



Dipartimento di Giurisprudenza
CATTEDRA DI
TUTELA INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI

I CORRIDOI UMANITARI
NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

RELATORE

Chiar.mo Prof.
Pietro Pustorino

CANDIDATO

Benedetta Caporusso
Matr.126743

CORRELATORE

Chiar.mo Prof.
Roberto Virzo

ANNO ACCADEMICO 2019/2020

INDICE

Introduzione.....	4
Capitolo I: I corridoi umanitari nel diritto internazionale.....	6
I.I Nozione generale di corridoi umanitari.....	6
I.II Corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima necessità.....	9
I.II.I L'applicazione dei corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima necessità.....	15
I.III Corridoi umanitari per favorire l'arrivo in altri Paesi di potenziali beneficiari di protezione internazionale.....	18
I.III.I Procedure di realizzazione dei corridoi umanitari.....	21
I.III.II Il ruolo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.....	23
I.IV Il canale "canonico" di ingresso sicuro e legale per la protezione internazionale.....	27
I.IV.I I <i>Resettlement</i>	30
I.IV.II <i>Global Refugee Sponsorship Initiative</i>	35
Capitolo II: La prassi dei corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima necessità.....	37
II.I La creazione di corridoi umanitari.....	37
II.I.I Il fenomeno della legittimazione.....	40
II.II. I corridoi militarizzati	44
II.II.I L'intervento in Bosnia e Erzegovina.....	47
II.II.II. La Carestia in Somalia.....	51
II.III. La richiesta dei corridoi umanitari in Siria.....	55

Capitolo III: La prassi dei corridoi umanitari per favorire l’arrivo in altri Paesi di potenziali beneficiari di protezione internazionale.....	59
III.I. La “burden sharing” sulla distribuzione dei rifugiati	59
III.II. Il caso italiano: I Corridoi Umanitari.....	62
III.II.I Le fonti normative.....	75
III.III. I risultati.....	82
III.IV. Il caso canadese: <i>Private sponsorship of refugees programme</i>	84
III.IV.I Le fonti normative del diritto canadese.....	86
III.IV.II. Descrizione delle procedure di realizzazione.....	88
III.V. I due casi a confronto.....	91
III.VI.I corridoi umanitari: una proposta politica-normativa nel quadro europeo.....	93
CONCLUSIONI.....	102
BIBLIOGRAFIA.....	103

Introduzione

Il mio interesse per l'argomento di questa tesi, trova le proprie radici dal pensiero critico con il quale sono cresciuta e che tutt'ora risulta il mio personale *leitmotiv*: "Essere nata dalla parte giusta del mondo non è un merito, ma semplicemente un caso".

Tale attitudine mi ha portato ad affrontare un tirocinio presso il C.A.S. di Jesolo gestito dalla Croce Rossa Italiana, durante tale esperienza, di cui porto le cicatrici dentro di me per le storie e le persone che ho incontrato, è maturata la mia decisione di affrontare il tema dei "corridoi umanitari", soluzione che sta convincendo sempre di più gli addetti del settore.

Il fenomeno migratorio fa parte della natura umana fin dalla notte dei tempi, l'uomo che ha navigato per mari, affrontato tempeste, camminato per deserti, imparato dal nuovo portando la saggezza delle proprie tradizioni, mosso dalle più svariate motivazioni (da quelle economiche, alla necessità di sfuggire a malattie, guerre, persecuzioni) l'una intrecciata all'altra fino a non distinguersi più. Migrazioni narrate da alcune delle opere più belle della letteratura mondiale, di cui il vecchio continente ne è stato per secoli il più grande fautore, ed ora nel secolo della globalizzazione, dopo aver conquistato, distrutto, fagocitato intere terre e popoli da migrante (o meglio conquistatore) si è dimenticato la propria storia intrisa di sofferenza, di viaggi verso terre sconosciute con la speranza di un futuro migliore.

L'attuale spostamento di popolazioni viene definito con l'uso del termine "migrazione" o "invasione", sottolineando le due diverse posizioni adottate nei confronti di uno stesso fenomeno che sta colpendo l'intero assetto mondiale, creando in alcuni cittadini ed istituzioni, un forte senso di paura e preoccupazione applicando in tale modo politiche di chiusura che però non potranno mai fermare il flusso migratorio ma solo farlo deviare verso altri metodi di entrata illegali nei territori di destinazione. Umberto Eco affermava in maniera pragmatica che "saremo una società meticcica (...) l'Europa sarà un continente multirazziale, o se preferite, colorito. Se vi piace sarà così, e se non vi piace sarà così lo stesso".

In una realtà in cui il legame tra politica estera e politica interna è indissolubile, una risposta alternativa a quanto paventato da taluni di "una rinnovata politica delle cannoniere" sono i Corridoi Umanitari. Questa soluzione sta riscontrando ottimi risultati in tema di migrazione sicura, integrazione efficace e ottimizzazione delle risorse finanziarie, che solo in un presente molto recente ha trovato spazio nelle discussioni politiche nazionali e comunitarie.

Nel presente lavoro si è cercato in un primo momento di fornire un inquadramento dei corridoi umanitari a livello storico con la definizione usata in diritto internazionale fino agli anni recenti, soffermandosi su episodi di corridoi umanitari per il trasporto dei beni di prima necessità. Per poi passare ad illustrare i corridoi umanitari strutturati dalla Comunità di Sant'Egidio confrontandoli con il *refugees programme* canadese. Ed infine, si è posto un breve accento sul sistema europeo in materia d'asilo così da poter ipotizzare ed auspicare un inserimento dei corridoi umanitari europei ispirati a quelli italiani.

Lei è giovane e si domanda quali siano i suoi doveri e se lei abbia il diritto di occuparsi di se stesso invece che del bene comune e della patria. Posso rispondere a questa domanda, in contrasto con tutte le tendenze odierne, in maniera molto precisa. Il suo dovere è quello di diventare un uomo, un uomo il più possibile utile, buono e sicuro delle proprie capacità. Il suo dovere è quello di sviluppare una personalità e un carattere: nient'altro che questo. Quando sarà arrivato tanto avanti quanto le è possibile e quanto lei ha voluto, allora i compiti che potrà affrontare le si presenteranno da soli. In Germania è oggi diventata una moda che ragazzi, appena diventati uomini e che quasi non sanno leggere, indossino una giacca o si mettano in testa un berretto, si dichiarino membri di un partito e si gettino a casaccio nella vita politica. Essi urlano, rendono se stessi e il loro popolo ridicolo di fronte a tutto il mondo; ciascuno di loro è un criminale politico, perché ha trascurato e tradito quello che era il suo compito – diventare qualcosa, imparare qualcosa, diventare un vero uomo.

Da una lettera di Hermann Hess ad un adolescente, 1932

CAPITOLO PRIMO

I CORRIDOI UMANITARI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

I.I. Nozione generale di corridoi umanitari

Mentre la volontà di aiutare il prossimo è da considerarsi ancestrale e globale, lo sviluppo del diritto umanitario internazionale come lo conosciamo oggi è recente e collocabile nel tempo. Il sistema di assistenza umanitaria internazionale vede oggi attori statali, considerati come i principali, ai quali si affiancano attori non statali con potere ed influenza nella politica internazionale divisibili tra organizzazioni internazionali che conservano caratteristiche “statali” e attori non statali “privati” (Organizzazioni Non Governative, Agenzie Internazionali, Comitato Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, enti privati, organizzazioni religiose) che cooperano tra di loro per rispondere alla necessità di assistenza in situazioni di conflitto o calamità naturali. Gli storici¹, dividono il diritto internazionale umanitario in diverse fasi all’interno delle quali si è evoluto ed ha subito dei cambiamenti producendo strumenti adatti a fronteggiare le nuove sfide in campo umanitario: tra questi è possibile un ruolo particolare rivestono i corridoi umanitari.

La “prima fase” comprende il periodo che va dalla seconda metà del XIX secolo fino al 1918 con la fine della Prima guerra mondiale. In questa fase si colloca l’esperienza personale di Henri Durant², un uomo d’affari svizzero, dopo essere rimasto colpito dagli orrori della battaglia di Solferino, costituì un gruppo di volontari riconosciuto dalle parti belligeranti, l’esercito Piemontese e quello Franco-Austriaco, per il soccorso e l’assistenza ai feriti³. In questo periodo si ha la prima codificazione del diritto internazionale umanitario: si tratta della convenzione di Ginevra del 1864, all’interno della quale riscontriamo degli elementi in comune (progressiva acquisizione di un carattere giuridico ad una

¹ C. Focarelli, *Lezioni di Storia del diritto internazionale*, Morlacchi, 2002

² Jean Henry Dunant (Ginevra, 8 maggio 1828 – Heiden, 30 ottobre 1910) fu un imprenditore, umanista e filantropo svizzero, viene considerato il padre del moderno diritto umanitario nonché il fondatore del Comitato Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, motivo per cui nel 1901 fu insignito del Premio Nobel per la pace. In seguito all’esperienza di Solferino scrisse “*Un ricordo di Solferino*” che ispirò “La prima Convenzione di Ginevra” del 1864

³ Henry Dunant, *Un Souvenir de Solférino*, 1862

iniziativa privata⁴) e caratteristiche diverse con i corridoi umanitari trattati in questa sede, tuttavia è da considerarsi una pietra miliare nel diritto umanitario internazionale.

La “seconda fase” comprende il periodo tra le due guerre mondiali fino alla fine della Seconda guerra mondiale. Come noto, tale momento storico fu caratterizzato dalle prime crisi dei rifugiati, degli sfollati e degli apolidi che portò la comunità internazionale ad ideare un nuovo modello di diritto umanitario, istituendo l’Organizzazione delle Nazioni Unite⁵ con il mandato di “*mantenere la pace e la sicurezza internazionale (...) [al fine di] conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale od umanitario*”⁶.

Le distruzioni della Prima Guerra Mondiale hanno portato alla fondazione della prima organizzazione umanitaria trans-nazionale, *The Save the Children Fund*⁷ (meglio conosciuta come *Save the Children*). Tale organizzazione, fondata nel 1919 in Gran Bretagna con lo scopo di migliorare la vita dei bambini oltre a fornire assistenza umanitaria in caso di guerra o conflitti, redisse inoltre quella che successivamente divenne la Dichiarazione dei diritti del fanciullo⁸ approvata dalla Società delle Nazioni nel 1924. In tale convenzione è presente il diritto a ricevere assistenza umanitaria, attraverso assistenza medica⁹ e materiale¹⁰ consistenti in fornitura di viveri, vestiario e alloggio, questa tipologia di assistenza rimanda ai corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima necessità.

In questo quadro post-bellico ebbe un importante sviluppo la protezione dei diritti umani, infatti nel 1949 furono adottate le quattro Convenzioni di Ginevra¹¹ che costituiscono una fonte normativa importante nel quadro dei corridoi umanitari, sia per il trasporto dei beni di prima necessità, che del

⁴ F. P. Contuzzi, *La convenzione di Ginevra del 22 agosto 1864, studiata nelle sue origini e nel suo sviluppo sino alla convenzione dell’Aja del 29 Luglio 1899*, Milano Società Editrice Libreria, 1900

⁵ Le Nazioni Unite sono state fondate il 24 ottobre 1945 da 51 nazioni impegnate a preservare la pace e la sicurezza collettiva grazie alla cooperazione internazionale, attualmente ne fanno parte 193 Stati. Le Nazioni Unite sono composte da sei organi principali: Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza, il Consiglio economico e sociale, il Consiglio di amministrazione fiduciaria, la Corte Internazionale di Giustizia, il segretariato delle Nazioni Unite. I Membri delle Nazioni Unite sono Stati sovrani, infatti le Nazioni Unite non sono un governo mondiale e non legiferano. Esse forniscono i mezzi con cui risolvere i conflitti internazionali e formulano politiche adeguate.

⁶ Art.1, Statuto delle Nazioni Unite

⁷ Fondata da Eglantyne Jebb e Dorothy Buxton

⁸ Venne revisionata ed approvata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1989 diventando la Convenzione Internazionale sui Diritti dell’Infanzia, Risoluzione 44/25 del 20 Novembre 1989

⁹ Art.24, Convenzione sui Diritti dell’infanzia e dell’adolescenza

¹⁰ Art.27, Convenzione sui Diritti dell’infanzia e dell’adolescenza

¹¹ La I Convenzione di Ginevra per il miglioramento delle condizioni dei feriti e dei malati delle Forza militari in campagna; la II Convenzione di Ginevra per il miglioramento delle condizioni dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle Forze armate sul mare; la III Convenzione di Ginevra trattamento dei prigionieri di guerra; la IV Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra.

concetto di rifugiato e di conseguenza di coloro che potranno godere di un trasferimento in un Paese terzo per ricevere la protezione internazionale.

Inoltre, nel 1950 venne istituito l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati¹² il quale ha un ruolo fondamentale nella trattazione in esame, come vedremo successivamente¹³, dal momento che il suo compito principale è quello di proteggere i rifugiati attraverso progetti operativi di assistenza per risolvere le crisi inerenti ai rifugiati.

Una "terza fase" si apre a partire dal 1990, decennio che vide l'aumento drastico dei conflitti interni con l'inevitabile conseguenza di coinvolgere la popolazione civile. La quale fu costretta in numero sempre maggiore ad abbandonare il territorio di residenza per sfuggire alle violenze della guerra, ed è in questo decennio che l'UNHCR, insieme alla comunità internazionale, adotta strumenti per trasferire i soggetti più vulnerabili in Paesi pronti ad accoglierli e a concedere loro la protezione internazionale.

La successiva crisi dei Balcani ha portato all'attenzione della comunità internazionale e delle organizzazioni internazionali nuove sfide, composte da complesse situazioni di crisi le quali necessitavano di rimodellare la risposta su rinnovati strumenti umanitari. Consapevole che la crescente richiesta di aiuti umanitari non riceveva risposte sufficienti, la società civile ha quindi iniziato a muovere i primi passi nell'ideare e portare avanti progetti tali da rispondere al crescente fenomeno dei rifugiati. In questo nuovo scenario si inseriscono i Corridoi Umanitari per favorire il trasferimento di potenziali beneficiari di protezione internazionale promossi dalla società civile, questo strumento si aggiunge a quello già collaudato e diffuso dei *resettlement* promossi dall'UNHCR, ma, come già affermato, non riescono a reinsediare tutti i rifugiati meritevoli.

In generale, le iniziative che coinvolgono un corridoio umanitario possono riguardare l'intervento umanitario per portare assistenza alle popolazioni, ai gruppi o agli individui che sono stati colpiti dalla devastazione causata dai conflitti interni, dalle guerre intestine o dalle guerre internazionali. L'intervento consiste nella distribuzione di generi di prima necessità (acqua, medicine, viveri, vestiario), questi sono la prima tipologia di corridoi umanitari che saranno analizzati. Mentre dall'altra parte, i corridoi umanitari consistono nel trasferimento dei rifugiati, dei soggetti più vulnerabili o semplicemente dei civili a rischio da zone di guerra a zone sicure in altri Paesi. Ed è in questo processo che operano i corridoi umanitari, nati spesso su iniziativa della società civile (organizzazioni religiose, organizzazioni non governative, enti privati, ecc...) in accordo con le istituzioni locali ed internazionali (UNHCR). Le organizzazioni private attraverso le *private sponsorship*, come vedremo fra qualche paragrafo, si occupano dell'intero progetto, finanziandolo e gestendo le risorse disponibili per identificare e successivamente trasferire i soggetti vulnerabili dalle zone di rischio.

¹² Da questo momento in poi UNHCR

¹³ Vedere I.III.II - Il ruolo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite

I.II. I Corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima necessità

Affrontando l'analisi della prima tipologia di corridoi umanitari, essa riguarda il trasporto di beni di prima necessità, come distribuzioni di cibo, acqua e medicinali, alle popolazioni colpite dai conflitti armati attraverso, per l'appunto, corridoi temporaneamente demilitarizzati sotto l'accordo delle parti in conflitto.

I corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima necessità hanno un quadro normativo estremamente ricco e variegato, ed all'interno di questo quadro un ruolo fondamentale è rivestito dalle Nazioni Unite. Attraverso la loro Carta, le dichiarazioni e le risoluzioni dell'Assemblea Generale, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, le sentenze e i pareri consultivi della Corte di Internazionale Giustizia si è andato creando il corpo principale della giurisprudenza in materia di corridoi umanitari di questo tipo.

Sicuramente una pietra miliare è la Risoluzione 46/182 della Assemblea Generale del 19 Dicembre 1991, con l'obbiettivo di "*strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*"¹⁴ attraverso l'adozione di 12 principi guida, la stessa Risoluzione ha portato alla creazione del Dipartimento per gli Affari Umanitari nel 1997, il quale diventerà, nel 1998, l'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari¹⁵.

Tale risoluzione sottolinea che l'assistenza umanitaria deve essere condotta seguendo diversi e importanti i principi. Tra questi, quello di "umanità"¹⁶, adoperandosi per prevenire e lenire in ogni circostanza le sofferenze degli uomini; di "neutralità"¹⁷ astenendosi da qualsiasi controversia di ordine politico, razziale e religioso; di "imparzialità"¹⁸ al fine che non vi sia discriminazione in ordine alla nazionalità, alla razza, alla religione, al genere; inoltre le operazioni di assistenza umanitaria devono rispettare "la sovranità, l'integrità territoriale e l'unità nazionale degli Stati in conformità con la Carta delle Nazioni Unite. In tal contesto, l'assistenza umanitaria dovrebbe essere fornita con il consenso del paese interessato e, in linea di principio, sulla base di un appello del paese interessato"¹⁹. Da ciò si evince che il verbo *dovrebbe* e l'espressione *in linea di principio* lasciano intendere che la regola può anche

¹⁴ "Potenziamento del coordinamento sull'assistenza umanitaria d'emergenza delle Nazioni Unite"

¹⁵ Da questo momento in poi OCHA. "L'OCHA è l'ufficio che fornisce supporto al Soccorso in Caso di Emergenza (CER) e al Segretario Generale per far fronte alle responsabilità di leadership e coordinamento indicate nella Risoluzione GA 46/182. L'OCHA coordina le azioni umanitarie per garantire alle persone colpite l'assistenza e la protezione di cui hanno protezione, lavora per superare gli ostacoli che impediscono agli aiuti umanitari di raggiungere le persone colpite." Definizione tratta dal sito istituzionale dell'OCHA

¹⁶ Risoluzione 46/182 del 19 Dicembre 1991, *Annex, Guide Principles 2*

¹⁷ *Ibidem*

¹⁸ *Ibidem*

¹⁹ *Ivi, Guide Principles 3*

non essere rispettata in alcuni casi²⁰. La prassi ha visto affermarsi la tesi secondo cui nell'instabilità statale, cioè non più sovrani, devono essere forniti l'assistenza umanitaria necessaria per le vittime dei conflitti e delle persecuzioni, così da perseverare nell'obiettivo di mantenere la pace a livello internazionale.

L'Assemblea Generale sottolinea la necessaria cooperazione tra l'OCHA e lo Stato interessato ma ribadisce "il ruolo primario dello Stato nell'iniziazione, organizzazione, coordinamento e attuazione dell'assistenza umanitaria nel suo territorio"²¹ e "la responsabilità di ogni Stato nel prendersi cura delle vittime di catastrofi naturali e di altre emergenze che si verificano nel suo territorio"²².

A tal fine bisogna tener presente anche il principio secondo cui "gli Stati interessati devono facilitare il lavoro per l'attuazione dell'assistenza sanitaria, in particolare la fornitura di cibo, medicine, alloggi e assistenza sanitaria, per i quali l'accesso alle vittime è essenziale"²³, ed è qui che nasce la legittimazione dei corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima necessità. Infine all'interno della Risoluzione 46/182 si evincono gli attori necessari nel processo dell'assistenza umanitaria, "le organizzazioni intergovernative e le organizzazioni governative"²⁴ in cooperazione con lo Stato interessato.

Come anticipato in precedenza, la Risoluzione 46/182 ha portato alla creazione dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari nel 1998, il quale ricopre un duplice ruolo, il primo è quello di coordinare e mobilitare la risposta umanitaria, il secondo è quello di fornire consulenza agli Stati membri sulle sfide relative all'assistenza. La risoluzione ha inoltre aperto la strada al Fondo centrale di risposta alle emergenze²⁵, che finanzia le operazioni di assistenza umanitaria²⁶.

In conclusione, si può affermare con certezza che questa risoluzione fondamentale ha segnato l'azione umanitaria, in accordo coi principi umanitari, come una responsabilità condivisa, promuovendo la creazione di meccanismi umanitari che sono cruciali per le attuali risposte operative. Tra questi emerge l'OCHA che mira a sostenere gli Stati membri e le organizzazioni umanitaria nazionali e internazionali interessate per garantire un'efficace preparazione alle emergenze e una risposta coordinata e tempestive. Inoltre l'OCHA, rispetto ad altre agenzie, "non si occupa direttamente della realizzazione di programmi umanitari ma è un facilitatore che fornisce supporto al sistema umanitario"²⁷.

²⁰ C. Bazzocchi, *La balcanizzazione dello sviluppo*, Il Ponte, 2003

²¹ Risoluzione 46/182 del 19 Dicembre 1991, *Annex, Guide Principles 6*

²² *Ivi, Guide Principles 4*

²³ *Ivi, Guide Principles 6*

²⁴ *Ivi, Guide Principles 5*

²⁵ *Central Emergency Response Fund (CERF)*

²⁶ *History of OCHA*, sito istituzionale dell'OCHA

²⁷ www.unocha.org

Un'altra fonte normativa nel quadro dei corridoi umanitari per il trasporto dei beni di prima necessità, è da individuare nello Statuto di Roma del 1998²⁸, il quale istituisce la Corte Penale Internazionale²⁹ che introduce un elemento di collegamento tra i crimini di guerra di cui è competente e la tutela all'instaurazione di corridoi al fine di trasportare "oggetti" indispensabili alla sopravvivenza, sottolineando come la strategia militare di affamare i civili è da considerarsi un crimine di guerra nei conflitti armati³⁰.

