Modelli d'integrazione*, in *Integrazione. Il modello Italia*, a cura di M. Impagliazzo, Milano, Guerini e Associati, 2013, p. 103 ss.

73. *Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*, cit., p. 16.

74. Sul punto cfr. C.I.R., *Ponti*, cit, spec. p. 37 ss.

I maggiori risparmi – a confronto con azioni analoghe – sembrerebbero registrabili riguardo al costo delle missioni *in loco* (in ragione del carattere benevolo delle prestazioni dei volontari responsabili delle missioni stesse). Meno ovvio (e dunque decisamente più interessante) è il dato del costo – molto inferiore a quello risultante da altre missioni di *resettlement* – delle spese sostenute per i trasporti locali e per il viaggio in Italia, dato che si tratta di spese derivanti dal pagamento di fornitori commerciali, i quali normalmente, come è noto, non fanno sconti sulla base dell’etichetta che caratterizza i loro clienti.

Riguardo invece ai costi dell’accoglienza s’è detto come questi siano calmierati dall’apporto diffuso delle reti di volontari, ma anche come abbiano dato luogo a servizi piuttosto articolati.

I costi – comunque rilevanti – dell’intera azione nelle sue diverse fase sono comunque rimasti a carico dei promotori, che vi hanno fatto e vi faranno fronte con risorse proprie, con quelle dei loro associati e soprattutto con l’attività di *fund raising*.

Qualcuno ha guardato criticamente a questo impegno economico dei promotori, perché non in linea con la visione di uno statalismo solidale contrapposto all’assistenzialismo privato. Le associazioni, è stato osservato, non dovrebbero sostituirsi ai doveri di solidarietà dello Stato ma dovrebbero piuttosto fare *advocacy*, essere cioè di stimolo perché lo Stato faccia e faccia bene.

Personalmente non vedrei male il sorgere di un impeto statale di solidarietà e di accoglienza verso i flussi migratori forzati, ma realisticamente non credo che lo vedremo. Ritengo però che i “corridoi umanitari” siano già l’esito di una insistita azione di *advocacy*,⁷⁵ cui è seguita una negoziazione non facile ma positiva. Essi si pongono oggi come un evento ormai acquisito a partire dal quale si possono pensare scenari in precedenza chiusi. La sfida di fattibilità è quella di una collaborazione tra lo Stato e la società civile che porti il primo – se capace di valorizzare la società di cui è complessivamente espressione – ad una progressiva maggiore solidarietà (assicurando il sostegno legale ed eventualmente una compartecipazione economica) con le iniziative poste in essere dai suoi cittadini quando queste si dimostrino affidabili.

75. All’interno della quale vanno inseriti e compresi nel loro potenziale di sensibilizzazione, mobilitazione e denuncia anche le molte manifestazioni ed incontri pubblici di preghiera in memoria delle persone “morte di speranza” che in molte città italiane ogni anno, nel mese di giugno, vengono organizzati da un cartello di associazioni di “area religiosa”: Comunità di Sant’Egidio, Acli, Centro Astalli, Caritas italiana, Fondazione Migrantes, Federazione Chiese evangeliche e Associazione Papa Giovanni XXIII.