All'interno dello Statuto di Roma vi è l'art.8, comma 2, paragrafo b, numero XXV che afferma:

“[Agli effetti dello Statuto, si intende per crimini di guerra:] affamare intenzionalmente, come metodo di guerra, i civili privandoli dei beni indispensabili alla loro sopravvivenza, compreso il fatto di impedire volontariamente l'invio dei soccorsi previsti dalle Convenzioni di Ginevra”.

Tale articolo sottolinea come l'affamare intenzionalmente i civili violi due dei principi enunciati dalla Risoluzione 46/182, viola i principi 4³¹ e 6³² poiché, in primo luogo, lo Stato è responsabile per le vittime di ogni emergenza che scaturisce nel proprio territorio e, in secondo luogo, deve facilitare, o almeno non impedire, i corridoi umanitari per la fornitura di beni essenziali quali cibo, acqua e medicine.

All'interno dell'articolo si riscontra un rimando ad un'altra convenzione internazionale che va ad aggiungersi al quadro normativo in tema di corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima

²⁸ Lo Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale, conosciuto anche come lo Statuto di Roma, è il trattato internazionale che istituì la Corte Penale Internazionale. Esso è entrato in vigore nel 2002 ma è stato modificato nel 2010. Lo Statuto definisce i principi generali, delinea la giurisdizione e la composizione, nonché le funzioni dei singoli organi che compongono la Corte Penale Internazionale. Lo Statuto è composto da un preambolo nel quale vengono definiti i principi ispiratori, da tredici capitoli dove ognuno disciplina un aspetto specifico, ed infine dagli *Annex*.

²⁹ La Corte Penale Internazionale (CPI) ha sede all'Aja, ed è composta da 18 giudici eletti per un periodo complessivo di nove anni. La Corte è indipendente e permanente con competenza, complementare rispetto agli Stati, a giudicare i crimini più gravi contro l'umanità (genocidio, i crimini contro l'umanità, crimini di guerra, crimine di aggressione)

³⁰ Art.8, comma 2, lett. b) numero xxv dello Statuto della Corte Penale Internazionale

³¹ *“Each State has the responsibility first and foremost to take care of the victims of natural disasters and other emergencies occurring on its territory. Hence, the affected State has the primary role in the initiation, organization, coordination, and implementation of humanitarian assistance within its territory”* (Ogni Stato ha la responsabilità in primo luogo di prendersi cura delle vittime di calamità naturali e altre emergenze che si verificano sul proprio territorio. Pertanto, lo Stato colpito ha il ruolo primario nell'avvio, nell'organizzazione, nel coordinamento e nell'attuazione dell'assistenza umanitaria all'interno del suo territorio)

³² *“States whose populations are in need of humanitarian assistance are called upon to facilitate the work of these organizations in implementing humanitarian assistance, in particular the supply of food, medicines, shelter and health care, for which access to victims is essential”* (Gli Stati le cui popolazioni hanno bisogno di assistenza umanitaria sono chiamati a facilitare il lavoro di queste organizzazioni nell'attuazione dell'assistenza umanitaria, in particolare la fornitura di cibo, medicine, riparo e assistenza sanitaria, per le quali l'accesso alle vittime è essenziale)

necessità, ed è la IV Convenzione di Ginevra³³ sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra da analizzare congiuntamente al suo Protocollo aggiuntivo del 1977³⁴.

La IV Convenzione di Ginevra protegge da atti arbitrari di violenza nei confronti dei civili che si trovino in mano nemica o sul territorio occupato, attraverso un insieme di regole che mirano a limitare i mezzi e i metodi di guerra cercando un equilibrio tra il principio di necessità militare e i principi umanitari.

Infatti la Convenzione vieta ai belligeranti di infliggere sofferenze, ferite o distruzioni non realmente necessarie per il raggiungimento dei legittimi obiettivi militari³⁵.

L'art. 23³⁶ è estremamente interessante ai fini della trattazione in esame, poiché introduce elementi di novità e ribadisce con fermezza elementi già presenti nel diritto dei corridoi umanitari per beni di prima necessità.

Con tale articolo si aggiunge un ulteriore elemento all'elenco dei beni di prima necessità fin qui riscontrati (acqua, viveri e medicine): “gli oggetti necessari per le funzioni religiose”³⁷. Tale locuzione porta al riconoscimento, da parte della comunità internazionale, del ruolo della religione nella salvaguardia dell'integrità della persona. A tale novità, si aggiunge l'attenzione nei confronti di determinati soggetti, considerati più vulnerabili, “i fanciulli di età inferiore ai quindici anni, le donne incinte e le puerpere”³⁸ e le loro relative esigenze, la norma a riguardo rimane particolarmente generica proprio per permettere il libero passaggio di beni che altrimenti non godrebbero di tale protezione.

Sottolineando che i corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima necessità possono essere limitati ma tale restrizione deve essere tassativamente motivata da uno dei casi previsti dall'art.23.

All'interno della Convenzione di Ginevra troviamo riferimenti a “enti umanitari imparziali”³⁹, ed in particolare al Comitato Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa⁴⁰. Tali istituzioni

³³ Art.8, comma 2, lett. a), Statuto di Roma

³⁴ Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali

³⁵ Art.35, IV Convenzione di Ginevra:

“1. In ogni conflitto armato, il diritto delle Parti in conflitto di scegliere metodi e mezzi di guerra non è illimitato.

2. È vietato l'impiego di armi, proiettili e sostanze nonché metodi di guerra capaci di causare mali superflui o sofferenze inutili.

3. È vietato l'impiego di metodi o mezzi di guerra concepiti con lo scopo di provocare, o dai quali ci si può attendere che provochino, danni estesi, durevoli e gravi all'ambiente naturale.”

³⁶ Art.23, IV Convenzione di Ginevra

³⁷ *Ibidem*

³⁸ *Ibidem*

³⁹ Artt.3, 59, 61, IV Convenzione di Ginevra

⁴⁰ Artt.3, 10, 11, 14, 25, 30, 59, 61, 76

coadiuvano lo Stato nella creazione di “azioni per l’invio di viveri, medicinali ed effetti di vestiario”⁴¹ o, nell’inerzia dello Stato, l’azione può essere intrapresa dagli enti umanitari imparziali.

In questo caso “la Potenza occupante accetterà le azioni di soccorso organizzate a favore di detta popolazione e le faciliterà nella piena misura dei suoi mezzi”⁴². Inoltre lo stesso articolo prevede che lo Stato rivesta il ruolo, non solo di facilitatore come visto fin ora, ma anche di garante poiché lo Stato deve “garantirne la protezione” dei beni durante il transito. Soffermandoci sugli enti umanitari imparziali e sul loro personale, nel I Protocollo addizionale è presente il principio⁴³ secondo cui il personale del soccorso umanitario gode della totale tutela durante le operazioni in maniera tale da potersi muovere liberamente⁴⁴ per fornire l’assistenza necessaria.

Pocanzi si è introdotto il concetto di crimine di guerra associato al volontario metodo di privare la popolazione del cibo e di ogni genere necessario alla sopravvivenza, questo divieto è ripreso dal Protocollo aggiuntivo del 1977 secondo cui “è vietato, come metodo di guerra, far soffrire di fame le persone civili (...) attaccare, distruggere, asportare o mettere fuori uso beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile, quali le derrate alimentari (...), con la deliberata intenzione di privarne, in ragione del loro valore di sussistenza, la popolazione civile o la Parte avversaria (...)”⁴⁵.

Il Protocollo non produce un elenco esaustivo ma descrive i modi più comuni per porre in essere tale crimine nefando⁴⁶, per ribadire la centralità di tale divieto esso è ripreso anche in altri strumenti riguardanti i conflitti armati non internazionali.

Innanzitutto, il divieto è prescritto nei manuali di condotta delle operazioni militari, i quali sono applicabili sia a conflitti armati internazionali che non⁴⁷; inoltre attaccare oggetti indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile è un reato in qualsiasi conflitto armato ai sensi della legislazione di numerosi Stati⁴⁸ (per esempio Colombia, Estonia, Germania, Norvegia, Irlanda, Spagna, Repubblica

⁴¹ Art.59, IV Convenzione di Ginevra

⁴² Art.59, IV Convenzione di Ginevra

⁴³ Art.71, paragrafo 3, I Protocollo addizionale:

“La Parte che riceve invii di soccorso darà, nel miglior modo possibile, assistenza al personale menzionato nel paragrafo 1 nell’assolvimento della propria missione di soccorso. Le attività di detto personale di soccorso potranno essere limitate, e i suoi spostamenti potranno essere temporaneamente sottoposti a restrizioni, soltanto nel caso di necessità militare imperiosa”

⁴⁴Rule 56 “Freedom of Movement of Humanitarian Relief Personnel”, *Customary International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, 2012

⁴⁵ Art.54, Protezione dei beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile

⁴⁶ Commentario Protocolli Aggiuntivi

⁴⁷ Regole 53 e 54 del Diritto Internazionale Umanitario individuate dal Comitato Internazionale della Croce Rossa

⁴⁸ Rule 55 “Access for Humanitarian Relief to Civilians in Need”, *Customary International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, 2012

Ceca, Perù, Repubblica Slovacca, Argentina, Nicaragua, El Salvador), “la proibizione non si applica per quegli attacchi posti in essere con altri scopi specifici, in appoggio diretto ad un’operazione militare”⁴⁹.

In tal senso, esistono due eccezioni al divieto di attaccare oggetti indispensabili per la sopravvivenza della popolazione civile, la prima eccezione si basa sulla considerazione che questi oggetti possono essere attaccati se si qualificano come obiettivi militari. Il Protocollo addizionale del 1977 prevede che ciò possa avvenire quando i beni sono utilizzati dalla Parte avversaria:

- a) Per la sussistenza dei soli membri delle proprie forze armate;
- b) Per fini diversi da detta sussistenza, come appoggio diretto ad una azione militare, a condizione, tuttavia di non intraprendere in nessun caso, contro detti beni, azioni da cui ci si potrebbe attendere che lascino alla popolazione civile alimenti e acqua in misura talmente scarsa che essa sarebbe ridotta alla fame o costretta a spostarsi.⁵⁰

La seconda eccezione si basa sulla cosiddetta “politica della terra bruciata”⁵¹ applicata a difesa del territorio nazionale contro l’invasione⁵².

All’interno del I e II Protocollo addizionale si trova la locuzione “oggetti indispensabili alla sopravvivenza”⁵³, i quali sono i beni che godono della libertà di passaggio *alias* i corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima necessità, all’interno dei protocolli si trova anche un lungo esempio di questi oggetti indispensabili alla sopravvivenza come:

*“ foodstuffs, agricultural areas for the production of foodstuffs, crops, livestock, drinking water installations and supplies and irrigation works ”*⁵⁴.

⁴⁹ F.Elia, *I principi fondamentali nella condotta delle operazioni militari*, Centro alti Studi per la Difesa, 2014, pag.45

⁵⁰ Art.54, comma 3, Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali

⁵¹ La tattica della “terra bruciata” è adoperata in guerra e consiste nel distruggere ogni risorsa civile o militare che possa essere utilizzata dal nemico. La più antica attestazione di tale tecnica è riscontrabile nella guerra tra gli Sciiti e Dario il grande (514 a.c.), ma è ricordata principalmente per l’utilizzo da parte dei sovietici durante l’attacco di Hitler nel 1941.

⁵² Rule 55 “*Access for Humanitarian Relief to Civilians in Need*”, *Customary International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, 2012

⁵³ Art.54, comma 2, I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali; e art.14, II Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 Agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali

⁵⁴ Art.54, comma 2, I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali:

“generi alimentari, aree agricole per la produzione di prodotti alimentari, colture, bestiame, impianti e forniture di acqua potabile e impianti di irrigazione”

Entrambi i Protocolli addizionali enumerano esempi di beni che ricadono sotto la definizione di “oggetti indispensabili alla sopravvivenza”, sottolineando che tale elenco non è esaustivo dal momento che è preceduto dalla locuzione “*such as*”.

L’elenco è composto dal già citato art.54 comma 2, al quale si aggiungono l’art. 69 comma 1 Protocollo addizionale I con “*food and medical supplies (...) the provision of clothing, bedding, means of shelter*”⁵⁵ e l’art. 18 comma 2 Protocollo addizionale II “*foostuffs and medical supplies*”⁵⁶.

Dunque, in entrambi i protocolli addizionali si considerano come oggetti indispensabili alla sopravvivenza “il cibo e le forniture mediche”, mentre solo nel I Protocollo addizionale si nominano anche “la fornitura di vestiario, di materiale lettereccio, di alloggi di circostanza”. Dall’elenco dei beni necessari che emerge dai Protocolli addizionali bisogna aggiungere anche quelli citati nell’ art.108 della IV Convenzione di Ginevra, il quale fa riferimento a “libri e oggetti destinati a soddisfare i loro bisogni in materia di religione, di studio o di svago”⁵⁷.

L’Assemblea Generale delle Nazioni Unite contribuisce alla legittimazione giuridica dei corridoi umanitari attraverso le loro deliberazioni e risoluzioni nelle quali ribadiscono “*the importance of humanitarian assistance for the victims of natural disasters and similar emergency situations*”⁵⁸ sottolineando come tali operazioni devono avvenire attraverso un “*coordinated and comprehensive approach in accordance with the purposes and principles of the Charter of the United Nations*”⁵⁹.

I.II.I. L’applicazione dei corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima necessità

I corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima necessità hanno subito nel corso degli anni delle evoluzioni, sia in ambito logistico sia nell’attuazione. In tal senso, basti pensare ai primordiali corridoi umanitari di Florence Nightingale⁶⁰ durante la Guerra di Crimea del 1854 e di Henry Dunant durante la Battaglia di Solferino del 1859, in entrambi i casi i protagonisti ottennero la possibilità di formare un gruppo di volontari per prestare soccorso ai feriti con il benessere delle parti belligeranti

⁵⁵ “forniture alimentari e mediche (...) fornitura di indumenti, biancheria da letto, mezzi di ricovero”

⁵⁶ “Prodotti alimentari e forniture mediche”

⁵⁷ Tale articolo fa riferimento ai beni che gli internati sono autorizzati a ricevere come assistenza umanitaria

⁵⁸ Risoluzione 43/131: “L’importanza dell’assistenza umanitaria per le vittime di catastrofi naturali e situazioni di emergenza”

⁵⁹ “Approccio coordinato e globale conformemente alle finalità e ai principi della Carta delle Nazioni Unite”, Decisione del 19 Giugno 1997 (3790th meeting)

⁶⁰ Florence Nightingale (Firenze, 12 maggio 1820 – Londra, 13 agosto 1910) fu un’infermiera britannica considerata la fondatrice dell’assistenza infermieristica moderna

poiché la loro assistenza era basata su due principi, tutt'ora pilastri del Diritti Umanitario Internazionale: l'imparzialità e la neutralità⁶¹.

I corridoi per il trasporto di beni di prima necessità vennero adoperati durante la Guerra Fredda, in seguito al cosiddetto “Blocco di Berlino” del 1948 quando l'URSS bloccò gli accessi stradali e ferroviari alla Berlino Ovest. Dal momento che non vi era un accordo sui diritti di passaggio, e che non fu mai negoziato, gli americani decisero di rifornire la città per via aerea poiché non sarebbe stata soggetta al blocco ferroviario ed un eventuale abbattimento dell'aereo sarebbe stato ritenuto un atto di guerra, legittimando l'uso della forza come risposta. L'operazione, conosciuta come il “ponte aereo di Berlino”⁶², durò 318 giorni e permise il rifornimento di viveri, carbone, acqua e medicinali⁶³ che vennero lanciati dagli aerei su una Berlino Ovest isolata dal resto del mondo.

Il ponte aereo di Berlino è l'esempio di come i corridoi umanitari si evolvono insieme al mutare dei conflitti, mostrandosi sempre pronti a rispondere alle esigenze storiche e cambiando il ruolo dei corridoi umanitari all'interno del conflitto, diventando uno strumento di tecnica politica ⁶⁴.

Le criticità dei corridoi umanitari si sono manifestate anche in una delle prime operazioni umanitarie guidate dalle Nazioni Unite, “*Operation Lifeline*”⁶⁵, essa prevedeva la fornitura di viveri e medicinali alla popolazione del Sudan del Sud che era dilaniata dalla guerra civile. Una delle criticità della operazione fu quella di dialogare con il movimento-esercito di liberazione del popolo del Sudan (SPLM/A) senza conferire riconoscimento a quest'ultimo. Motivo per cui il raggiungimento di una tregua tra le parti belligeranti, necessaria per portare assistenza ai civili, fu una strada ricca di ostacoli. Per superare questo *empasse*, fu data vita ai cosiddetti “*Corridors of Tranquillity*”⁶⁶. Questa soluzione permise rotte terrestri e fluviali dove vigeva il cessate il fuoco, attraverso i quali le Nazioni Unite potevano portare alla popolazione civile i beni di prima necessità. Tuttora, il Sudan del Sud riceve aiuti dalle Nazioni Unite, dal Comitato Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e da varie ONG, ma il mutamento dei conflitti interni ha fatto emergere nuove fragilità per i corridoi umanitari relativamente al trasporto dei beni di prima necessità.

L'OCHA, in un report ⁶⁷ sugli accessi umanitari nella crisi del Sudan del Sud, afferma come gli accessi umanitari siano fortemente e costantemente ostacolati da “*all parties to the conflict*” attraverso agguati nei confronti degli operatori umanitari, i quali subiscono atti di violenza e i beni, da loro

⁶¹ Risoluzione 46/182 dell'Assemblea Generale

⁶² P. Cacace, *L'atomica Europea – I progetti della guerra fredda, il ruolo dell'Italia, le domande del futuro*, Fazi Editore, pag.28

⁶³ E. Frittoli, *1948,70 anni fa il ponte aereo di Berlino*, Panorama, 28 giugno 2018

⁶⁴ M. Duffield, *Guerre Postmoderne. L'aiuto umanitario come tecnica politica di controllo*, Il Ponte Editrice, 2013

⁶⁵ L. Akol, << Conciliation Resources Accord an International Review of Peace initiatives>>, *Operation Lifeline Sudan:war,peace and relief in southern Sudan*, Armed groups and peace processes, XVI, 2005, pag. 52

⁶⁶ Definiti così da Bob Frasure, vicecapo della missione e capo del personale dell'ambasciata Americana

⁶⁷ www.unocha.org/south-sudan

trasportati, sono oggetto di continue razzie. Non sempre la presenza di accordi per l'attuazione di corridoi umanitari per la somministrazione di beni di prima necessità viene rispettato dalle parti in conflitto, si veda lo Yemen⁶⁸ oltre al già citato Sudan del Sud, come denuncia l'OCHA insieme ad altre organizzazioni umanitaria⁶⁹.

La crisi che coinvolge i corridoi umanitari ricomprende anche la genuinità della loro natura, assunto che l'aiuto umanitario deve essere neutrale, imparziale ed indipendente basato sulla salvaguardia della popolazione in pericolo, negli ultimi anni si ha la sensazione che la fornitura di beni di prima necessità possa essere anche uno strumento politico usato dai benefattori per trarre vantaggi dalla situazione.

In particolare, il caso dello Yemen, dove il conflitto intestino, che dilania il Paese dal 2015, vede come maggiori finanziatori degli aiuti umanitari gli Emirati Arabi Uniti e l'Arabia Saudita, i quali sono anche alla guida della coalizione arabo-sunnita⁷⁰.

Nel corso del XX secolo ci sono state diverse operazioni di corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima necessità sotto l'egida del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ultima, in ordine cronologico, è la Risoluzione ⁷¹ sul conflitto in Siria. Nel conflitto siriano, l'applicazione del diritto al libero passaggio di beni di prima necessità, come previsto della IV Convenzione di Ginevra e dai suoi Protocolli Aggiuntivi, ha subito diversi impedimenti da parte dei belligeranti costringendo le Nazioni Unite attraverso il Consiglio di Sicurezza a ribadire con fermezza che l'affamare la popolazione civile come metodo di combattimento è vietato dal diritto internazionale umanitario⁷² ed esigendo "che tutte le parti consentano l'accesso umanitario rapido, sicuro e senza ostacoli alle agenzie umanitarie dell'ONU (...) al fine di garantire la fornitura di assistenza umanitaria"⁷³. La situazione siriana fa emergere una delle criticità dei corridoi umanitari per la fornitura dei viveri e dell'assistenza sanitaria, quella che i corridoi necessitano del consenso delle parti belligeranti altrimenti il trasporto, insieme agli operatori umanitari e ai medici, sarebbero privi di qualsiasi sicurezza

I corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima necessità sono lo strumento più usato per assistere i popoli e i civili dilaniati dalla guerra o dalle calamità naturali, ma purtroppo sempre più spesso vengono usati come strumento per tenere in pugno le sorti del conflitto e della popolazione⁷⁴. I beni di

⁶⁸ P. Laurenza, *Yemen: Houthi saccheggiano nuovamente gli aiuti umanitari*, quotidiano di informazione, Sicurezza Internazionale, Luiss

⁶⁹ Amnesty International, Medici senza frontiere, Comitato Internazionale della Croce Rossa, UNICEF

⁷⁰ Report Amnesty International

⁷¹ Risoluzione 2139 (2014) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite

⁷² "Recalling that starvation of civilians as a method of combat is prohibited by international humanitarian law" (ricordando che affamare la popolazione è da considerarsi un metodo di combattimento vietato dal diritto umanitario internazionale)

⁷³ Risoluzione 2139 (2014) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Punto 6

⁷⁴ D. Moyo, *La Carità che Uccide: come gli aiuti dell'Occidente stanno devastando il Terzo Mondo*, Rizzoli, 2010

prima necessità sono strumentalizzati a scopi tutt'altro che di assistenza alle popolazioni in difficoltà. Guardando oltre oceano si può vedere come questo avvenga sotto lo sguardo della comunità internazionale, come in Venezuela dove le truppe fedeli al presidente Nicolas Maduro hanno impedito ai convogli carichi di viveri e medicine provenienti dagli Stati Uniti di raggiungere la popolazione civile, che comprende 30 milioni di cittadini che soffrono di malnutrizione e malattie varie⁷⁵. La decisione di respingere gli aiuti umanitari da parte del presidente Maduro è stata presa per confermare la propria autorità e determinazione a mostrare al mondo interno che il Paese da lui governato è autonomo e che “il Venezuela non è un Paese di fame, ha livelli molto elevati di nutrienti e accesso al cibo”⁷⁶.

Sulla base di questa disamina è legittimo porsi delle domande sull'efficacia dei corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima necessità, ma il dibattito in corso se gli aiuti umanitari creino dipendenza⁷⁷ non lede la genuinità dell'istituto dei corridoi umanitari e la loro necessaria esistenza per far fronte alle situazioni gravi in cui si trovino le popolazioni dilaniate delle guerre o colpite da calamità naturali.

I.III Corridoi umanitari per favorire l'arrivo in altri Paesi di potenziali beneficiari di protezione internazionale

Nel precedente paragrafo si è analizzata la forma più comune dei corridoi umanitari, quella che attiene la creazione di passaggi sicuri attraverso zone di combattimento per il trasporto di beni di prima necessità. Mentre nel presente paragrafo si affronterà una nuova accezione al termine corridoi umanitari, rimanendo fedele al concetto di passaggi sicuri ma non più in riferimento ai beni, bensì agli individui potenzialmente beneficiari di protezione internazionale.

È entrato ultimamente nel dibattito quotidiano l'uso del termine corridoio umanitario per salvare profughi da viaggi della speranza⁷⁸ o dalle situazioni di vulnerabilità in cui versano nel Paese in cui si trovano, ma abbiamo un primo esempio nel 1979 di un corridoio umanitario che si può definire *ante litteram*.

⁷⁵ C. Castellani, *Venezuela: Maduro blocca aiuti umanitari. Guaidò si appella a comunità internazionale*, quotidiano di informazione Sicurezza Internazionale, Luiss

⁷⁶ I. Cosentino, *“Maduro ostenta normalità, la sua vice: “gli aiuti umanitari sono veleno cancerogeno”*, quotidiano di informazione Sicurezza Internazionale, Luiss

⁷⁷ Teoria della dipendenza espressa da due importanti economisti Raúl Prebisch e Fernando Enrique Cardoso

⁷⁸ Dizionario Treccani: “Viaggio intrapreso da chi necessita di terapie mediche non disponibili nel proprio paese o da emigranti extracomunitari in cerca di condizioni di vita migliori di quelle nelle quali vivono”

Partì tutto con la diaspora vietnamita, quando diverse decine di migliaia di persone⁷⁹ fuggirono dal Vietnam del Sud poiché perseguitate dal nuovo regime comunista imposto dal Vietnam del Nord in seguito all'invasione del 1975. Durante la diaspora vietnamita venne coniato il termine “*boat people*” per indicare i profughi che scappavano attraverso qualsiasi natante. La situazione dei “*boat people*” aprì un dibattito internazionale poiché i Paesi di prima accoglienza, quelli del sud-est asiatico, si rifiutarono di accogliere ulteriori profughi vietnamiti, ma la comunità internazionale affermò che questi Stati avevano il dovere di accogliere i “*boat people*” che in un secondo momento sarebbero stati reinsediati in altri Stati.

In questo scenario si inserì il nostro corridoi umanitario *ante litteram*, l'Italia con l'allora Presidente del Consiglio Giulio Andreotti di concerto con il Governo e il Parlamento approvò “la missione Vietnam”, essa prevedeva di inviare tre navi della Marina Militare Italiana: gli incrociatori Vittorio Veneto e Andrea Doria insieme alla nave di rifornimento Stromboli con destinazione le coste del sud-est asiatico col compito di salvare i “*boat people*” e di portarli in Italia come rifugiati politici, qualora i profughi avessero accettato. In quella missione, che durò quasi due mesi, vennero tratti in salvo 902 persone di cui 891 decisero di rimanere in Italia e godere della protezione umanitaria come rifugiati politici⁸⁰. Questa esperienza⁸¹ è tuttora unica poiché la Marina Militare percorse ben 12000 chilometri⁸², e non applicò né l'art. 98, comma 1 della Convenzione ONU sul Diritto del mare⁸³ né l'art.490 del Codice della navigazione⁸⁴ né la Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare considerando che decise di attraversare tre oceani per raggiungere e aiutare il primo popolo obbligato a fuggire sui barconi⁸⁵.

L'espressione “corridoi umanitari” non appartengono al lessico consolidato delle organizzazioni internazionali che si occupano di asilo, né si inserisce, nel diritto internazionale umanitario, come modalità di aiuto riconducibile alla trattazione qui in esame. Si è incominciato a parlare di corridoi

⁷⁹ Y. W. Chan, *The Chinese/Vietnamese Diaspora*, Revisiting the boat people, Routledge, 2014

⁸⁰ *Boat People: Missione Vietnam*, documentario di History andato in onda il 24 febbraio 2020

⁸¹ Per maggiori approfondimenti guardare il documentario “Boat People. Missione Vietnam”

⁸² Fonte Ansa

⁸³ Articolo 98 - Obbligo di prestare soccorso

1. Ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri:

a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo;

⁸⁴ Art. 490 - Obbligo di salvataggio

Quando la nave o l'aeromobile in pericolo sono del tutto incapaci, rispettivamente, di manovrare e di riprendere il volo, il comandante della nave soccorritrice è tenuto (...) a tentarne il salvataggio, ovvero, se ciò non sia possibile, a tentare il salvataggio delle persone che si trovano a bordo.

⁸⁵ “Boat People, oltre gli oceani per salvare i barconi”, articolo di Repubblica del 24 Febbraio 2020

umanitari, nell'accezione qui in esame, durante l'assedio di Aleppo per consentire la fuga della popolazione verso il confine turco-siriano a nord della città⁸⁶.

Da questo momento in poi, i promotori di canali di viaggio sicuri e legali, hanno ritenuto di definire tale strumento come "corridoi umanitari", essendo un programma di trasferimento protetto, sicuro e legale⁸⁷ in un Paese destinatario di individui in condizione di vulnerabilità"⁸⁸.

I corridoi umanitari nascono a causa del complesso scenario che i rifugiati sono costretti ad affrontare per poter godere di protezione internazionale, dal momento che le attuali politiche prevedono la possibilità di offrire asilo solo a coloro che riescono a raggiungere i confini⁸⁹ dei Paesi di accoglienza. Per cui i profughi sono costretti ad intraprendere viaggi privi di qualsiasi tutela dal momento che, per raggiungere in maniera legale e sicura i Paesi d'asilo, necessitano di un visto d'ingresso.

Non potendo fermare il fenomeno migratorio, e alla luce dei numerosi morti e dispersi durante il tragitto verso altri Paesi, diversi Stati si sono mossi per implementare i canali di ingresso sicuri e legali. Come vedremo nel terzo Capitolo di questa trattazione, l'Unione Europea sta pianificando la propria Agenda in materia di Migrazione con un obiettivo principale, quello di facilitare l'ingresso ai rifugiati o ai potenziali rifugiati attraverso canali legali e regolari.

La *private sponsorship* si realizza attraverso protocolli d'intesa tra le autorità statali competenti e i proponenti della società civile, quali ONG, organizzazioni no-profit, singoli individui, organizzazioni religiose; lo sponsor ha il compito di selezionare, trasferire, accogliere e supportare l'integrazione di individui che possono beneficiare della protezione internazionale. L'intero processo si basa sulle procedure previste all'interno dell'accordo, infatti non vi è piena discrezionalità da parte degli sponsor bensì essi coadiuvano con gli organi statali competenti soprattutto nella fase che prevede la selezione degli individui e le relative procedure di ingresso.

Come già affermato, i corridoi umanitari nascono con due obiettivi, il primo è quello di porre un freno all'immigrazione irregolare attraverso la gestione dei flussi migratori; mentre il secondo è quello di contrastare la tratta degli esseri umani, in modo da permettere ai potenziali beneficiari di protezione internazionale di non esporsi ad ulteriori violazioni dei diritti fondamentali dell'uomo e alla concreta possibilità di morire durante il tragitto.

⁸⁶ P. Morozzo della Rocca, *I due Protocolli d'Intesa sui "Corridoi Umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa e il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo n. 1, 2017, pag.11

⁸⁷ E. Del Re, *Da Corridoi Umanitari a Corridoi di Sviluppo*, Corridoi Umanitari, una pratica replicabile, 2020

⁸⁸ Definite così dalla Direttiva Europea 2013/33 del 26 giugno 2013

⁸⁹ Art.78, TFUE:

"1. L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento"

Nonostante tale modello sia ancora in fase di sperimentazione, affinché diventi una buona pratica replicabile in diversi Stati, gode di forte spinta di crescita da parte dell'UNHCR, il quale riveste un ruolo di rilievo nella fase della selezione dei potenziali beneficiari di protezione internazionale. Inoltre, le istituzioni dell'Unione Europea procedono nella stessa direzione dell'UNHCR come si evince dalle comunicazioni della Commissione Europea al Parlamento Europeo e al Consiglio Europeo sul "riformare il sistema comune europeo di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa"⁹⁰, ed incentivando gli Stati membri ad attuare politiche di *private sponsorship* come si sottolinea nella Agenda Europea sull' Immigrazione:

“gli Stati membri dovrebbero inoltre attivare 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”.

Prima di analizzare la struttura dei corridoi umanitari, occorre definirne l'ambito soggettivo di applicazione. Risulta limitante la scelta di considerare come unico criterio per accedere alle procedure di ingresso legale e protetto quello di essere già riconosciuti come rifugiati da parte dell'UNCHR, motivo per cui si affianca un altro criterio, quello della vulnerabilità come previsto dalla stessa UNHCR nella locuzione "*protection seekers*" e come ribadito dai singoli protocolli di intesa di *private sponsorship*.

L'esigenza di allargare l'ambito soggettivo di applicazione nasce dal momento che gli strumenti di reinsediamento riguardano i soggetti considerati rifugiati in base alla Convenzione di Ginevra, ma il mutare dei conflitti e delle situazioni socio-politiche in alcune zone del mondo hanno prodotto soggetti che non ricadono nello status di rifugiato ma sono comunque da considerarsi vulnerabili⁹¹.

I.III.I Procedure di realizzazione dei corridoi umanitari

Le procedure di realizzazione dei corridoi umanitari cambiano in base alla legislazione del Paese di destinazione e agli accordi stipulati tra l'organizzazione promotrice e le autorità del Paese destinatario in base all'ordinamento giuridico.

⁹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Riformare *il Sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*, Bruxelles, 6.4.2016, COM (2016), 197 final

⁹¹ Approfondito nel paragrafo I.IV.I

Nella trattazione che segue, si esaminerà la procedura comune nella realizzazione dei corridoi umanitari, mentre nel Terzo Capitolo si approfondiranno le sfumature che caratterizzano due esempi virtuosi di corridoi umanitari, quello italiano e quello canadese.

Innanzitutto, la procedura si può dividere in due macro-gruppi. Il primo, quello delle attività che si svolgono prima della partenza dei potenziali beneficiari di protezione internazionale. Il secondo, prevede le attività da attuare successivamente all'arrivo dei beneficiari. A sua volta ogni macro-gruppo ha al suo interno diverse fasi con diversi attori coinvolti per la realizzazione della *private sponsorship*.

La prima fase è estremamente delicata, dal momento che consiste nell'identificazione dei possibili beneficiari, essa si realizza attraverso la segnalazione dei potenziali beneficiari da parte delle associazioni che operano nel luogo, come la Croce Rossa o l'UNHCR. A questo punto, gli operatori appartenenti all'organizzazione promotrice vagliano le richieste pervenute in base ai criteri previsti dagli accordi, i più comuni sono l'effettiva situazione di vulnerabilità, la situazione giudiziaria e la situazione familiare⁹².

In seguito, vengono effettuate delle interviste ai potenziali beneficiari, dove i promotori accertano l'esistenza dei requisiti, la storia dei potenziali beneficiari e della propria famiglia e i motivi per la loro richiesta di protezione internazionale. All'interno del colloquio, i coordinatori delle organizzazioni promotrici spiegano ai potenziali beneficiari le modalità e le regole del progetto dei corridoi umanitari, con particolare riguardo agli impegni che il beneficiario dovrà mantenere per portare a termine il proprio percorso di integrazione, nonché la normativa vigente in materia di diritto di asilo nel Paese di destinazione. Il colloquio può concludersi con l'adesione dei potenziali beneficiari al progetto loro proposto con la condizione dall'effettiva comprensione del progetto e dei loro doveri nel Paese di destinazione⁹³.

Nel momento in cui i potenziali beneficiari superano la selezione, entrano in un programma per la formazione linguistica di base e per la conoscenza del contesto giuridico-culturale del Paese di destinazione. In contemporanea nel Paese di destinazione, gli operatori dell'organizzazione promotrice si adoperano per permettere l'accoglienza diffusa, attraverso la selezione degli alloggi, delle scuole e delle realtà di inserimento dialogando, soprattutto, con le realtà locali e i volontari che non sono esclusivamente dell'organizzazione promotrice ma possono appartenere ad altri gruppi di volontariato⁹⁴.

Le procedure propedeutiche al trasferimento dei beneficiari nei Paesi destinatari prevedono l'invio dell'elenco dei beneficiari alle autorità competenti del Paese di destinazione, le quali controlleranno i requisiti e, qualora l'esito sia positivo, rilasceranno i documenti di viaggio e il visto

⁹² *Corridoi Umanitari: Le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*, Humanitarian Corridors, 2016

⁹³ *Guide to the Private Sponsorship of Refugees Program*, Government of Canada

⁹⁴ *Corridoi Umanitari: Le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*, Humanitarian Corridors, 2016

d'ingresso. Ricevuti i documenti necessari i coordinatori si adopereranno per il trasferimento, organizzeranno le visite mediche pre-partenza e prenoteranno i voli⁹⁵.

All'arrivo dei beneficiari nel Paese di destinazione si avrà il momento più importante dell'intero progetto di *private sponsorship*, poiché i beneficiari presenteranno la richiesta di protezione internazionale all'Ufficio di Frontiera, a questo punto si aprirà la fase due la quale, molto probabilmente, è uno degli elementi distintivi dei corridoi umanitari rispetto agli altri modelli di accoglienza⁹⁶.

La fase due prevede le attività di inclusione ed integrazione dei beneficiari attraverso corsi di formazione professionale ed orientamento nel mondo del lavoro, uniti a corsi linguistici, ed ovviamente per i minori è previsto l'inserimento nel sistema scolastico. Tali attività di inclusione vengono affiancate da attività eterogenee di supporto quali l'aiuto nelle pratiche burocratiche per l'ottenimento della protezione internazionale; nel supporto per l'assistenza medica attraverso l'iscrizione al sistema sanitario nazionale, qualora previsto dallo Stato di destinazione, oppure nel contattare le strutture mediche; nel prendere contatto con familiari o amici presenti nel Paese di destinazione o in un altro Paese⁹⁷.

In conclusione si può affermare che i corridoi umanitari sono un modello che è perfettamente replicabile in diversi Stati, ove vi sia la disponibilità della società civile, ed è la sfida di questi progetti diventare un metodo sempre più diffuso di accoglienza garantendo l'effettiva integrazione dei beneficiari nel tessuto sociale ed economico dello Stato di accoglienza. Si sottolinea che i corridoi umanitari sono “uno strumento aggiuntivo alle vie ordinarie per ottenere il diritto di asilo” ma, purtroppo, queste “risultano spesso strette e lente⁹⁸”.

I.III.II Il ruolo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati

A questo punto, e vista l'attinenza rispetto alla materia, si propone di descrivere il ruolo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati nei confronti dei corridoi umanitari qui in esame.

L'UNHCR è un'Agenzia delle Nazioni Unite che istituita all'indomani della fine della Seconda Guerra Mondiale, con la Risoluzione 428 del 1950, con il compito di assistere gli sfollati europei, da quel momento UNHCR avrà come compito principale quello di soccorrere i rifugiati di tutto il mondo e di trovare soluzioni permanenti⁹⁹.

⁹⁵ *Private Sponsorship per l'integrazione: verso il modello europeo*, EURODIACONIA, 2020

⁹⁶ *Ibidem*

⁹⁷ *Corridoi Umanitari: Le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*, Humanitarian Corridors, 2016

⁹⁸ Paolo Naso, coordinatore di Mediterranean Hope progetto sulle migrazioni della Federazione delle chiese evangeliche in Italia

⁹⁹ Art.1, Statuto UNHCR

L'UNHCR, nato con un mandato limitato nel tempo, doveva adempiere ai propri compiti fino al 1953, ma vide il suo mandato rinnovato diverse volte fino a quando nel 2004 l'Assemblea Generale attraverso la Risoluzione n.58/153 del 24 Febbraio 2004 decise, con l'amara consapevolezza che le necessità di assistenza umanitaria erano lontane dall'essere debellate¹⁰⁰, di rimuovere completamente il limite temporale e di sostituirlo con *"to continue the office until the refugee problem is solved"*¹⁰¹.

Una delle maggiori attività dell'UNHCR, previste dallo Statuto, nella tutela dei rifugiati è l'attività di *resettlement*, attraverso la quale l'UNHCR trasferisce rifugiati da un Paese di asilo a un altro Stato che ha accettato di ammetterli e di concedere loro la protezione internazionale. Nonostante l'impegno costante e ingente dell'UNHCR, la sua professionalità indiscutibile e il riconoscimento da parte della comunità internazionale, le attuali crisi umanitarie hanno portato alla luce come il lavoro dell'UNHCR non sia sufficiente e che sia necessario introdurre nuovi percorsi per accedere alla protezione internazionale.

Secondo l'UNHCR le persone in fuga nel mondo sono attualmente 70,8 milioni, di cui 25,9 milioni di rifugiati (20,4 milioni di rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR e 5,5 milioni di rifugiati palestinesi sotto il mandato dell'UNRWA¹⁰²), 41,3 milioni di sfollati interni e 3,5 milioni di richiedenti asilo¹⁰³.

Ed è in questo scenario che l'UNHCR diventa un indispensabile protagonista, come previsto nel suo Statuto, all'interno del progetto dei corridoi umanitari per favorire l'arrivo in altri Paesi di potenziali beneficiari di protezione internazionale, poiché l'UNHCR *"appoggia le iniziative di enti pubblici e le iniziative private per quanto riguarda il libero rimpatrio di rifugiati o la loro assimilazioni in nuove comunità nazionali"*¹⁰⁴.

Infatti, nella procedura di selezione dei potenziali beneficiari dei corridoi umanitari, lo Statuto dell'UNHCR ricopre un ruolo di rilievo dal momento che vengono prese in considerazione le *"persone ritenute meritevoli dall'UNHCR, almeno prima facie, del riconoscimento dello status di rifugiati"*¹⁰⁵ in

¹⁰⁰ www.unhcr.it/chi-siamo/storia

¹⁰¹ *"Di continuare l'ufficio fino alla risoluzione del problema dei rifugiati"*

¹⁰² Acronimo per *"United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East"*

¹⁰³ Statistiche aggiornate a fine 2018, consultabili sul sito dell'UNHCR

¹⁰⁴ Art.8, lett. c) Statuto dell'UNHCR

¹⁰⁵ In base all'art.1 lett.a), n. 2, par.1 della Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, si considera rifugiato

"chiunque(...) nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi"

base alla Convenzione di Ginevra del 1951 e del relativo Protocollo del 1967”¹⁰⁶ ¹⁰⁷. Nello svolgere questo delicato compito l’UNHCR, per una più corretta determinazione dello status di rifugiato, ha elaborato delle linee-guida interpretative che si trovano all’interno *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*.

L’UNCHR ha fissato i criteri¹⁰⁸ con i quali valutare i potenziali beneficiari della protezione internazionale e la loro priorità: il primo è l’esigenza di protezione legale e/o fisica quando l’individuo ha la concreta e diretta minaccia di respingimento nel paese d’origine, ovvero la minaccia di arresto o detenzione arbitraria, ovvero la minaccia alla sicurezza fisica o alla violazione dei diritti umani; il secondo è che il soggetto è ha subito violenze e torture; il terzo è la necessità di assistenza medica che, nel momento in cui non verrebbe somministrata, causerebbe la morte o la perdita irreversibile di funzioni fondamentali; il quarto riguarda le donne che si trovano in situazioni di rischio; il quinto è la riunificazione familiare, quando la separazione è stata involontaria o cagionata dalla situazione che li ha portati a essere dei profughi; infine i soggetti più vulnerabili quali i bambini, gli adolescenti e gli anziani¹⁰⁹.

La principale differenza tra il *resettlement* e le *private sponsorship* è che nel primo il riconoscimento e la registrazione presso l’UNHCR dei profughi è inscindibile dal poter usufruire di tale strumento, mentre nel secondo gli individui che non sono riconosciuti dall’ UNHCR come profughi (poiché non possiedono i requisiti previsti della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951), non sono esclusi dal poter accedere ai progetti di *private sponsorship* poiché quest’ultimo strumento prevede altri criteri per selezionare i potenziali beneficiari di protezione internazionale.

L’UNCHR, *de jure*, non svolge nessun ruolo operativo nell’attuazione dei corridoi umanitari ma, in base agli accordi che le organizzazioni private stipulati con gli organi competenti, vi è un riferimento in quanto i potenziali beneficiari del progetto sono tra i soggetti ritenuti meritevoli di protezioni internazionale da parte dell’UNHCR. Di conseguenza, *de facto*, l’UNHCR svolge il ruolo di attore esterno al progetto attraverso la segnalazione agli operatori dell’organizzazione promotrice, dei potenziali beneficiari dei corridoi umanitari.

Il fatto che le *private sponsorship* operino sotto l’egida dell’UNHCR si evince anche da altri elementi. Infatti all’interno dello Statuto dell’UNHCR, è previsto “il sostegno alle iniziative private”¹¹⁰

¹⁰⁶ Art.3 Protocollo d’Intesa tra Ministero degli Esteri, Ministero dell’Interno, Comunità di Sant’Egidio, Federazione delle Chiese Evangeliche e Tavola Valdese

¹⁰⁷ *Immigration and Refugee Protection Regulations, Private Sponsorship of Refugees Program*, Government of Canada

¹⁰⁸ UNHCR, *Resettlement criteria*

¹⁰⁹ UNHCR *Resettlement Handbook*, Capitolo 6, 2011

¹¹⁰ Art.8, Statuto UNHCR

per la crisi dei rifugiati. Una autorevole conferma¹¹¹ si è avuta da parte dell'UNHCR con l'assegnazione¹¹² del prestigioso premio Nansen¹¹³ al progetto dei Corridoi Umanitari promossi dalla Comunità di Sant'Egidio, CEI-CARITAS Italiana, Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia e Tavola Valdese con la motivazione che "I Corridoi Umanitari rappresentano una via sicura per le persone costrette a fuggire da guerre e persecuzioni, una delle poche alternative ai pericolosi viaggi in mare".

Ricevere il premio Nansen è traguardo estremamente importante per i corridoi umanitari, dal momento che si possono considerare una evoluzione del Passaporto Nansen¹¹⁴, il quale era un passaporto internazionale rilasciato dalla Società delle Nazioni a profughi e rifugiati politici riconosciuto dai governi di 52 Stati¹¹⁵ per favorire l'arrivo in altri paesi di potenziali beneficiari di protezione internazionale¹¹⁶.

Come visto, l'UNHCR nei corridoi umanitari riveste un ruolo di attore esterno, infatti non è esso a porre in essere le *private sponsorship*, non stipula accordi con i Governi di Paesi terzi ma appoggia, in base all'art. 8 del proprio Statuto, tale strumento di soluzione permanente per la crisi dei rifugiati e sollecita la comunità internazionale a replicare questa buona pratica, come nel caso della Libia.

L'inasprirsi della guerra civile in Libia ha visto i rifugiati, chiusi nei centri di detenzione, diventare bersagli indiscriminati da parte dei combattenti. In questo scenario con più di 20.000¹¹⁷ persone detenute nei centri libici, l'UNHCR attraverso l'Alto Commissario Filippo Grandi¹¹⁸ ha dichiarato "in questo momento così critico, in cui le persone si trovano intrappolate nel sempre più aspro conflitto in Libia versando in condizioni spaventose nei centri di detenzione, i rifugiati e i richiedenti

¹¹¹ L'aver ricevuto questo premio da parte dell'UNHCR consacra i corridoi umanitari come strumento alternativo ai già esistenti canali di accesso alla protezione internazionale, quali il *resettlement* e l'ammissione umanitaria.

¹¹² Vincitore regionale per l'Europa, premio conferito nel 2019, fonte www.unhcr.org

¹¹³ Il premio Nansen, istituito nel 1954 prende il nome dal primo Alto Commissario per i Rifugiati per la Società delle Nazioni Unite, Fridtjof Nansen viene conferito a singoli, gruppi o organizzazioni che si sono contraddistinti per una straordinaria e comprovata azione umanitaria in favore di rifugiati, sfollati o apolidi.

¹¹⁴ Prende il nome dal promotore di tale iniziativa Fridtjof Nansen, il quale fu un esploratore norvegese, diplomatico e primo Alto Commissario per la Società delle Nazioni e venne insignito del premio Nobel per la pace nel 1922. Nansen fu il precursore degli odierni *resettlement*, egli infatti alla fine della guerra greco-turca si impegnò per negoziare il reinsediamento dei rifugiati presenti nei due territori che vennero riportati nelle rispettive patrie. In suo nome è stato istituito "il Premio Nansen".

¹¹⁵ *Che cos'era il "Passaporto Nansen"?*, in Focus, n.64, febbraio 2012, pag. 66

¹¹⁶ S. Mannoni, *Da Vienna a Monaco (1814-1938), Ordine europeo e diritto internazionale*, Giappichelli Editore, 2014

¹¹⁷ Dati forniti da Amnesty International

¹¹⁸ Eletto dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 1° Gennaio 2016 con un mandato quinquennale, fino al 31 Dicembre 2020. L'Alto Commissario Grandi ha precedentemente rivestito il ruolo di Commissario generale dell'UNRWA

asilo hanno bisogno di speranza e soluzioni concrete. Abbiamo urgente bisogno che altri paesi intervengano per portare in salvo queste persone e offrire loro soluzioni¹¹⁹”.

L’attività dell’UNHCR trova il suo limite principale nella mancanza di potere coercitivo, di conseguenza molti Stati membri dell’UNHCR sono ostili nel ricevere rifugiati all’interno del proprio territorio, mentre altri sono inadeguati come si evince dal *numerus clausus* degli Stati a cui l’UNHCR propone di reinsediare i rifugiati.

La mancanza di potere coercitivo è il motivo per cui l’UNHCR può solo appoggiare¹²⁰ le iniziative private come le *private sponsorship* e sollecitare la comunità internazionale a replicare la buona pratica dei Corridoi Umanitari per affrontare la crisi dei rifugiati. Come, quando inseguito al bilancio di 160 morti nel mediterraneo in una sola settimana all’inizio del 2018, l’UNHCR affrontò la questione facendo un appello alla comunità internazionale ed in particolare all’Europa di aumentare i posti di reinsediamento¹²¹ e di creare “alternative legali e sicure”.

I.IV Il canale “canonico” di ingresso sicuro e legale per la protezione internazionale

Il riconoscimento della protezione internazionale e la concessione di un visto sono prerogative della sovranità statale¹²² che l’esplica attraverso il controllo dei confini nazionali e nello stabilire i criteri per l’ingresso dei cittadini stranieri nel territorio nazionale.

La protezione internazionale consiste nel porre in essere le azioni necessarie “per garantire la parità di accesso e godimento dei diritti delle donne, degli uomini, delle ragazze e dei ragazzi che riguardano UNHCR, in conformità al diritto internazionale umanitario, ai diritti umani e ai diritti dei rifugiati”¹²³. Nell’ambito della protezione internazionale l’UNHCR opera con un mandato a livello globale.

¹¹⁹ Comunicato dell’UNHCR del 13 Settembre 2019

¹²⁰ Art.8, lett. c) Statuto UNHCR:

“appoggiando le iniziative di enti pubblici e le iniziative private per quanto riguarda il libero rimpatrio dei rifugiati o la loro assimilazione in nuove comunità nazionali”

¹²¹ Nella Raccomandazione UE 2015/914 relativa a un programma di reinsediamento europea si fa riferimento a 20.000 posti

¹²² G. Tropea, *Concessioni balneari e diritto europeo: nuovi “lati oscuri” della disapplicazione del giudice penale* (nota a Cass. pen., sez. III, 12 giugno 2019, n. 25993), *Rivista Diritti Fondamentali*, data pubblicazione 11 marzo 2020

¹²³ *UNHCR Resettlement Handbook*, pag.11

La sfida di affrontare il fenomeno dei rifugiati, all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, si concluse con la Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati, nella Convenzione si definisce chi viene considerato rifugiato¹²⁴, i diritti di cui il rifugiato gode e gli obblighi degli Stati per proteggerlo.

Il quadro giuridico per la protezione internazionale si compone, anche, di fonti di *soft law*¹²⁵ quali: *Declaration on Territorial Asylum*¹²⁶, all'interno della quale troviamo che *"Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution"*¹²⁷, frase che rimanda all'art.14 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani; *"Conclusion adopted by the executive committee on the International protection of refugees"*¹²⁸; altre risoluzioni dell'Assemblea Generale¹²⁹; le dichiarazioni del segretario generale delle Nazioni Unite, una delle più recenti è di Ban Ki-moon¹³⁰ il quale ha affermato che *"Refugees have right to asylum, not bias and barbed wired"*¹³¹.

A questo quadro bisogna aggiungere gli strumenti giuridici regionali sulla tutela dei rifugiati¹³², attraverso le leggi regionali lo strumento della protezione internazionale viene ampliato e modellato in maniera tale da rivolgersi ad una platea meno circoscritta rispetto a quella della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati.

¹²⁴ Ivi pag.15, nota 28

¹²⁵ Definizione Enciclopedia Treccani:

"un sistema di regole che si connota essenzialmente per il fatto di non essere caratterizzato dai tratti forse più tipici e ricorrenti della norma giuridica: l'essere parte di un ordinamento giuridico e l'essere dotata di una qualche forza vincolante o precettiva"

¹²⁶ A/RES/2312(XXII)

¹²⁷ "Ognuno ha il diritto di cercare e di godere in un altro Stato dell'asilo dalle persecuzioni"

¹²⁸ Consultabile sul sito www.unhcr.org

¹²⁹ Nota sulla Protezione Internazionale, N. 62 (XLI) , 1990

¹³⁰ 8° Segretario Generale delle Nazioni Unite dal 1° Gennaio 2007 al 31 Dicembre 2016

¹³¹ Dichiarazione avvenuta nel 2016 durante l'annuale incontro del Fondo Monetario Internazionale e del Gruppo della Banca Mondiale

¹³² Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità africana (OUA) che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa del 1969; Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati, adottata dall'Organizzazione degli Stati Americani nel 1984; Dichiarazione del Cairo sulla Protezione dei rifugiati e degli sfollati nel mondo Arabo, adottata dalla Lega degli Stati Arabi nel 1992

La normativa italiana prevedeva la cosiddetta protezione umanitaria (abrogata dalla L.132/2018¹³³), essa costituiva una forma residuale di protezione che veniva riconosciuta ai soggetti che non godevano né dello status di rifugiati né della protezione sussidiaria¹³⁴ ma non potevano essere espulsi a causa di oggettive e gravi situazioni personali. Nel decreto legislativo, all'art.14 venivano elencate le fattispecie ricomprese nel "danno grave" che costituiva requisito per la protezione internazionale:

- a) *La condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte;*
- b) *La tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o denigrante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine;*
- c) *La minaccia grava ed individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.*

Come emerge dalla lettura della norma, si nota immediatamente la maggior apertura rispetto ai soggetti che possono godere dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra del 1951, la protezione umanitaria rispondeva al concreto problema che molti profughi affrontavano e tuttora affrontano, quello di essere in fuga da Paesi dilaniati da guerre intestine o da organizzazioni terroristiche pur non potendo affermare di essere "direttamente perseguitati"¹³⁵.

Altro esempio è la Dichiarazione di Cartagena¹³⁶ del 1984 sui rifugiati, al cui interno si afferma la necessità di "prevedere l'estensione del concetto di rifugiato (...) alle persone fuggite dal loro Paese perché la loro vita, la loro sicurezza e la loro libertà erano minacciate da una violenza generalizzata, un'aggressione straniera, conflitti interni, una violazione massiccia dei diritti dell'uomo o altre circostanze che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico". Tale definizione ha permesso a circa 21.000¹³⁷ venezuelani di vedere la propria domanda di asilo essere presa in esame con una procedura accelerata poiché il governo brasiliano ha riconosciuto che in Venezuela si ha una sistematica e grave violazione dei diritti umani, quindi in base alla Dichiarazione di Cartagena i profughi venezuelani hanno il diritto di vedersi riconosciuto lo status di rifugiato.

¹³³ Cosiddetto Decreto Salvini

¹³⁴ La persona ammissibile alla protezione sussidiaria è "il cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine o, nel caso di apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dal presente decreto e il quale non può o a causa di tale rischio, o non vuole avvalersi della protezione di detto Paese" ex art.2 lett. g) del d.lgs.n.251 del 2007. Abrogato dalla L.132/2018

¹³⁵ Art.1, lett.a) punto 2, Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiati del 1951

¹³⁶ Adottata dal "Colloquio sulla protezione internazionale dei rifugiati in America Centrale, Messico e Panama"

¹³⁷ Fonte UNHCR

Infine la “Convenzione dell’Organizzazione dell’Unità Africana (OUA) che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa” si rivolge non solo ai soggetti che ricadono nella definizione di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 ma “ il termine rifugiato si applica ugualmente ad ogni persona che, a causa di una aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell’ordine pubblico in tutto o in parte del Paese di origine o di cittadinanza, è obbligata ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo fuori dal Paese di origine o di cittadinanza”¹³⁸.

Questo *excursus* sulla protezione internazionale e sulle leggi regionali del rifugiato evidenzia come in base allo Stato, si hanno leggi diverse che regolano la situazione dei rifugiati e la relativa protezione internazionale attraverso strumenti diversi rispetto ad altre regioni e si hanno differenti canali di ingresso legali da parte dei richiedenti asilo.

L’UNHCR ha sottolineato come le sempre più restrittive misure per la protezione internazionale e, al contempo, il crescente numero dei rifugiati hanno creato il contesto nel quale i rifugiati si affidano sempre di più ai trafficanti per raggiungere i confini di un Paese con la speranza di ricevere il diritto di asilo. Ed è per questo che l’UNHCR incentiva i Paesi a scegliere soluzioni di ingresso legale e sicuro, tra questi troviamo i *resettlement*, l’ammissione umanitaria ed i visti per motivi umanitari.

I.IV.I I Resettlement

I *resettlement* (reinsediamento) si pone come strumento per una soluzione duratura alla crisi dei rifugiati attraverso un meccanismo che permette di contribuire in maniera solidale alla responsabilità della protezione dei rifugiati.

I *resettlement* consistono nella selezione e nel trasferimento di rifugiati da uno Stato¹³⁹ ad un altro che ha accettato di ammetterli per concedergli la protezione internazionale, in base ad accordi precedentemente conclusi. Il riconoscimento al rifugiato della protezione internazionale garantisce, quest’ultimo, il diritto al *non-refoulement*¹⁴⁰ in base alla Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiati¹⁴¹, e gode degli stessi diritti dei cittadini, con delle eccezioni, del Paese che lo ha accolto.

Il *resettlement* è stato usato sotto diverse forme da quando è stato istituito e nel corso del tempo si è affermato come lo strumento fondamentale nella protezione internazionale.

¹³⁸ Art.2, Convenzione dell’Organizzazione dell’Unità Africana (OUA) che regola gli aspetto specifici dei problemi dei rifugiati in Africa

¹³⁹ UNHCR *Resettlement Handbook*, pag.3

¹⁴⁰ Art.33 della Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiati.

Il *resettlement* affonda le proprie radici all'inizio del Novecento, infatti durante gli anni Trenta alcune organizzazioni internazionali per i rifugiati reinsediarono diversi Ebrei, e non solo, che stavano scappando dalle persecuzioni naziste¹⁴². Dopo le due Guerre Mondiali fu uno strumento molto usato da parte dell'Organizzazione Internazionale per i Rifugiati per reinsediare i rifugiati Europei.

Successivamente l'Organizzazione Internazionale per i Rifugiati venne sostituita dall'UNHCR, il quale scelse come pietra d'angolo, per raggiungere gli obiettivi previsti nello Statuto, il *resettlement*. Nel corso dei successivi decenni, l'UNHCR ha fatto largo uso dello strumento dei *resettlement* per risolvere le maggiori crisi dei rifugiati come il reinsediamento degli ungheresi alla fine degli anni Sessanta, in seguito all'invasione da parte dell'URSS nei confronti dell'Ungheria ci furono 200.000 profughi che si riversarono in Austria e nell'allora Jugoslavia.

Queste politiche di condivisione della responsabilità dei rifugiati ebbero una drastica battuta d'arresto, con annessa riduzione dei *resettlement*, negli anni successivi al caso del Vietnam, un rapporto¹⁴³ dell'UNHCR affermava che nel 1994 veniva reinsediato 1 individuo su 400 a fronte di 1 su 20 del 1979.

Negli anni Novanta il clima politico era mutato a causa della fine della guerra fredda, e l'UNHCR insieme a molte organizzazioni umanitarie dovette fronteggiare nuove crisi umanitaria: l'esodo in massa dei curdi dell'Iraq settentrionale a causa della guerra del Golfo; gli sfollati di una Jugoslavia che si stava disgregando poiché le repubbliche al proprio interno stavano lottando per la propria indipendenza. In entrambe le situazioni l'UNHCR fu pronta a rispondere alla crisi attraverso operazioni umanitarie e lo strumento del *resettlement*. L'UNHCR riuscì a reinsediare quasi 600.000 rifugiati¹⁴⁴ in 28 Paesi, in parte attraverso gli accordi precedentemente siglati sulle quote di rifugiati da accogliere ogni anno attraverso l'“*humanitarian evacuation programme*”¹⁴⁵ ed in parte attraverso la stipula di nuovi accordi coi Paesi ospitanti.

A partire da tale crisi la comunità internazionale ha “incoraggiato e sostenuto l'UNHCR”¹⁴⁶ ad ampliare e perfezionare il sistema di *resettlement* in maniera tale da creare un meccanismo consultivo e collaborativo tra l'UNHCR e gli Stati (ovviamente tra gli attori sono coinvolte anche altre organizzazioni umanitaria come il Comitato Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa) per determinare delle linee-guida così da rendere il *resettlement* lo strumento principale in materia di protezione internazionale e una soluzione duratura al fenomeno crescente dei rifugiati. Questa sinergia è cruciale per sviluppare strategie comuni, scambiarsi informazioni, decidere sull'applicazione dei *resettlement* e

¹⁴² S. Shastri, *The role of International organization in the protection of refugees*, , pag.2

¹⁴³ UNHCR, *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 25 Aprile 1995

¹⁴⁴ Fonte UNHCR

¹⁴⁵ Il programma di evacuazione umanitaria consiste nel trasferimento, in un altro Paese, di individui o gruppi di persone a rischio di attacco imminente o soggetti a gravi violazioni dei diritti umani. Definizione tratta da “*Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*” dell'UNHCR.

¹⁴⁶ *UNHCR Resettlement Handbook*, pag.51

progettare i programmi necessari per la riuscita del reinsediamento, rimanendo però prerogativa dello Stato scegliere la politica interna da adottare per la migliore integrazione dei rifugiati reinsediati.

Il progettare tra i vari attori una strategia comune comporterebbe *in primis*, una migliore e più efficace gestione dei flussi migratori e una condivisione dell'onere della responsabilità, *in secundis* una riduzione drastica della tratta degli esseri umani.

Il coinvolgimento sempre maggiore nelle procedure di *resettlement* ha visto gli Stati destinatari crescere nel corso degli anni, tuttavia le quote complessive per il reinsediamento non sono sufficienti rispetto al numero dei rifugiati indetificati meritevoli di reinsediamento da parte dell'UNHCR. Le politiche attuate dall'UNHCR per colmare il crescente divario, si basano nel richiedere ai Paesi già presenti nei progetti di *resettlement* di aumentare le loro quote e nell'incentivare nuovi Paesi ad entrare nei progetti di reinsediamento e nel creare nuove soluzioni per la crisi dei rifugiati.

I programmi di *resettlement* devono essere inseriti nelle strategie regionali e nazionali poiché prevedono la cooperazione e il coordinamento tra i Paesi di accoglienza, l'UNHCR, le Organizzazioni Non Governative e la Organizzazioni Internazionale per le Migrazioni.

Una delle più importanti innovazioni apportate dall'UNHCR per semplificare le procedure di identificazione sono gli "*hub regionali*", i quali forniscono supporto nel monitorare e coordinare i progetti regionali di *resettlement* identificando i singoli e i gruppi di rifugiati e gestendo le richieste di reinsediamento; mentre "*headquarter*" si occupa di sviluppare le politiche in materia di *resettlement*, ideando le strategie da portare avanti, raccogliendo fondi e la successiva distribuzione delle risorse, monitorando i progetti attivi, ed infine si occupa di comunicazioni e relazioni esterne¹⁴⁷.

La struttura interna dell'UNHCR nella gestione dei progetti di *resettlement* è composta da:

- 1) la divisione di protezione internazionale (DIP), i cui compiti principali sono fornire consulenza sulle questioni diritto internazionale, di diritto d'asilo, diritto sulla migrazione, diritti umani;
- 2) cinque uffici regionali (ufficio per l'Africa; ufficio per l'Asia e il Pacifico; ufficio per il Medio Oriente e il Nord Africa; ufficio per l'Europa; ufficio per le Americhe) che forniscono indicazioni sulle strategie operative e monitorano gli sviluppi dei progetti sul campo;
- 3) l'ispettore generale il quale svolge le funzioni di ispezione nei diversi uffici dell'UNHCR sia nella sede centrale sia in quelli distaccati; fa partire investigazioni su possibili comportamenti non conformi al codice di condotta da parte del personale dell'UNHCR; compie indagini sugli attacchi subiti al personale durante le operazioni.

Dall'analisi delle funzioni dell'ispettore generale emerge che il personale dell'UNHCR deve mantenere un cosiddetto codice di condotta e rispettare degli standard previsti per garantire l'integrità, la credibilità, la trasparenza¹⁴⁸ in ogni fase del procedimento di *resettlement*. Poiché il *resettlement* è, giustamente, considerato come qualcosa di estremamente prezioso, può essere soggetto a frode e corruzione motivo

¹⁴⁷ UNHCR *Resettlement Handbook*, pag.120

¹⁴⁸ *Ibidem*

per cui l'UNHCR ha stabilito queste “*safeguards*”¹⁴⁹ per evitare che il procedimento di *resettlement* cada in questo genere di abusi. Per scovare e disincentivare le frodi è stata istituita una commissione che indaga su possibili abusi all'interno del procedimento di *resettlement*, qualora l'indagine accerti la presenza di una frode le conseguenze sono la chiusura immediata del fascicolo del rifugiato con annessa azione penale, quando l'accertamento avvenga prima dell'effettivo reinsediamento. Mentre se l'accertamento avviene dopo il reinsediamento il rifugiato si vedrà annullato il permesso di soggiorno ed è possibile l'espulsione di quest'ultimo¹⁵⁰.

Il criterio della trasparenza ha la duplice funzione di controllo interno ed esterno, dal punto di vista interno permette di controllare ogni singola decisione conclusa durante il procedimento di *resettlement*, mentre dal punto di vista esterno permette ai rifugiati e a chiunque di essere informato (garantendo il diritto alla riservatezza) sulle azioni compiute e creare fiducia nei confronti del procedimento di *resettlement*.

Un aspetto importante per la buona riuscita del reinsediamento dei rifugiati si basa sul fornire sempre informazioni chiare sui *resettlement*, in maniera tale da non creare false aspettative nei rifugiati (motivo per cui l'UNHCR promuove un continuo dialogo con il rifugiato), l'informazione principale da fornire riguarda la non automaticità di entrare in un progetto di *resettlement* nonostante l'essere stato riconosciuto rifugiato dall' UNHCR e che, qualora venissero scelti per i *resettlement*, il procedimento è lungo e lento.

A questo punto bisogna soffermarsi su come l'UNHCR identifica i rifugiati che necessitano di reinsediamento, questo è il momento cruciale nel processo di *resettlement* allo stesso tempo il momento più gravoso dell'intero procedimento.

Durante l'identificazione di rifugiati che necessitano del reinsediamento bisogna essere certi che tale soluzione sia la più appropriata per le esigenze del rifugiato, sicuramente i soggetti per i quali il *resettlement* è la soluzione più efficace sono quelli che necessitano di specifiche protezioni poiché maggiormente vulnerabili (donne e ragazze, bambini, anziani, rifugiati con disabilità, rifugiati perseguiti per il loro orientamento sessuale e identità di genere, rifugiati appartenenti a una minoranza¹⁵¹ e/o a una

¹⁴⁹ *Ibidem*

¹⁵⁰ *Ibidem*

¹⁵¹ Il termine “minoranza” all'interno delle Nazioni Unite si usa per riferirsi a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, come si evince dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale 43/135 del 18 Dicembre 1992

“Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche”

“comunità indigena”¹⁵²).

Inoltre vi sono situazioni di rischio, che emergono durante l’identificazione, che necessitano di specifiche protezioni in maniera tale che siano adeguate alla situazione del rifugiato che necessita di essere reinsediato. Le situazioni particolari a cui l’UNHCR fa riferimento sono: gli apolidi non rifugiati; i rifugiati che sono stati o che rischiano di essere oggetto di tratta; le donne che dovranno subire la pratica della mutilazione genitale; i rifugiati con matrimoni poligami; i rifugiati bambini che hanno contratto matrimonio secondo le usanze del proprio popolo; i rifugiati positivi all’ HIV e all’AIDS¹⁵³. In questi casi l’UNHCR si impegna affinché i rifugiati che si trovano in queste situazioni particolari non subiscano ripercussioni negative sulla loro richiesta di *resettlement* e che non vengano esclusi dal Paese destinatario.

In precedenza si è affermato che l’identificazione dei rifugiati che necessitano di *resettlement* rappresenta il momento cruciale dell’intero processo, ma è solo una delle fasi che compongono il procedimento di *resettlement*, le altre sono:

- La valutazione della necessità di reinsediamento
- La preparazione della richiesta di reinsediamento
- La decisione di presentazione dell’UNHCR
- La decisione sul Paese di reinsediamento
- La stipula di accordi pre-partenza e il monitoraggio dell’intero procedimento

In seguito all’identificazione da parte dell’UNHCR dei rifugiati che necessitano di reinsediamento si apre la fase della valutazione dello stato di necessità attraverso verifiche sui dettagli della registrazione, gli uffici preposti verificano l’identità del rifugiato e delle persone a carico, eseguono controlli sullo status del rifugiato, nel senso che gli uffici verificano che il soggetto sia stato effettivamente riconosciuto rifugiato dall’UNHCR e valutano la necessità di un reinsediamento, attraverso i dati raccolti e interviste da compiere con i rifugiati e il loro nucleo familiare.

Successivamente alla fase di preparazione delle richieste e di decisione da parte dell’UNHCR, quest’ultima presenta i casi di *resettlement* al Paese destinatario, il quale ha piena libertà di accettare o rifiutare i casi che gli sono stati sottoposti.

¹⁵² La definizione di comunità indigene viene fornita da Martinez Cobo all’interno del suo studio sul problema della discriminazione nei confronti delle popolazioni indigene ed è più volte citata dalle Nazioni Unite: “Le comunità, i popoli e le nazioni indigene sono quelle che, avendo una continuità storica con le società pre-invasione e pre-colonizzazione che si sono sviluppate sui loro territori, si considerano distinti dalle società che prevalgono su quei territori o in parte di essi. Formano attualmente settori non dominanti della società e sono determinati a preservare, sviluppare e trasmettere alle generazioni future i loro territori ancestrali e la loro identità etnica come base della loro continua esistenza come popolo, secondo i loro modelli culturali, il loro sistema sociale e il loro sistema legale.”

¹⁵³ *UNHCR Resettlement Handbook*

Qualora la decisione dello Stato sia di accettare il caso o i casi presentati dall'UNHCR, si apre la fase pre-partenza, mentre se la decisione è un diniego, deve essere motivato in maniera tale che l'UNHCR possa valutare se sottoporre il caso ad un altro Stato per il reinsediamento. Lo Stato destinatario del *resettlement* ha il compito di adottare politiche tali da rendere efficace il reinsediamento e permettere ai rifugiati di integrarsi nel tessuto socio-economico dal momento che l'obiettivo che l'UNHCR si prefigge nei progetti di *resettlement* non è solo il trasferimento del rifugiato in posti più idonei ma anche che possano permettere all'individuo di esprimersi e di inserirsi in maniera tale da essere una soluzione duratura¹⁵⁴.

La struttura dei *resettlement* ha avuto importanti cambiamenti nel corso degli anni per creare standard operativi sempre più efficienti ed efficaci in tutte le fasi del procedimento garantendo una chiara divisione di responsabilità e trasparenza. Tuttavia la limitata disponibilità di opportunità di reinsediamento crea degli ostacoli nell'efficacia e rendono le operazioni di reinsediamento fragili nei confronti di meccanismi di frode. Le attività di reinsediamento dell'UNHCR variano in termini di dimensioni e nella struttura del personale, basando il proprio operato sulla diligenza, integrità, trasparenza e responsabilità¹⁵⁵.

I.IV.II Global Refugee Sponsorship Initiative

La *Global Refugee Sponsorship Initiative* è una iniziativa congiunta tra il governo del Canada, l' UNHCR, le Open Society Foundations¹⁵⁶, Giustra Foundation¹⁵⁷ e l'Università di Ottawa che nasce dall'esperienza del Canada nelle *private sponsorship* con lo scopo di voler ispirare ed assistere altri Paesi a replicare l'esperienza canadese nell'aprire nuovi canali per la protezione dei rifugiati, ed a sostenere eventuali nuovi progetti per rispondere alla crisi dei rifugiati.

La *Global Refugee Sponsorship Initiative*¹⁵⁸ opera coinvolgendo la società civile, quindi cittadini, comunità ed organizzazioni private nel conoscere e promuovere i progetti di reinsediamento. Inoltre si adopera per far conoscere le storie dei rifugiati in maniera tale da rafforzare la loro immagine nelle comunità locali e creare una sinergia tale da incentivare ad accogliere nuovi rifugiati. Il successo di tale iniziativa e la sua importanza per risolvere il problema dei rifugiati che non riescono

¹⁵⁴ *Ibidem*

¹⁵⁵ *Ivi*, pag. 113

¹⁵⁶ “Le Open Society Foundations lavorano per costruire democrazie vibranti ed inclusive i cui governi siano responsabili nei confronti dei propri cittadini” definizione tratta dal sito istituzionale

¹⁵⁷ “La fondazione supporta iniziative incentrate su donne e bambini, istruzione, senz'atletto e reinsediamento di rifugiati nella Columbia Britannica e altrove nel Canada” definizione tratta dal sito istituzionale

ad entrare in un progetto di *resettlement* si evince dalle parole dell'Onorevole John MacCallum¹⁵⁹: “Il reinsediamento dei rifugiati è la cosa giusta da fare e, attraverso la sponsorizzazione privata del Canada può offrire protezione a un numero maggiore di rifugiati rispetto a quelli sostenuti direttamente dal governo. Siamo entusiasti del lavoro di questa iniziativa per sviluppare la capacità per gli altri di lanciare programmi di sponsorizzazione privata, ispirati al modello canadese.”

La *Global Refugee Sponsorship Initiative* è stata annunciata durante il vertice delle Nazioni Unite del dicembre 2016, ed esattamente un anno dopo comunicava di aver avviato collaborazioni con i governi dell'Argentina, dell'Irlanda, della Nuova Zelanda e del Regno Unito per aiutarli a sviluppare e lanciare programmi di *private sponsorship* per il reinsediamento di rifugiati, e che due di questi (il Regno Unito e l'Argentina) stavano già accogliendo i primi rifugiati in accordo con questi programmi. Inoltre gli Emirati Arabi Uniti hanno già chiesto l'aiuto alla *Global Refugee Sponsorship Initiative* per progettare un programma di accoglienza nei confronti di 15.000 Siriani.

Per venire incontro alle crescenti richieste di aiuto nel progettare *private sponsorship* è stato pubblicato una guida per aiutare ed indirizzare gli attori coinvolti (i governi, la società civile, le organizzazioni private).

L'importanza del progetto della *Global Refugee Sponsorship Initiative* si deduce anche dal fatto che è stato lanciato a New York durante una Assemblea delle Nazioni Unite¹⁶⁰ ed è stato promosso durante il Concordia Summit del 2017, un vertice annuale all'interno del quale si discute sui problemi globali e su come promuovere la collaborazione tra gli attori interessati (governi, imprese e organizzazioni) in maniera tale da rispondere con soluzioni collaborativi alle crisi globali.

¹⁵⁹ Ministro dell'immigrazione, dei rifugiati e della cittadinanza canadese

¹⁶⁰ Comunicato della *Global Refugee Sponsorship Initiative*

CAPITOLO SECONDO

LA PRASSI DEI CORRIDOI UMANITARI PER IL TRASPORTO DI BENI DI PRIMA NECESSITÀ

II.1. La creazione di corridoi umanitari

Con l'istituzione dei corridoi umanitari è stato possibile ampliare in maniera significativa la possibilità di consegnare beni di prima necessità alle popolazioni in situazioni emergenziali causate dai conflitti armati¹⁶¹.

Basandosi sulle Convenzioni di Ginevra e i relativi Protocolli aggiuntivi, il Consiglio di Sicurezza ha adottato, nel corso degli anni, diverse Risoluzioni per consentire l'assistenza umanitaria attraverso la creazione di corridoi umanitari.

Il progressivo consolidamento di questa prassi consente all'ONU di adempiere al principio di mantenere la pace e la sicurezza attraverso l'adozione di misure ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Pur non essendoci un esplicito riferimento come "misura", diverse risoluzioni fanno riferimento ai corridoi umanitari per portare assistenza alle popolazioni che ne necessitano.

Un importante precedente è la Risoluzione n. 688/91 riguardante la repressione attuata nei confronti della popolazione civile curda irachena, più precisamente al punto 3 il Consiglio di Sicurezza "*demands*" affinché l'Iraq consenta l'accesso immediato alle organizzazioni umanitarie internazionali e metta a disposizione tutte le strutture necessarie per lo svolgimento delle operazioni umanitarie¹⁶².

¹⁶¹ R. Giuffrida, *La costituzione di zone e corridoi di sicurezza quale contenuto dell'intervento umanitario*, G. Giappichelli Editore, 2008

¹⁶² "*Insists that Iraq allow immediate access by international humanitarian organizations to all those in need of assistance in all parts of Iraq and to make available all necessary facilities for their operations*" (Insiste sul fatto che l'Iraq permetta l'accesso immediato da parte delle organizzazioni umanitarie internazionali a tutti coloro che necessitano di assistenza in tutte le parti dell'Iraq e che mettano a disposizione tutte le strutture necessarie per le loro operazioni)

Le varie risoluzioni evidenziano l'importanza dell'assistenza umanitaria attraverso i corridoi come elemento imprescindibile per il mantenimento della pace¹⁶³, altro importante riferimento si ravvisa nella Risoluzione 770 del 1992, riguardante la situazione in Bosnia ed Erzegovina, ove il Consiglio di Sicurezza “*calls upon*” di facilitare la fornitura dei beni di prima necessità e che la mancanza di assistenza umanitaria è da considerarsi “*threat to international peace and security*”¹⁶⁴.

Quando gli Stati interessati dal conflitto non collaborano per l'instaurazione dei corridoi umanitari per il trasporto dei beni di prima necessità, il Consiglio di Sicurezza avvia una politica sanzionatore, come nella Risoluzione 757 del 1992¹⁶⁵, in prima battuta sembrerebbe che il Consiglio di Sicurezza necessiti del consenso delle parti per poter avviare la creazione del corridoio umanitario¹⁶⁶, ma nella pratica esso impone dell'esterno i “*humanitarian corridors*” producendo, spesso, conseguenze opposte a quelle desiderate.

Infatti, il Consiglio di Sicurezza esprime tutta una serie di raccomandazioni per “*demands*” a tutte le parti interessate per creare immediatamente le “*necessary conditions*” per il trasporto di beni di prima necessità¹⁶⁷, sottolineando, inoltre la disponibilità del Consiglio di Sicurezza a fornire assistenza.

¹⁶³ C. Klein, *Action humanitaire et Chapitre VII*, p. 157

¹⁶⁴ “Una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale”

¹⁶⁵ Risoluzione sulla Bosnia e l'Erzegovina per sanzionare l'omessa conformità alle precedenti Risoluzioni a loro rivolte sulla cessazione del conflitto interno per la pulizia etnica. Il Consiglio infliggeva sanzioni commerciali rivolgendosi agli altri Stati per impedire l'importazione e l'importazione di merci verso la Bosnia e l'Erzegovina: “*Decides that all States shall not make available to the authorities in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) or to any commercial, industrial or public utility undertaking in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), any funds or any other financial or economic resources and shall prevent their nationals and any persons within their territories from removing from their territories or otherwise making available to those authorities or to any such undertaking any such funds or resources and from remitting any other funds to persons or bodies within the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), except payments exclusively for strictly medical or humanitarian purposes and foodstuffs*”

(Decide che tutti gli Stati non devono mettere a disposizione delle autorità della Repubblica Federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) o di qualsiasi impresa commerciale, industriale o di pubblica utilità della Repubblica Federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), fondi o altri o risorse economiche e impedisce ai propri cittadini e a qualsiasi persona nel loro territorio di rimuovere dai loro territori o di mettere in altro modo a disposizione di tali autorità o di tali imprese tali fondi o risorse e di versare altri fondi a persone o organismi all'interno della Repubblica federale della Jugoslavia (Serbia e Montenegro), ad eccezione dei pagamenti esclusivamente per fini strettamente medici o umanitari e per generi alimentari)

¹⁶⁶ P. Acconci, *International Law and the Protection of Humanity: Essays in Honor of Flavia Lattanzi*, Leiden Studies on the Frontiers of International Law, Brill, volume 3, 2016

¹⁶⁷ Risoluzione n.757 del 1992, paragrafo 17

Nella realtà l'imposizione dei corridoi umanitari comporta che le *safe areas* non possono ritenersi tali mancando della *conditio sine qua non* di un accordo tra le parti belligeranti, come dimostra il tragico epilogo di quelle istituite durante la Guerra in Bosnia.

Le *safe areas* istituite dall'ONU, attraverso diverse risoluzioni, erano corridoi umanitari presenti nel territorio della Bosnia ed Erzegovina. La prima *safe areas* fu quella di Srebrenica con la Risoluzione 819 del 1993, alla quale si aggiunsero le città di Sarajevo, Žepa, Goražde, Tuzla e Bihać con la Risoluzione 824 del 1993.

Gli effetti della Risoluzione 757 del 1992 si possono definire i primi segnali della problematicità dell'imposizione alle parti in conflitto dei corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima necessità per tutelare la popolazione civile, dal momento che i beni trasportati diventano una attrattiva per i belligeranti¹⁶⁸. Inoltre, anche di facile predaggio, poiché tali beni vengono riuniti in apposite aeree per essere, successivamente, distribuite alla popolazione¹⁶⁹. Tenuto conto inoltre, che in mancanza del consenso delle parti belligeranti, la titolarità del potere di gestione dei beni di prima necessità confluisce in capo a singoli gruppi di rifugiati, si innesca una inevitabile rivalità tra gli stessi gruppi per la gestione dei corridoi umanitari.

Quindi, i corridoi umanitari che nascono "*safe and temporary*"¹⁷⁰, due delle caratteristiche che deve possedere un corridoio per il trasporto di beni di prima necessità, si trasformano da soluzione ai problemi delle popolazioni, in fonte di ulteriori problematiche per le tasse imposte sui beni importati, per l'affitto di strutture dove immagazzinare i beni, per il pagamento dei visti per i dipendenti dell'ONU incaricati di gestire e visionare il corridoio umanitario, per lo stipendio di operatori locali come collegamento con la realtà regionale.

Un significativo esempio dell'uso distorto dei corridoi umanitari, avvenne ad opera di Charles McArthur Ghankay Taylor, presidente della Liberia dal 1997 al 2003. Durante il proprio mandato chiese l'intervento umanitario per far fronte alla malnutrizione presente massicciamente nel proprio territorio ed in concomitanza all'arrivo degli aiuti chiese delle tangenti per permettere ai beni e agli operatori di poter accedere all'interno della Liberia.

¹⁶⁸ Comitato Internazionale della Croce Rossa, *The Vulnerability Assessment of Internally Displaced Persons in Serbia and Montenegro*, Belgrado, Luglio, 2003

¹⁶⁹ Risoluzione 757 del 1992: "When all the stuff was there, then the looting would start in a quite systematic way"

¹⁷⁰ *Ivi*, paragrafo 10

Ed è per questa ragione che l'OXFAM¹⁷¹, durante la prima guerra civile liberiana nel 1996¹⁷², decise di ritirare i propri operatori e di smantellare i corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima necessità poiché erano stati oggetto di molteplici razzie ed attacchi da parte dei belligeranti. L'OXFAM arrivò alla conclusione che, in alcuni casi, i corridoi umanitari producono più danni alla popolazione civile che benefici¹⁷³.

Queste situazioni “sul campo” hanno inevitabilmente portato a riflettere se la comunità internazionale deve intervenire in qualsiasi situazione a prescindere dalle conseguenze o, valutandone le eventuali conseguenze negative, rinunciare ad intervenire. Per cui la scelta di non intervenire trova fondamento sul principio di non voler provocare danni ulteriori oltre a quelli già causati dalla guerra, ed evitare inoltre il rischio di legittimare un gruppo armato, etnico, religioso o una fazione politica dei rivoltosi rispetto ad un altro gruppo.

II.I.I Il fenomeno della legittimazione

Come affermato nel paragrafo precedente, una delle conseguenze più pericoloso dell'intervento umanitario è la legittimazione di un determinato gruppo. Tale legittimazione può avvenire sia consapevolmente che inconsapevolmente, in ogni caso l'effetto che si produce sul territorio è significativo, infatti agli occhi dei civili e delle altre parti in gioco, la comunità internazionale perde il suo ruolo di *super partes*¹⁷⁴.

¹⁷¹ *Oxford Committee for Famine Relief* è una confederazione internazionale di organizzazioni non profit che vogliono eliminare l'ingiustizia della povertà globale. Nacque in Gran Bretagna nel 1942 con lo scopo di portare cibo alla popolazione greca stremata dalla guerra. Inoltre OXFAM promuove diversi progetti per portare acqua e servizi igienici sanitari nei Paesi in emergenza.

¹⁷² La prima guerra civile liberiana fu una guerra intestina che colpì la Liberia dal 1989 al 1997. Samuel Doe (sergente militare) fece un colpo di Stato contro il presidente William Tolbert, diventando il primo presidente della Liberia a non avere origini statunitensi. Nel 1985 Thomas Quiwonkpa fece un tentativo di colpo di Stato che fallì, causando delle rappresaglie da parte di Doe nella regione di Nimba poiché da tale territorio provenivano la maggior parte degli alleanti di Quiwonkpa, vendicandosi sulla popolazione inerme e bruciando villaggi e raccolti. Questi antefatti portarono alla guerra civile fra le diverse tribù liberiane, dal momento che alcune appoggiavano il governo di Doe e altre invece lo volevano destituire. La guerra civile continuò anche dopo la cattura e la brutale uccisione di Doe, solo inseguito ad un sofferto processo, condotto anche dall'ECOWAS, venne dichiarata la pace con le elezioni del 1997. Ma la pace non durò a lungo e nel 1999 scoppiò la seconda guerra civile, terminata solo nel 2003 quando l'ECOWAS bloccò l'assedio dei ribelli.

¹⁷³ P. Atkinson, *The war economy in Liberia: a political analysis*, network paper, n.22, Maggio 1997

¹⁷⁴ F. Citossi, *Intervento umanitario e responsibility to protect*, 2017, pag.28

Questa possibile conseguenza è inevitabile dal momento che la comunità internazionale, attraverso le proprie organizzazioni, ha necessità di trovare un appoggio interno per la creazione, ma soprattutto, la tutela dei corridoi che, come è stato più volte ribadito sono oggetto di saccheggi. È ovvio che questo determina l'ambita ricerca di legittimazione internazionale da parte di individui, organizzazioni, fazioni, partiti, movimenti di liberazione nazionale o ribelli e governi di dubbia legittimità¹⁷⁵.

La legittimazione da parte delle Organizzazioni internazionali è fondamentale per le parti nel conflitto poiché, non solo conferisce l'etichetta di vittima¹⁷⁶, ma attribuisce, anche, il potere in quel determinato territorio di gestire le risorse e i beni provenienti dei corridoi, inoltre in tal modo la popolazione vedrebbe, in coloro che gestiscono le risorse, la "fazione" da sostenere per poter continuare ad usufruire degli aiuti umanitari.

La dottrina riconosce come requisiti per possedere la soggettività internazionale l'aver un controllo "esclusivo"¹⁷⁷, effettivo ed indipendente" su una data comunità presente in un determinato territorio. Quindi, l'effettivo¹⁷⁸ esercizio dei poteri di governo sulla popolazione civile e l'indipendenza¹⁷⁹ del soggetto politico territoriale, sono i cardini perché venga riconosciuta la soggettività internazionale¹⁸⁰.

In realtà, il riconoscimento da parte di altri Stati ricopre una funzione solo dichiarativa e non costitutiva dal momento che la presenza dei requisiti per la soggettività internazionale è un fatto oggettivo, tuttavia il riconoscimento da parte della comunità internazionale accelera tale processo incidendo sull'esercizio "esclusivo, effettivo e indipendente" del potere di governo.

L'effettività della sovranità, cioè l'*imperium*, è un obiettivo "strenuamente perseguito"¹⁸¹ dai gruppi che si vogliono imporre nella gestione di un determinato territorio, passando in tal modo da individui, organizzazioni, fazioni, partiti, movimenti di liberazione nazionale o ribelli privi di soggettività internazionale ad acquisirla agli occhi della comunità interna ed internazionale.

¹⁷⁵ F. Terry, "The Humanitarian Impulse: Imperatives versus Consequences", Humanitarian Intervention in Zaire/Congo 1996-1997, Red Sea Press, Laurenceville, 2002

¹⁷⁶ F. Citossi, *Intervento umanitario e responsibility to protect*, 2017, pag.28

¹⁷⁷ L'esclusività è intesa come il necessario consenso da parte dell'autorità governativa nei confronti degli altri Stati che desiderano esercitare il potere

¹⁷⁸ L'effettività è intesa come la capacità di un governo di esercitare effettivamente la propria potestà di impero sulla comunità stanziata sul territorio nazionale.

¹⁷⁹ L'indipendenza è intesa come la parità nei confronti degli altri Stati, non vi è una subordinazione ad un altro Stato

¹⁸⁰ B. Conforti, *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, XII edizione, 2021

¹⁸¹ U. Montuoro, *Conflitti armati non internazionali e regionalizzazione delle guerre civili: un'analisi giuridica*, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol.82, N.2, Aprile-Giugno 2015, pag.140

Si ribadisce che la comunità internazionale non riconosce legalmente qualsiasi acquisizione territoriale avvenuto con l'uso della forza, come affermato nella Dichiarazione sui principi di diritto internazionale relativi alle relazioni amichevoli fra gli Stati¹⁸², motivo per cui la comunità internazionale non ha mai riconosciuto l'annessione del Kuwait da parte dell'Iraq nonostante quest'ultimo sia stato un attore importante per i corridoi umanitari durante la Guerra del Golfo.

Invece, il colloquio tra organizzazioni umanitarie ed insorti produce una legittimazione nel quadro internazionale dal momento che gli insorti sono da considerarsi dotati di personalità internazionale quando rispettino il requisito visto in precedenza, l'effettività cioè quando controllino effettivamente un territorio senza che vi siano sistematiche violazioni dei diritti umani. Definendo in tale modo il rapporto di collaborazione per la creazione dei corridoi umanitari come un rapporto a tutti gli effetti diplomatico.

I movimenti belligeranti o i movimenti per la liberazione nazionale hanno il “*Treaty-making power*”, ovvero, in base al diritto consuetudinario, il potere di trattativa. Nella misura in cui un attore, nel caso in esame le organizzazioni internazionali, decide di negoziare con un altro attore, conferisce a tutti gli effetti a quest'ultimo la legittimazione a trattare¹⁸³. Il semplice atto di scegliere con quale attore negoziare per la costituzione dei corridoi umanitari produce l'effetto della legittimazione di questo anche se questa non è avvenuto in maniera esplicita.

La dottrina¹⁸⁴ ritiene però che, sul piano giuridico, non vi è rilevanza delle dichiarazioni diplomatiche o delle azioni intraprese dal momento che le convenzioni fanno espresso divieto di alterare l'integrità territoriale attraverso qualsiasi mezzo di ingerenza¹⁸⁵.

Se sul piano internazionale la legittimazione dipende da un effettivo controllo sulla popolazione e sul territoriale, tale requisito è collegato al controllo dei beni e dei servizi forniti attraverso il corridoio umanitario. Infatti questi beni producono interessi politici e strategici così da poter a tutti gli effetti controllare la popolazione, in Etiopia i punti di distribuzione dei beni di prima necessità, giunti durante la carestia, divennero punti di reclutamento coatto. Infatti, il somministrare beni, viveri e medici attraverso i corridoi umanitari può prolungare il conflitto e

¹⁸² Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970

¹⁸³ A. Peters, *Treaty Making Power*, Oxford Public International Law, marzo 2009

¹⁸⁴ Il Professor Mario Giuliano sostiene che il riconoscimento di uno stato non è altro che un atto di conferma e non ha effetto costitutivo.

¹⁸⁵ Art. 2, par. 7, Statuto delle Nazioni Unite:

“Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, né obbliga i Membri a sottoporre tali questioni ad una procedura di regolamento in applicazione del presente Statuto; questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del capitolo VII.”

l'economia di guerra, attraverso il controllo della popolazione da parte dei gruppi che contribuiscono e aiutano la gestione dei corridoi¹⁸⁶.

Quindi, per poter portare soccorso attraverso l'istituzione di corridoi umanitari, la comunità internazionale ha dovuto interloquire, spesso, con trafficanti e signori della guerra¹⁸⁷, evolvendo il concetto fino alla dottrina della “*responsability to protect*”¹⁸⁸. La comunità internazionale, attraverso la prassi, decide che bisogna portare soccorso alle popolazioni civili a prescindere da quali saranno le conseguenze. Tale dottrina ha dato vita ad una visione dell'intervento umanitario come una forma di “assicurazione perversa”¹⁸⁹ da parte dei beneficiari dei corridoi umanitari.

La fazione è incentivata ad esasperare i crimini e le atrocità commesse, in alcuni casi inventando attacchi o ritorsioni mai avvenute, per poter godere dell'intervento umanitario e nel momento in cui diventano gestori dei corridoi umanitari, sfruttare la propria posizione dominante soprattutto nei confronti della controparte¹⁹⁰.

Questi gruppi utilizzano l'intervento umanitario per poter perseguire i propri obiettivi militari e politici, come avvenne nell'allora Jugoslavia, dove con la detenzione dei beni di prima necessità si perseguiva lo scopo di allontanare una determinata popolazione così da proseguire con la pulizia etnica che era già in corso prima dell'arrivo dei corridoi umanitari.

Inoltre, la dottrina della “*responsability to protect*” determina un malsano rapporto di assistenzialismo dal momento che l'intervento umanitario ricopre un ruolo di supplenza fornendo servizi che normalmente dovrebbero essere garantiti dall'apparato statale, ma la supplenza fornita dalle organizzazioni non possiede un programma a lungo termine¹⁹¹.

¹⁸⁶ Rivista Il Mulino, 6/2003, numero 410, pag.974

¹⁸⁷ F. Citossi, *Intervento umanitario e responsibility to protect*, 2017,

¹⁸⁸ Dottrina emersa per la prima volta nel rapporto della Commissione sull'intervento e sulla Sovranità dello Stato del 2001, all'interno del quale si sottolineano gli imprescindibili elementi necessari all'intervento della comunità internazionale per tutelare una determinata popolazione. Il primo elemento è che l'unico organo legittimato è il Consiglio di Sicurezza, riferendosi a questo con “la giusta autorità”

¹⁸⁹ Alan J. Kuperman, *Suicidal rebellions and the moral hazard of humanitarian intervention*, Journal Ethnopolitics, Formerly Global Review of Ethnopolitics, Vol. 4, 2005

¹⁹⁰ F. Terry, “*The Humanitarian Impulse: Imperatives versus Consequences*”, Humanitarian Intervention in Zaire/Congo 1996-1997, Red Sea Press, Laurenceville, 2002

¹⁹¹ CIDEM, Comunicare la cooperazione, III Rapporto, La stampa settimanale europea, 2012, pag.240

II.III “corridoi militarizzati”

Le organizzazioni umanitarie per poter agire nei complessi scenari emergenziali hanno bisogno di un “*humanitarian space*”, cioè a un ambiente operativo che consente agli attori umanitari di fornire assistenza e servizi secondo i principi umanitari e in linea con il Diritto umanitario internazionale.

Lo spazio umanitario è uno spazio simbolico che esiste per fornire sicurezza e protezione alle popolazioni civili che necessitano di aiuti essenziali per la sopravvivenza.

I corridoi che devono essere “*effective and unhindered delivery of humanitarian assistance*”¹⁹² necessitano di un supporto militare, come si evince dal report¹⁹³ di Medici Senza Frontiere sull’operazione umanitaria in Somalia compiuta nel periodo di tempo dal 1991 al 1993. Il report è il primo esempio documentato di come i corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima necessità diventino dei “corridoi militarizzati”¹⁹⁴, sottolineando che per poter compiere l’assistenza umanitaria le Organizzazioni hanno bisogno del supporto di forze armate che contribuiscano alla sicurezza degli operatori.

Il personale militare coopera con le organizzazioni umanitarie nella gestione dei corridoi umanitari attraverso la componente logistica, in alcuni casi con l’utilizzo dello stesso personale militare per la distribuzione dei beni di prima necessità ai civili.

Lo scopo di tale collaborazione è quello di consentire alle organizzazioni umanitarie di compiere al meglio l’attività di soccorso verso le popolazioni civili. La protezione fornita dai militari ai convogli per il trasporto dei beni delle organizzazioni umanitari nasce per rispondere all’esigenza di dissuadere eventuali attacchi e, nell’ipotesi in cui avvenga l’attacco di rispondere al fuoco difendendo gli operatori umanitari e i convogli. Ma i due diversi approcci¹⁹⁵, per l’intrinseca diversità in termini culturali ed operativi, allo stesso problema ha causato non pochi problemi e difficoltà nel portare a termine le missioni umanitarie¹⁹⁶.

I corridoi militarizzati non rispondono solo all’esigenza di sicurezza per gli operatori umanitari, provvedono anche a fornire assistenza logistica attraverso la creazione o la riparazione di infrastrutture necessarie quali ospedali da campo. Inoltre, nel caso in cui le parti belligeranti

¹⁹² Rule 55, International Humanitarian Law

¹⁹³ *Somalia 1991-1993: civil war, famine alert and UN “military humanitarian” intervention 1991-1993*, Report Medici Senza Frontiere

¹⁹⁴ *Ivi*, pag.13

¹⁹⁵ C. Seiple, “*The U.S. military/NGO relationship in humanitarian interventions*”, United States Army Peacekeeping Institute: Carlisle, 1996, pag.22

¹⁹⁶ T.B. Seybolt, “*Humanitarian military interventions*”, Oxford University Press, 2008, pag.96

impediscono l'arrivo dei beni di prima necessità, i militari attuano la politica dei ponti aerei ma solo come *extrema ratio* dal momento che questa forma di corridoio non assicura che i beni arrivino a tutti i civili bisognosi e che vengano distribuiti in maniera equa.

La strategia dei ponti aerei è considerata dai militari la forma più sicura, dal momento che non prevede nessun contatto con la popolazione e nessun intervento di terra che potrebbe causare attacchi ai convogli con eventuali perdite.

Per consuetudine, il trasporto dei beni di prima necessità alla popolazione civile bisognosa, prevede che la distribuzione avvenga attraverso cargo o elicotteri (al fine di raggiungere anche le zone più impervie) spostandosi all'interno della regione interessata.

Inoltre il personale militare, per favorire il trasporto dei beni di prima necessità, può controllare e gestire i punti di approvvigionamento quali i porti e gli aeroporti¹⁹⁷, al fine di garantire la indispensabile protezione e sicurezza.

Nell'ambito di interventi umanitari è interessante esaminare alcune operazioni effettuate dalla comunità internazionale con l'utilizzo dei militari.

L'intervento in Somalia si è realizzato con due missioni, la prima era UNOSOM I¹⁹⁸, istituita con la Risoluzione 751 del 24 Aprile 1992¹⁹⁹ del Consiglio di Sicurezza si è rilevato una missione fallimentare dal momento che non è stato raggiunto l'obiettivo di monitorare il cessate il fuoco, garantire la sicurezza del personale delle Nazioni Unite che operava in Somalia e scortare gli aiuti umanitari garantendone la distribuzione nei centri abitati. Valutato il fallimento della prima operazione, con la Risoluzione 794 del 1992²⁰⁰ si diede vita ad un nuovo intervento, l'UNITAF²⁰¹, con l'intento di creare un corridoio sicuro per la fornitura degli aiuti umanitari. Ma entrambe le missioni si sono rivelate fallimentari per i motivi che saranno approfonditi nel corso di questo lavoro.

Ma in altri interventi l'uso dei "corridoi umanitari militarizzati" ha prodotto effetti positivi divenendo nel tempo una prassi ampiamente utilizzata. In primo luogo consente una risposta molto più efficace e capillare, consentendo la distribuzione dei viveri e dei medici che altrimenti le sole organizzazioni militari non sarebbero riuscite a fornire.

¹⁹⁷ Nell' Operazione *Restore Hope* del 1992 i militari controllavano il porto di Mogadiscio

¹⁹⁸ *United Nations Operation in Somalia*

¹⁹⁹ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, S/RES/751 adottata 24 Aprile 1992

²⁰⁰ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, S/RES/794 adottata 3 Dicembre 1992

²⁰¹ *Unified Task Force*

Ma insieme ai riconosciuti effetti positivi l'utilizzo "corridoi umanitari militarizzati" solleva una serie di domande etiche e giuridiche:

Il dispiego dei militari in operazioni umanitarie inficia l'imparzialità e la neutralità su cui si fondano tali operazioni e con cui operano le organizzazioni internazionali²⁰²?

I "corridoi umanitari militarizzati" possono essere attivati anche senza il consenso dello Stato interessato se perseguono lo scopo di prevenire sofferenze diffuse e morte degli abitanti²⁰³?

L'interferire negli affari interni di uno Stato rompe lo schema convenzionale delle relazioni internazionali secondo il principio della non ingerenza²⁰⁴?

Infine, i "corridoi umanitari militarizzati" sotto la veste di interventi etici, nascondono interessi tutt'altro che umanitari?

L'intervento militare al fine umanitario è un ossimoro poiché l'intervento militare è intrinsecamente politico²⁰⁵. Nonostante gli operatori umanitari sostengano con fermezza che perseguono i principi di imparzialità e neutralità, mantenendo distinto l'operato militare da quello umanitario, nella prassi però tale separazione si è dimostrata molto difficile da mantenere.

Per rispondere ai vari quesiti posti è opportuno esaminare alcuni casi concreti, avvenuti dalla fine della Guerra Fredda. I casi a cui si fa riferimento sono i corridoi umanitari per la Somalia, la Bosnia e l'Erzegovina, il Kosovo. Questi sono da considerarsi alcuni tra i casi storici di "corridoi umanitari militarizzati".

Non è possibile sostenere la teoria del "*non-intervention*" nei casi in cui uno Stato violi sistematicamente il rispetto dei diritti umani²⁰⁶ in tale contesto la comunità internazionale ha l'obbligo di intervenire essendo considerato una "*threat to the peace*"²⁰⁷.

L'interesse e l'opportunismo politico rimangono fattori chiave nelle decisioni degli Stati di intraprendere e favorire determinati corridoi umanitari a discapito di altri.

L'obiettivo di rimanere imparziale e neutrale tra le parti in conflitto, raramente si realizza nella pratica. Nella realtà coloro che si occupano della gestione dei corridoi sono inevitabilmente portati ad identificarsi con una delle parti. Anche se non volontariamente, le loro azioni vengono percepite come sostegno ad una delle parti.

²⁰² F. Terry, "*The Humanitarian Impulse: Imperatives versus Consequences*", Humanitarian Intervention in Zaire/Congo 1996-1997, Red Sea Press, Laurenceville, 2002

²⁰³ A. Roberts, *Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights*, Source: *International Affairs*, Royal Institute of International Affairs 1944, Vol. 69, N. 3, Luglio 1993, pagg. 429-449

²⁰⁴ John Vincent, *non-intervention and international order*, pag. 13

²⁰⁵ F. Terry, "*The Humanitarian Impulse: Imperatives versus Consequences*", Humanitarian Intervention in Zaire/Congo 1996-1997, Red Sea Press, Laurenceville, 2002

²⁰⁶ Christopher Greenwood, *Is there a right of humanitarian intervention?*, *The World Today*, Febbraio 1993, pag.40

²⁰⁷ A. Roberts, *Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights*, Source: *International Affairs*, Royal Institute of International Affairs 1944, Vol. 69, N. 3, Luglio 1993, pagg. 429-449

Tale identificazione da parte della popolazione civile suscita nelle organizzazioni umanitarie (principalmente nella Croce Rossa e Mezzaluna Rossa) la preoccupazione di ledere la loro rinomata reputazione di imparzialità e neutralità²⁰⁸.

Al dubbio sul rispetto del codice di condotta²⁰⁹ adottato dalla Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, l'OCHA afferma, attraverso un documento di discussione, che:

“There are many cases in which the use of force, including armed escorts, would compromise the impartiality of humanitarian organizations. There are also circumstances, however, in which the use of armed or military escorts for humanitarian convoys would increase the capacity of such organizations to provide assistance in an impartial manner, that is, “regardless of the race, creed or nationality of the recipients ... and on the basis of need alone”²¹⁰”

Nonostante ciò, è opinione di molti che le operazioni umanitarie, tra cui i corridoi, sono subordinati alle agende militari degli Stati e che quindi, nel concreto, le prime dipendano dalle seconde²¹¹.

II.II.I. L'intervento in Bosnia e Erzegovina

La guerra in Bosnia e Erzegovina è strettamente connessa con la dissoluzione della Jugoslavia, avvenuta dopo la morte del Maresciallo Josip Tito nel 1980. L'eredità di Tito venne presa dal presidente della Serbia Slobodan Milosevic con l'intento di mantenere in vita la Lega dei comunisti jugoslavi ma nella realtà il presidente serbo mirava ad ampliare l'egemonia Serba nei confronti degli altri Stati (Croazia, Bosnia-Erzegovina, Slovenia, Macedonia e Montenegro) che invece con la morte di Tito, aspiravano all'indipendenza.

Infatti la crisi politica sfociò nelle dichiarazioni di indipendenza da parte della Slovenia e della Croazia nel 1991, con due esiti diversi per le diverse composizioni etniche presenti all'interno degli Stati.

²⁰⁸ Ibidem nota 182

²⁰⁹ Il documento fa riferimento in particolare all'articolo 2 del Codice di condotta per il Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e le organizzazioni non governative (ONG) in caso di catastrofe del 1994

²¹⁰“Ci sono molti casi in cui l'uso della forza, comprese le scorte armate, comprometterebbe l'imparzialità delle organizzazioni umanitarie. Ci sono anche circostanze, tuttavia, in cui l'uso di scorte armate o militari per convogli umanitari aumenterebbe la capacità di tali organizzazioni di fornire assistenza in modo imparziale, cioè "indipendentemente dalla razza, dal credo o dalla nazionalità dei destinatari ... e solo in base al bisogno”

²¹¹ F. Terry, *“The Humanitarian Impulse: Imperatives versus Consequences”*, Humanitarian Intervention in Zaire/Congo 1996-1997, Red Sea Press, Lawrenceville, 2002

La Slovenia era uno Stato monoetnico motivo per cui non vi furono guerre civili ma solo scontri con l'esercito jugoslavo che aveva invaso la Slovenia per riannetterla alla Jugoslavia-Serbia ma tale tentativo finì con la ritirata dell'esercito jugoslavo e il riconoscimento da parte della Comunità Europea nel 1992 della Slovenia come Stato.

In Croazia, dopo la vittoria dell'Unione Democratica Croata, la minoranza serba rivendicò una propria indipendenza. Tale situazione politica-etnica diede vita ad una serie di scontri sanguinosi e violenti che ebbe fine solo nel 1995 con l'attacco da parte dell'esercito Croato contro l'enclave della Krajina e la definitiva sconfitta dei Serbi. La Croazia dichiarò la propria indipendenza nel 1991, con il successivo riconoscimento da parte della Comunità Europea nel 1992, che lo negò alla Repubblica serba della Krajina anche per l'attività di pulizia etnica che veniva perseguita.

Il progressivo smembramento della ex Jugoslavia portò alla dichiarazione di indipendenza della Macedonia nel 1991, che nonostante l'opposizione della Grecia venne riconosciuta nel 1993 con l'ammissione all'ONU.

L'effetto più devastante prese vita nel 1992 quando la Bosnia-Erzegovina si dichiarò indipendente a seguito del referendum, questo evento fece esplodere la latente conflittualità tra i vari gruppi etnici²¹² che compongono la sua popolazione e strascinò la Bosnia in un violento conflitto riportando l'Europa alle guerre mondiali per l'efferatezza del conflitto e la ricomparsa dei campi di concentramento.

La situazione drammatica in cui riversava la popolazione civile portò la comunità internazionale ad istituire dei corridoi umanitari per portare soccorso alla popolazione ed in seguito ai suoi stessi operatori. La comunità internazionale rispose alla complessa situazione in Bosnia con l'adozione della Risoluzione 749 del 7 aprile 1992, autorizzando la *UN Protection Force*²¹³.

Le organizzazioni umanitarie si adoperarono da subito insieme alle Agenzie delle Nazioni Unite per creare e gestire i corridoi umanitari al fine di sostenere e proteggere la popolazione che subiva privazioni di beni di prima necessità come mezzo di guerra e per portare a termine la pulizia etnica perpetrata in tutto il paese (in particolare nei confronti della minoranza musulmana).

La situazione di assedio (il più lungo della storia moderna) da parte dei serbi impediva costantemente l'accesso dei convogli dell'UNHCR nelle aree interessate. Per ovviare all'impossibilità di creare dei corridoi umanitari terrestri, l'UNHCR in coordinamento con le forze militari fornì i beni di prima necessità attraverso i ponti aerei. L'ONU riferì che nel 1993 l'80% degli aiuti veniva fornito attraverso il lancio dei beni dai cargo aerei, mentre nel 1994 i rifornimenti alla popolazione sotto assedio avveniva completamente attraverso

²¹² Secondo il censimento del 1991, il 44% della popolazione si considerava musulmana, 32,5 % serba e il 17 % croata e il 6 % come jugoslava

²¹³ UNPROFOR

i ponti aerei²¹⁴, purtroppo la percentuale è drasticamente scesa al 10% nel 1995 con il blocco aereo da parte dei serbi.

Con la Risoluzione 781 del 1992 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU²¹⁵ dichiarava interdetto a tutti i voli militari tranne quelli delle Nazioni Unite lo spazio aereo bosniaco e chiedeva all' UNPROFOR di sorvegliare il rispetto del divieto di sorvolo²¹⁶.

I corridoi umanitari creati attraverso i ponti aerei furono la fonte primaria per il sostentamento dei cittadini di Sarajevo, i quali dipendevano interamente dal cibo e dai medicinali distribuiti dagli operatori umanitari²¹⁷, dal momento che i convogli di camion militari erano soggetti a diversi posti di blocco lungo il percorso per giungere agli obiettivi, diventando facile bersaglio di saccheggi. Inoltre l'accesso via terra per il trasporto dei beni divenne sempre più difficile man mano che i serbi stringevano il cerchio intorno a Sarajevo, fino a diventare impossibile nel momento in cui le truppe serbe accerchiarono completamente la capitale.

In risposta agli attacchi ai convogli, il 14 settembre 1992 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU approvò la Risoluzione 776²¹⁸ con la quale autorizzava l'UNPROFOR a proteggere i convogli, infatti le truppe furono autorizzate a l'uso della forza come legittima difesa in caso di attacchi. Il mandato di tale risoluzione è stato ripreso nella Risoluzione 836 del 1993²¹⁹.

²¹⁴ UNHCR, *Emergency food assistance to returnees, refugees, displaced persons and other war-affected populations in Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia*, 1997, pag. 18

²¹⁵ Conosciuta come l'operazione di "Deny Fly"

²¹⁶ L. Gentile, *Peace Keeping e Peace Enforcing nella ex Jugoslavia*, Rivista di Studi Politici Internazionali, Aprile-Giugno 1996, Vol. 63, N. 2, pagg. 210-218

²¹⁷ World Health Organization, *Background information on WHO action in former Yugoslavia*, Press Release WHO, 25 Marzo 1993

²¹⁸ "Authorizes, in implementation of paragraph 2 of resolution 770 (1992), the enlargements of UNPROFOR's mandate and strength in Bosnia and Herzegovina recommended by the Secretary-General in that report to perform the functions outlined in the report, including the protection of convoys of released detainees if requested by the International Committee of the Red Cross" (Autorizza, in attuazione del paragrafo 2 della Risoluzione 770 del 1992, gli ampliamenti del mandato e della forza dell'UNPROFOR in Bosnia-Erzegovina raccomandati dal Segretario generale in tale rapporto per svolgere le funzioni delineate nel rapporto, inclusa la protezione dei convogli detenuti su richiesta del Comitato Internazionale della Croce Rossa)

²¹⁹ "Decides to extend to that end the mandate of UNPROFOR in order to enable it, in the safe areas referred to in resolution 824 (1993), to deter attacks against the safe areas, to monitor the cease-fire, to promote the withdrawal of military or paramilitary units other than those of the Government of the Republic of Bosnia and Herzegovina and to occupy some key points on the ground, in addition to participating in the delivery of humanitarian relief to the population as provided for in resolution 776 (1992) of 14 September 1992" (decide di estendere a tal fine il mandato dell'UNPROFOR al fine di consentirle, nelle aree sicure di cui alla Risoluzione 824 (1993), di dissuadere gli attacchi contro le aree sicure, di monitorare il cessate il fuoco, di promuovere il ritiro dei militari o unità paramilitari diverse

Per adempiere al proprio compito di proteggere i convogli, l'UNPROFOR decideva le rotte che riteneva più sicure e creava avamposti su tali rotte, nonché avviava trattative di negoziazione per cercare di prevenire gli attacchi²²⁰.

La strategia dei ponti aerei si rivelò un successo dal momento che, pur essendo una operazione onerosa si rivelava meno rischiosa dei corridoi terrestri, raggiungeva con estrema precisione la popolazione che altrimenti non avrebbe potuto godere dei beni per la sopravvivenza.

Durante l'assedio di Sarajevo, i civili godettero, inoltre, della "galleria sotterranea che consentiva a persone, materiali e armi di passare attraverso i controlli ferrei delle linee serbe"²²¹, inoltre tali corridoi furono fondamentali per aggirare l'embargo sulle armi in Bosnia, infatti la galleria venne usata anche per fornire armi leggere alle minoranze arroccate all'interno di Sarajevo.

L'UNPROFOR negoziò²²² con le truppe serbe per la gestione dell'aeroporto di Sarajevo, obiettivo fondamentale per mantenere in vita i corridoi umanitari, infatti negli anni successivi furono consegnate 160.677 tonnellate di materiale umanitario²²³.

Inoltre, l'UNPROFOR permise alle organizzazioni umanitarie di creare corridoi in aeree che precedentemente erano considerata inaccessibili, anche se progressivamente la protezione dei convogli ad opera dell'UNPROFOR provocò conseguenze negative, infatti nel concreto furono le truppe serbe a controllare i passaggi e le aree dei corridoi umanitari, dando agli stessi un enorme vantaggio strategico.

Quindi, l'UNPROFOR sostenne la distribuzione dei beni di prima necessità ma non riuscì ad offrire alcun tipo di protezione agli operatori delle organizzazioni umanitaria per via delle ROE²²⁴ fortemente restrittive basate sul peacekeeping.

Al contrario i corridoi umanitari attraverso i ponti aerei continuarono ad avere successo, soprattutto perché erano operazioni militari condotte della NATO, ed in particolare i voli militari con i beni di prima necessità venivano compiuti dalla Francia, Germania e Stati Uniti d'America.

da quelle del Governo della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina e di occupare alcuni punti chiave sul terreno, oltre a partecipare alla fornitura di aiuti umanitari alla popolazione come previsto dalla risoluzione 776 (1992) del 14 settembre 1992)

²²⁰ F. Terry, *"The Humanitarian Impulse: Imperatives versus Consequences"*, Humanitarian Intervention in Zaire/Congo 1996-1997, Red Sea Press, Laurenceville, 2002

²²¹ P. Curzi, *"In Bosnia. Viaggio sui resti della guerra, della pace e della vergogna"*, Infinito Edizioni, 2015

²²² L'UNPROFOR aveva mandato in base alle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU numero 758, 761, 770

²²³ F. Terry, *"The Humanitarian Impulse: Imperatives versus Consequences"*, Humanitarian Intervention in Zaire/Congo 1996-1997, Red Sea Press, Laurenceville, 2002

²²⁴ Le regole di ingaggio (*Rules Of Engagement*) sono quelle direttive diramate dalle competenti autorità militari che specificano le circostanze ed i limiti entro cui le forze possono iniziare e/o continuare il combattimento con le forze contrapposte

In realtà il solo utilizzo dei corridoi umanitari nel conflitto bosniaco risultò inefficace per l'atteggiamento accomodante della comunità internazionale nei confronti dei serbi motivo per cui spesso questi si trovavano in una posizione dominante. I corridoi umanitari hanno sicuramente soccorso diversi civili ma allo stesso tempo sono stata la causa del protrarsi di quelle lunghe sofferenze²²⁵.

II.II.II. La carestia in Somalia

La fallimentare campagna militare intrapresa dalla Somalia nel 1977 contro l'Etiopia per il controllo della regione dell'Ogaden, portò ad una crisi economica e ad una successiva guerra civile in concomitanza con una grave siccità.

La guerra civile e la fuga del generale Mohammed Siad Barre determinarono l'azzeramento dell'apparato statale per affrontare la carestia e l'inevitabile crisi economica, inoltre la Somalia era dilaniata da violenze di ogni tipo provocate da diversi gruppi che cercavano di ottenere il potere.

Intraprendere un intervento umanitario in questo contesto geopolitico risultava estremamente pericoloso per gli operatori, ed inoltre doveva soggiacere ad una tassa da parte delle milizie sulle derrate alimentari e medicinali che giungevano in Somalia per essere distribuite tra i civili²²⁶. Le organizzazioni umanitarie crearono subito dei corridoi umanitari ma essendo privi di protezione militare divennero oggetto di facili saccheggi, nell'inerzia dell'ONU. Il Consiglio di Sicurezza intervenne solo in seguito alle forti pressioni fatte dalle organizzazioni umanitarie, e venne autorizzata la prima operazione in Somalia dell'ONU con il nome di UNOSOM I.

L'operazione UNOSOM I venne autorizzata nel 1992 e durò fino al marzo 1993, il mandato prevedeva: di monitorare il cessate il fuoco; di fornire sicurezza al personale umanitario, e alle forniture; per scortare i beni di prima necessità²²⁷.

Per essere efficace, l'operazione UNOSOM I necessitava del consenso dei leader locali, l'adesione volontaria da parte dei guerriglieri permise alle organizzazioni umanitarie di creare i corridoi e di trasportare i beni necessari. Sebbene il volume delle derrate alimentari che entravano

²²⁵ F. Terry, "The Humanitarian Impulse: Imperatives versus Consequences", Humanitarian Intervention in Zaire/Congo 1996-1997, Red Sea Press, Laurenceville, 2002

²²⁶ *Ibidem*

²²⁷ Risoluzione 751 del 24 Aprile 1992 del Consiglio di Sicurezza

in Somalia fossero significativamente importanti, la percentuale che giungeva ai civili era minore del 40%²²⁸.

Il Generale Moammed Farah Aidid, che si opponeva con le proprie forze armate al governo di Ali Mahdi Mohamed, divenne uno dei principali obiettivi della operazione *Restore Hope* delle Nazioni Unite dal momento che conduceva una guerra sanguinosa per salire al potere e destituire il legittimo Presidente Mahdi.

Nonostante l'accordo con il Presidente Mahdi per i corridoi umanitari, i convogli venivano regolarmente colpiti e saccheggianti dal Generale Aidid mettendo in seria difficoltà la missione umanitaria, motivo per cui si optò (anche in questo caso) per la strategia dei ponti aerei.

L'operazione, che prese il nome di *Operation Provide Relief*, nasceva sotto l'egida dell'ONU²²⁹ con l'obiettivo di facilitare la somministrazione dei beni necessari e di proteggere i corridoi umanitari. L'operazione fu guidata dagli Stati Uniti d'America, che adoperò dieci C-130 per consegnare 48.000 tonnellate tra cibo, forniture sanitarie e altri beni di prima necessità²³⁰.

La *Operation Provide Relief* non fu l'unica fonte di rifornimento di beni di prima necessità in Somalia, ma apportò un contributo fondamentale in una situazione così drammaticamente critica. I generi di prima necessità che giunsero anche via mare venivano regolarmente bloccati dalle milizie di Aidid nel porto della capitale. I corridoi umanitari terrestri erano gestiti da una operazione congiunta tra il Programma Alimentare Mondiale²³¹, il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia²³² e il Comitato Internazionale della Croce Rossa. L'operazione prevedeva che i beni di prima necessità venissero trasportati dal Kenya alla Somalia²³³.

Poiché le operazioni umanitarie subivano gravi perdite e repentini attacchi, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approvò la Risoluzione 794 del 3 dicembre del 1992,

²²⁸ R.B. Oakley e J. L. Hirsch, "*Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*", United States Institute of Peace, 1995, pag. 25.

²²⁹ Risoluzione 767 del 27 Luglio 1992

²³⁰ F. Terry, "*The Humanitarian Impulse: Imperatives versus Consequences*", Humanitarian Intervention in Zaire/Congo 1996-1997, Red Sea Press, Laurenceville, 2002

²³¹ Il *World Food Programme* (WFP) delle Nazioni Unite si occupa di combattere la fame e la malnutrizione nonché di fornire alla popolazione i mezzi necessari per poter produrre cibo senza dover dipendere costantemente dagli aiuti umanitari

²³² UNICEF

²³³ Nello specifico, Operation Provide Relief ha operato nella regione tra i fiumi Shabeelle e Jubba a sud, comprese le capitali regionali di Baydhoba, Baardheere, Beledweyne e Xoddur.

questa risoluzione per la prima volta affermava una correlazione tra crisi umanitaria e minaccia alla pace²³⁴.

Il Consiglio di Sicurezza riconoscendo “*the unique character of the present situation*”²³⁵ e “*gravely alarmed by the deterioration of humanitarian situation in Somalia and underlining the urgent need for the quick delivery of humanitarian assistance in the whole country*”²³⁶, autorizzava il Segretario Generale e gli Stati Membri ad utilizzare ogni mezzo necessario ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite per “*establish as soon as possible a secure environment for the humanitarian relief operations in Somalia*”²³⁷.

La Risoluzione istituì la *Unified Task Force*²³⁸, conosciuta come *Operation Restore Hope* operò per portare a termine gli obiettivi previsti dalla Risoluzione 794 del 1992. Il primo obiettivo fu quello logistico, ripristinando l’aeroporto, sistemando le strade così da poter fornire maggiore efficienza e sicurezza ai corridoi umanitari.

Tra il 10 dicembre 1992 e il 20 gennaio 1993, nel sistemato porto di Mogadiscio attraccarono 13 navi cargo con beni di prima necessità da consegnare alla popolazione. La logistica ripristinò e costruì 2500 chilometri di strade così da facilitare il trasporto terrestre degli aiuti umanitari²³⁹.

L’UNITAF venne sciolta il 4 maggio del 1993 e per ricoprire il ruolo per il trasporto dei beni di prima necessità venne adottata la Risoluzione 814 del 1993 con la quale venne istituita l’UNOSOM II.

²³⁴ “*Determining that the magnitude of human tragedy caused by the conflict in Somalia, further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of humanitarian assistance, constitutes a threat to international peace and security*” (Determinare che l’entità della tragedia umana causata dal conflitto in Somalia, ulteriormente esacerbata dagli ostacoli creati alla distribuzione dell’assistenza umanitaria, costituisce una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali)

²³⁵ “il carattere unico della attuale situazione”

²³⁶ “gravemente allarmato dal deterioramento della situazione umanitaria in Somalia e sottolineando l’urgente necessità di fornire rapidamente assistenza umanitaria in tutto il paese”

²³⁷ “per stabilire il prima possibile un ambiente sicuro per le operazioni di soccorso umanitario in Somalia”

²³⁸ UNITAF

²³⁹ R.B. Oakley e J. L. Hirsch, “*Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*”, United States Institute of Peace, 1995, pag.67

Il mandato dell'UNOSOM II prevedeva di intraprendere azioni appropriate per l'assistenza umanitaria²⁴⁰, doveva portare a termine il compito iniziato dall'UNOSOM I, oltre il ristabilimento delle istituzioni regionali e nazionali in Somalia.

Da questo momento in poi, vi fu un'escalation di violenza da parte delle truppe del Generale Aidid con migliaia di vittime su entrambi i fronti. I corridoi umanitari furono fortemente ostacolati e necessitavano di un continuo supporto da parte delle forze militari di UNOSOM II, motivo per cui vi fu una continuità di strategia con la precedente missione: venivano sorvegliati i siti con le provvigioni e i convogli venivano scortati durante le operazioni di trasporto e distribuzione delle derrate alimentari e dei medicinali. Ma rispetto alla precedente missione, i corridoi avevano una minore protezione dal momento che il numero dei soldati addetti alla protezione erano nettamente inferiori.

In un territorio così ostile, con truppe del Generale Aidid pronte ad attaccare in ogni momento, i convogli e leaders locali non favorevoli ad intraprendere una qualsiasi forma di negoziazione, le organizzazioni umanitarie furono costrette ad interrompere i corridoi e a ritirare il personale²⁴¹. Situazione che venne annunciata nel Report²⁴² del Segretario Generale dell'ONU in riferimento alla situazione in Somalia²⁴³. L'anno successivo, nel 1995, l'attività di UNOSOM II fu definitivamente chiusa.

Riassumendo, nelle intenzioni le operazioni *Provide Relief e Restore Hope* furono adottate per creare in Somalia dei corridoi militarizzati con l'obiettivo di facilitare la distribuzione degli aiuti umanitari.

Le operazioni fin da subito si dimostrarono irte di ostacoli, motivo per cui la base delle operazioni fu stabilita in Kenya, dal cui territorio partivano i corridoi umanitari terrestri e, vista la situazione sempre più difficile, successivamente quelli aerei, dimostrando la flessibilità d'intervento.

Entrambe le operazioni si adoperarono per proteggere i corridoi umanitari e il personale addetto ad essi, ma più il conflitto si protraeva, più tale protezione perdeva di efficacia poiché i corridoi allargavano il proprio raggio di azione.

²⁴⁰ "Requests the Secretary-General, through his Special Representative and with assistance, as appropriate, from all relevant United Nations entities, offices and specialized agencies, to provide humanitarian and other assistance to the people of Somalia" (Richiede al Segretario Generale, tramite il suo Rappresentante Speciale e con l'assistenza, se del caso, di tutte le pertinenti entità, uffici e agenzie specializzate delle Nazioni Unite, di fornire assistenza umanitaria e di altro tipo alla popolazione della Somalia)

²⁴¹ "It is the considered view of the representatives of United Nations organizations and other inter-governmental and non-governmental organizations that, in the absence of a political settlement, humanitarian organizations will not be able to continue their current programmes without the support of UNOSOM troops."

²⁴² Report of the Secretary-General concerning the situation in Somalia, S/1994/1166, 14 ottobre 1994

²⁴³ *Ibidem*

Inoltre con la Missione UNOSOM II, gli obiettivi umanitari divennero secondari e, nonostante il mandato includesse la tutela dei corridoi e del personale, le truppe ONU (che erano state ridimensionate) divennero inadeguate a perseguire tale obiettivo.

Con la chiusura dell'operazione UNOSOM II, la situazione degenerò definitivamente: sul territorio rimasero solo alcune organizzazioni umanitarie che adottarono un basso profilo e operarono solo ed esclusivamente nelle aeree sicure, quindi non raggiungendo tutta la popolazione. In conclusione, si può affermare che l'operazione umanitaria in Somalia fu un fallimento, soprattutto a causa di UNOSOM II, poiché la causa politica soffocò quella umanitaria.

II.III. La richiesta dei corridoi umanitari in Siria

La guerra civile in Siria è uno dei conflitti più gravi attualmente in corso. Da quando sono scoppiate le violenze nel 2011, quasi mezzo milione di persone (principalmente civili) sono state uccise e si contano 7,6 milioni di sfollati e circa 3,2 milioni di persone che hanno cercato rifugio negli Stati confinanti²⁴⁴. La più grande crisi umanitaria dalla fine della Seconda Guerra Mondiale²⁴⁵.

La Siria ha una composizione multi-etnica e multi-religiosa: il 50% è araba, il 15% è alauti²⁴⁶, il 10% è curda, il 10% è levantina²⁴⁷, nel restante 15% vi sono gli armeni, i turcomanni, i drusi, gli assiri, gli imami e gli ismailiti.

La crisi siriana ha avuto inizio il 15 marzo 2011 con le prime proteste contro il governo centrale, spinte dalla primavera araba, per poi svilupparsi in rivolte in tutto il Paese e diventare a tutti gli effetti una guerra civile dal 2012.

Le proteste iniziali avevano lo scopo di portare alle dimissioni il presidente Bashar al-Assad, che governa ininterrottamente dal 2000 dopo la morte del padre (la famiglia Al-Assad governa dal 1971) e di eliminare la struttura monopartitica composta dal Partito Ba'th²⁴⁸.

²⁴⁴ B. Berti, *La crisi dei rifugiati siriani: implicazioni per la sicurezza regionale e umana*, valutazione strategica 2015, pagg.41-53

²⁴⁵ OXFAM ITALIA

²⁴⁶ Religione di pertinenza sciita ma che spesso viene ritenuta dagli islamici al di fuori dell'Islam in quanto una minoranza fortemente radicale

²⁴⁷ I levantini sono una minoranza etnica presente nel centro della Siria, principalmente a Damasco

²⁴⁸ Il partito Ba'th di ispirazione laica e composta da tre anime distinte: cristiana, alawita, sunnita, entrò nello scenario politico nel 1961 a seguito della dissoluzione della Repubblica Araba Unita. Dopo una serie di golpe il partito Ba'th rimase l'unico partito e il politico Hafiz divenne il leader del partito nonché il presidente della repubblica nel 1970.

Le manifestazioni vennero brutalmente represses dal governo trasformando le proteste in una lotta armata a cui si unirono diversi soldati siriani che proclamarono la nascita dell'Esercito Siriano Libero, segnando il passaggio da semplici proteste ad una vera e propria guerra civile.

A fianco dell'Esercito Siriano Libero si unirono altri gruppi di opposizione al regime tra cui il Fronte al-Nusra, un gruppo di fondamentalisti sunniti (il gruppo di al-Qaida in Siria) che vuole approfittare della guerra civile siriana per l'instaurazione di uno Stato Islamico in Siria.

Dopo una iniziale collaborazione tra il Fronte al-Nusra e l'Esercito Siriano Libero, successivamente l'Esercito si allontanò dal Fronte che adoperava azioni di stampo terroristico causando moltissime vittime all'interno della popolazione civile. Al Fronte si aggiunse un'altra frangia estremista, quella dello Stato Islamico dell'Iraq e del Levante²⁴⁹, il quale il 29 giugno 2014 proclamò la nascita del Califfato comprendendo territori della Siria e dell'Iraq.

La comunità internazionale si spaccò in due fronti, il primo composto da Stati Uniti d'America, Francia, Gran Bretagna e Turchia che appoggiano i ribelli mentre sull'altro fronte vi sono la Russia, la Cina e l'Iran che, invece, si schierano a favore del governo di Bashar al-Assad. La guerra in Siria è un conflitto controverso con molteplici sfaccettature e filoni, tra cui la guerra per procura tra potenze (Stati Uniti vs. Russia; Arabia Saudita vs. Iran) e la guerra contro il terrorismo²⁵⁰.

I ripetuti sforzi delle Nazioni Unite di trovare una soluzione al conflitto in linea con il Capitolo VII della Carta hanno subito battute d'arresto dovute ai veti posti da parte di alcuni membri del Consiglio di Sicurezza.

Quindi il coinvolgimento della comunità internazionale è negato dal potere di veto della Russia, tale *empasse* legalmente formale ha nuovamente posto l'accento sul potere di veto in capo ad alcuni Stati, rinnovando l'appello che (forse) bisognerebbe limitare l'uso del potere di veto²⁵¹ o riformarlo completamente²⁵².

Gli scontri in Siria hanno visto come tecnica di guerra gli assedi della città di Kobane ad opera dell'ISIS nel 2014 e di Aleppo da parte del regime di Al-Assad nel 2016. La situazione a livello umanitario è preoccupante, a causa degli assedi e dei bombardamenti la popolazione è affamata e stremata. Fortemente preoccupata per le gravi sofferenze inferte ai civili in Siria, il coordinatore dei soccorsi di emergenza delle Nazioni Unite, Reena Ghalani, ha informato il Consiglio di Sicurezza sull'urgenza di facilitare le consegne di beni di prima necessità e di

²⁴⁹ ISIS

²⁵⁰ F. M. Feltri, *Siria: Preludio alla terza guerra mondiale?*, Infinito Edizioni, 2017

²⁵¹ "References on the need for veto restriction by the UN Security Council in atrocity situation", Global Center for the Responsibility to Protect, 31 gennaio 2015

²⁵² N. Banteka, "Le relazioni pericolose: la responsabilità di proteggere e una riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite", *Columbia Journal of Transnational Law*, N. 54

prevenire una ecatombe facendo riferimento al Report²⁵³ del Segretario Generale sulla situazione in Siria.

Nel frattempo, le Nazioni Unite e le organizzazioni umanitarie forniscono assistenza fondamentale per la sopravvivenza di milioni di persone ogni mese, adoperando oltre 5 miliardi di dollari di contributi presenti nel fondo per la risposta umanitaria, così da esonerare gli Stati Membri a versare tempestivamente i finanziamenti per le operazioni umanitarie²⁵⁴.

Il Segretario Generale afferma come sia importante sostenere ed attuare l'accordo stipulato tra la Russia e la Turchia nel 2018 riguardante la creazione di zone demilitarizzate al fine di permettere la gestione di corridoi umanitari.

La distribuzione di cibo e medicinali non è costante e i brevi lassi di tempo nei quali viene concesso l'entrata e il trasporto dei beni sono insufficienti a soddisfare le necessità dell'intera popolazione.

Il rappresentante della Siria alle Nazioni Unite ha fatto presente come i “*days of tranquillity*” previsti nella Risoluzione 2139 del 2014, in cui il Consiglio di Sicurezza raccomandava a tutte le parti interessate nel conflitto siriano di permettere i corridoi umanitari attraverso un cessate il fuoco, vengano disattesi e spesso neanche predisposti. Il regime di Al-Assad impedisce ai convogli di raggiungere le città assediate, come avvenne per Aleppo durante l'assedio del 2016 e come sta avvenendo per Rukban.

La difficoltà di predisporre regolari corridoi umanitari per il trasporto di beni di prima necessità alla popolazione siriana è dovuta unicamente all'opposizione di alcuni Stati Membri delle Nazioni Unite ed in particolar modo alla Russia che ponendo il proprio veto all'interno del Consiglio di Sicurezza, nella sostanza appoggia la strategia di Al-Assad di affamare la popolazione civile che sostiene l'Esercito Siriano Libero. È del tutto superfluo sottolineare come tale tecnica sia ripudiata dal diritto internazionale, includendola tra i crimini di guerra, come visto nel precedente Capitolo I.

Gli altri Stati Membri dell'ONU hanno mostrato preoccupazione sulla situazione umanitaria siriana, sollecitando il regime di Al-Assad e la Russia di facilitare dei nuovi corridoi umanitari come quello istituito nel 2019 per il trasporto di beni al campo di Rubkan, che ha coinvolto 133 cargo ed ha fornito cibo per un solo mese.

Il corridoio di Rubkan ha dovuto ricevere, inoltre, l'autorizzazione anche da parte del Governo della Giordania che, in seguito ad un attentato sul proprio territorio da parte dell'ISIS

²⁵³ Report del Segretario Generale, documento S/2019/157

²⁵⁴ Riunione n. 8471 del Consiglio di Sicurezza, 26 febbraio 2019

aveva proclamato zona militare chiusa il confine con la Siria e il vicino campo Rubkan, vietando persino l'accesso da tale varco agli aiuti umanitari²⁵⁵.

Il campo profughi di Rubkan, sito nella regione di Homs, è uno dei più grandi e conta circa 50 mila persone, motivo per cui desta preoccupazioni in capo alle organizzazioni umanitari che chiedono a tutte le parti in campo di garantire ai civili un libero, sicuro e continuo accesso ai medici, al cibo e ad altri beni ritenuti essenziali²⁵⁶.

La situazione degli sfollati in Siria è drammatica dal momento che non sono garantiti corridoi umanitari regolari, sicuri e sostenuti incondizionatamente in tutta la Siria²⁵⁷. La comunità internazionale è preoccupata per l'ostilità riscontrata nei confronti delle operazioni umanitarie motivo per cui non riesce a rispondere in maniera efficace ai bisogni urgenti della popolazione siriana, ribadendo la necessità di corridoi umanitari unitamente alla protezione dei civili e degli operatori umanitari.

Gli insufficienti corridoi che vengono concessi nel corso dell'anno vengono supportati dalla Mezzaluna Rossa che oltre a distribuire pacchi alimentari ed acqua, conduce campagne di assistenza sanitaria attraverso unità mobili e nei casi urgenti evacua il paziente, ma solo con il consenso di tutte le parti. La Mezzaluna Rossa raggiunge le persone più vulnerabili nelle zone rurali della Siria²⁵⁸ (Madaya, Zabadani e Moadamiya), le operazioni condotte dalle organizzazioni umanitarie sono prive di protezione militare e raramente sono accompagnata da operatori dell'ONU, nonostante ciò i convogli non vengono mai saccheggianti e depredati dalle milizie locali.

Le parti in conflitto preferiscono vietare l'ingresso ai convogli con i beni di prima necessità invece che considerarli obiettivi da aggredire, tuttavia nei "*days of tranquillity*" concordati per il trasporto del cibo, dei medicinali e dell'acqua, l'accordo viene rispettato e i convogli non vengono attaccati.

L'analisi dei casi presi in esame, ex Jugoslavia, Somalia e Siria, confermano ancora una volta che l'attività dei corridoi umanitari resta un "*affaire*" politico, in quanto dipendono dalla volontà delle parti in causa e ancor di più da quella delle grandi potenze, lasciando in secondo piano e molto lontano quello squisitamente umanitario di aiuto e soccorso alle popolazioni inermi e vittime.

²⁵⁵ L'Osservatorio, *Peggiorano le condizioni di vita degli sfollati interni siriani a causa del maltempo*, 19 gennaio 2019

²⁵⁶ *Assistenza vitale del WFP per i siriani in fuga. WFP chiede percorsi sicuri per le consegne umanitarie*, articolo del 15 ottobre 2019 sul sito di *World Food Programme*

²⁵⁷ B. Berti, *La crisi dei rifugiati siriani: implicazioni per la sicurezza regionale e umana*, valutazione strategica 2015, pagg.41-53

²⁵⁸ Fonte sito della Croce Rossa Internazionale e della Mezzaluna Rossa

CAPITOLO TERZO

La prassi dei corridoi umanitari per favorire l'arrivo in altri Paesi di potenziali beneficiari di protezione internazionale

III.I. La “burden sharing” sulla distribuzione dei rifugiati

Il fenomeno delle migrazioni coinvolge solo alcune aree geografiche determinando in questo modo una sproporzione nella distribuzione dei rifugiati, i quali si riversano in regioni confinanti rispetto a quelle da cui fuggono. Gli Stati che accolgono i rifugiati rispettano il principio di *non-refoulement*²⁵⁹ trovandosi a gestire numeri immensi, motivo per cui le *private sponsorship* sono fondamentali in una soluzione duratura nel fronteggiare le crisi generate dalle migrazioni²⁶⁰.

Da una parte la comunità internazionale ha imposto l'obbligo di *non-refoulement* per garantire la tutela dei rifugiati, però detto principio trova applicazione solamente da una parte degli Stati contraenti della Convenzione di Ginevra del 1951 che (per ovvi motivi geografici) si trovano vicino ai flussi migratori, al contrario gli Stati non interessati direttamente al fenomeno, quindi non coinvolti nell'obbligo di *non-refoulement*, operano sulla base di proprie valutazioni che sono prive di obblighi giuridici internazionali²⁶¹.

Infatti, né la Convenzione di Ginevra del 1951 né alcun'altra convenzione disciplina la “burden sharing” in materia di redistribuzione dei rifugiati, nel diritto internazionale vi sono riferimenti al principio di

²⁵⁹ Art.33 della Convenzione di Ginevra del 1951:

“Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”

²⁶⁰ I. Salehyan, *The Strategic Case for Refugee Resettlement*, Niskanen center, 2018

²⁶¹ S. Labman, *Crossing Law's Border. Canada's Refugee Resettlement Program*, University of British Columbia Press, 2019

cooperazione internazionale, come nel preambolo²⁶² della Convenzione di Ginevra del 1951 e nell'art.56²⁶³ della Carta delle Nazioni Unite, all'interno della quale può essere ricompresa la “burden sharing”.

Il principio di cooperazione ribadito anche nella Dichiarazione sull'Asilo Territoriale²⁶⁴, “(...) di sviluppare relazioni amichevoli fra tutte le nazioni e di ricorrere alla cooperazione internazionale per risolvere i problemi internazionali”, gioca un ruolo fondamentale nella condivisione dell'onere della tutela dei rifugiati soprattutto in un'epoca in cui il flusso è estremamente massiccio²⁶⁵. Ma essendo in presenza di Dichiarazioni, prive di qualsiasi obbligo giuridico, e di interpretazione ampie di articoli che non riguardano nello specifico la “burden sharing” bisogna, quindi, ribadire che attualmente qualsiasi atto di “burden sharing”, come i reinsediamenti, si basano solamente su un atto volontario dello Stato sovrano.

La lacuna normativa internazionale in materia di condivisione delle responsabilità in materia di tutela dei rifugiati, dovuta all'assenza di una previsione nella Convenzione di Ginevra del 1951, è ampiamente riconosciuta ed ha avuto diverse definizioni²⁶⁶.

Questa lacuna provoca una disuguaglianza nella distribuzione dei rifugiati, negli ultimi anni 10 Stati ospitano più del 60% dei rifugiati del mondo, di cui 3 rappresentano il 90% dei reinsediamenti²⁶⁷.

Per colmare questa lacuna vi è un'unica soluzione, l'adozione di uno strumento vincolante sulla “burden sharing”, dal momento che strumenti di soft law, pur introducendo dei principi di condivisione delle responsabilità, non sarebbero legalmente vincolanti per gli Stati.

Gli autori si sono divisi tra coloro che affermano che sia sufficiente adottare un nuovo protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Ginevra in materia di “burden sharing”, e coloro che, al contrario, sostengono l'importanza di un trattato autonomo che strutturi e disciplini la “burden sharing”.

In ogni caso, che sia un protocollo aggiuntivo o un trattato autonomo, l'adozione di tale strumento sarebbe un passo importante per giungere (finalmente) ad “una equo, efficace e ordinato²⁶⁸” reinsediamento

²⁶² “Considerando che dalla concessione del diritto d'asilo possano risultare oneri eccezionalmente gravi per determinati paesi e che una soluzione soddisfacente dei problemi di cui l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha riconosciuto l'importanza e il carattere internazionali non può essere conseguita senza solidarietà internazionale”

²⁶³ “I Membri si impegnano ad agire, collettivamente o singolarmente, in cooperazione con l'organizzazione per raggiungere i fini indicati all'articolo 55”

²⁶⁴ Adottata con Risoluzione 2312 (XXII) dell'Assemblea Generale il 14 dicembre 1967.

²⁶⁵ T. Kritzman-Amir, “Not in My Backyard: On the Morality of Responsibility Sharing in Refugee Law”, in Brooklyn Journal of International Law, Vol.34, 2009

²⁶⁶ “perennial gap”, Türk, Madeline Garlick, *International Journal of Refugee Law*, Volume 28, Issue 4, 2016, pag. 678;

“Achilles heel of the universal refugee system”, Filippo Grandi, saluti di indirizzo del Summit di New York dell'UNHCR, 2016

²⁶⁷ *Towards a global compact on refugees: thematic discussion two*, UNHCR, 2017

²⁶⁸ M. Ineli-Ciger, *The Global Compact on Refugees and Burden Sharing: Will the Compact Address the Normative Gap Concerning Burden Sharing?*, *Refugee Survey Quarterly*, Volume 38, Issue 2, 2019

globale dei rifugiati, portando in tale modo la percentuale dei rifugiati reinsediati ad un numero decisamente superiore rispetto a quello attuale²⁶⁹.

Poiché l'attuazione di uno strumento giuridico internazionale vincolante non sembra essere praticabile nel futuro prossimo, per l'attuale clima politico internazionale in materia di rifugiati, l'ONU ha deciso di promuovere l'adozione del "*Global Compact on Migration*" con la Dichiarazione di New York²⁷⁰ del 2018 per i rifugiati e i migranti, sottolineando l'importanza della cooperazione internazionale, soprattutto in un fenomeno in costante e progressiva crescita. La Dichiarazione è stata firmata da 193 Stati, i quali si sono impegnati ad una equa condivisione di responsabilità per tutelare i rifugiati provenienti da qualsiasi parte del mondo, con lo scopo di colmare il vuoto e l'assenza di una prospettiva realistica di formazione di una "*burden sharing*".

Allo stato attuale, l'atto di natura volontaria è l'unico che incide significativamente sulla distribuzione dei rifugiati e, nel panorama globale, si distinguono due modelli che rispondono sia al principio di cooperazione internazionale sia alla richiesta dell'UNHCR di ampliare gli strumenti di reinsediamento dei rifugiati attraverso iniziative di sinergie tra Istituti statali e società civile, che ampliano l'offerta.

La mancanza di un sistema internazionale di "*burden sharing*" ha dato vita allo sviluppo di lodevoli esempi regionali di "*burden sharing*". Nell'America Latina il principio di una "*regional solidarity*" ha portato ad un mutamento significativo del concetto stesso della responsabilità nell'offrire protezione al rifugiato o ai richiedenti asilo²⁷¹, mentre nell'Unione Europea si stanno muovendo i primi passi per una effettiva "*shared responsibility*".

Analizzando invece gli esempi di "*burden sharing*" a livello nazionale da una parte vi è il modello canadese, il quale ha una storia lunga ed è uno degli Stati con il maggior numero di reinsediamenti²⁷², dall'altra parte il modello italiano, il quale è di recente formazione ma è già ritenuto una *best practice*.

Entrambi i modelli sono "l'esempio di una cooperazione virtuosa di diverse realtà a livello nazionale e internazionale"²⁷³ (Ministeri competenti, UNHCR, Associazioni private) da ritenersi complementari alle

²⁶⁹ Le richieste di reinsediamento da parte dell'UNHCR sono state nel 2016 163.206 a fronte delle 126.291 effettuate; nel 2017 le richieste sono state 75.188 a fronte delle 65.108; nel 2018 le richieste sono state 81.337 a fronte delle 55.680; nel 2019 le richieste sono state 81.671 a fronte delle 63.726; nel 2020 le richieste sono state 39.522 a fronte delle 22.770 effettuate, fonte *UNHCR resettlement Data*

²⁷⁰ Il «*Global Compact on Migration*» è l'accordo sulle migrazioni internazionali delle Nazioni Unite firmato nel settembre 2016 a New York ed adottato nel 2018. La Dichiarazione prevede una condivisione nella gestione internazionale di rifugiati e migranti. Sulla base di questa dichiarazione, l'Alto commissario per i rifugiati ha presentato nel suo rapporto annuale all'Assemblea generale del 2018 un Patto globale sulle politiche globali e nazionali per i prossimi decenni.

²⁷¹ S.Kneebone, *Comparative Regional Protection Frameworks for Refugees*, Routledge, 2018, pag.44

²⁷² Nel 2016 sono stati 21.865; nel 2017 sono stati 8.912; nel 2018 sono stati 7.700; nel 2019 sono stati 14.651; nel 2020 sono stati 3.496, seconda sempre solo rispetto agli Stati Uniti d'America, fonte UNHCR

²⁷³ L. Borzi, *Ingresso legale e sicuro dei rifugiati: i modelli italiano e canadese*, Centro Studi Italia-Canada, 30 agosto 2019

iniziative nazionali di *resettlement* poiché gli Stati mantengono l'impegno di adempiere agli obblighi internazionali di cooperazione e solidarietà, che si attuano attraverso la creazione di corridoi umanitari per trasferire rifugiati in un Paese terzo.

La *Private Refugee Sponsorship* canadese ha generato un forte interesse da parte degli accademici, dei policy-maker, e dei sostenitori dei *resettlement*, suscitando in tutti questi attori la considerazione che i *resettlement* si possono considerare un virtuoso modello replicabile anche in altri contesti.

La *Private Refugee Sponsorship* canadese è stata per decenni l'unico programma che permetteva l'arrivo di piccoli gruppi attraverso il supporto di organizzazioni private, infatti ha reinsediato più di 300.000 rifugiati prima che il programma venisse formalizzato a partire dal 1970. Il Canada ha evoluto il proprio sistema di *Private Refugee Sponsorship* a partire dalla seconda guerra mondiale fino ad annunciare, nel 2016 durante un *panel* delle Nazioni Unite, il lancio della *Global Refugee Sponsorship Initiative* per promuovere il proprio *Refugee Programme* ed incentivare gli altri Stati ad attivare un proprio programma così da aumentare i rifugiati reinsediati.

In questo lavoro, si è scelto di confrontare la *Private Sponsorship of Refugees Program* con i Corridoi Umanitari italiani poiché propongono due soluzioni innovative, durature ed efficaci allo stesso fenomeno: la crisi dei rifugiati. Entrambe rappresentano vie legali e sicure di ingresso, affrontando la questione non in maniera emergenziale ma attraverso una soluzione strutturata che coinvolge istituzioni e attori non governativi. Affrontare il fenomeno migratorio è importante poiché il movimento migratorio non riguarda solo l'aspetto umanitario ma si intreccia inevitabilmente con questioni di politica interna, regionale ed internazionale in mondo sempre più interdipendente per cui bisogna andare alla ricerca di soluzioni capaci di affrontare questa sfida che al momento *"is far from being resolved"*²⁷⁴.

III.II. Il caso italiano: la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle chiese evangeliche in Italia, la Tavola Valdese e la Comunità Episcopale Italiana

Nell'ultimo decennio l'Italia, per via della sua posizione al centro del Mar Mediterraneo e tra tre diversi continenti (Europeo, Africano, Asiatico), è divenuta terra di migrazione²⁷⁵ ormai non più emergenza contingente ma fenomeno storico, dal momento che non si può più parlare di immigrazione bensì di migrazione. Storicamente per migrazione si intende un popolo che lentamente si sposta da un territorio ad un altro integrando e "contaminando" la cultura del nuovo territorio²⁷⁶.

²⁷⁴ Dan Dungaciu e Ruxandra Iordache, *The Perfect Storm of the European Crisis*, Cambridge Scholars Publishing, 2017

²⁷⁵ U. Eco, a cura di Marco Impagliazzo *Integrazione. Il modello Italia*. Guerini e Associati, 2013, pag.65

²⁷⁶ *Ibidem*

L'Europa e l'Italia in particolare, sono frutto di un *melting pot* culturale a seguito delle grandi migrazioni dei popoli cosiddetti barbarici e quindi ci si aspettava, giustamente, una risposta politica coraggiosa²⁷⁷ e lungimirante con un indirizzo di prospettiva²⁷⁸ che non fosse guidata dalla “globalizzazione dell'indifferenza”²⁷⁹.

Nelle contraddizioni e insufficienze della politica degli Stati, la Commissione Europea ha dovuto ammettere che “sono necessari più canali legali per consentire alle persone bisognose di protezione internazionale di arrivare nell'Unione Europea in modo ordinato, organizzato, sicuro e dignitoso e per riuscire a salvare vite umane riducendo la migrazione irregolare e distruggendo il modello di attività dei trafficanti di esseri umani”²⁸⁰.

Grazie a questo invito della Commissione sono nati i Corridoi Umanitari con l'intento di introdurre ambiziose linee-guida di riforma in materia di politiche pubbliche di asilo e di immigrazione, imponendo un rafforzato ruolo da riconoscere alla società civile, reintroducendo, sia pure con basi nuove, l'istituto della *private sponsorship*²⁸¹.

Il progetto-pilota dei Corridoi Umanitari in Italia, primo esempio di *private sponsorship* in Italia e in Europa²⁸², è frutto di diverse storie che si sono intrecciate e che hanno condotto alla stipula del Protocollo d'Intesa sottoscritto il 15 dicembre 2015 dagli enti promotori quali la chiesa protestante, rappresentata dalla Federazione delle chiese evangeliche in Italia²⁸³ e la Tavola Valdese, e la chiesa cattolica, rappresentata dalla Comunità Episcopale Italiana²⁸⁴ e la Caritas, insieme alla società civile, rappresentata dalla Comunità di Sant' Egidio, e dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e dal Ministero dell'Interno.

I Protocolli d'Intesa sono stati il frutto di una lunga negoziazione²⁸⁵ con il Governo Italiano poiché non era mai stato regolamentato nello scenario politico italiano uno strumento come i

²⁷⁷ G. Palombarini, 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.

²⁷⁸ A. Ricciardi, a cura di Marco Impagliazzo Integrazione. Il modello Italia. Guerini e Associati, 2013. Pag.65

²⁷⁹ Messaggio del Santo Padre Francesco per la celebrazione della XLIX giornata mondiale della pace, 1° gennaio 2016

²⁸⁰ “More legal channels are needed to enable people in need of international protection to arrive in the EU in an orderly, managed, safe and dignified manner and to contribute to saving lives whilst reducing irregular migration and destroying the business model of people smugglers”. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, pag.14

²⁸¹ P. Morozzo della Rocca, *I due Protocolli d'Intesa sui “Corridoi Umanitari” tra alcuni enti di ispirazione religiosa e il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo n. 1, 2017, pag.8

²⁸² www.mediterraneanhope.com

²⁸³ Da questo momento FCEI

²⁸⁴ Da questo momento CEI

²⁸⁵ Intervista a Daniela Pompei, responsabile della Comunità di Sant' Egidio ai servizi ai migranti

Corridoi Umanitari, “un modello di cooperazione tra lo Stato e la società civile, caratterizzato dalla presa in carico dei costi²⁸⁶ diretti del reinsediamento da parte degli enti promotori, (...) senza significativi costi economici e politici da parte delle pubbliche amministrazioni in quanto la responsabilità dell’ingresso e dell’accoglienza è assunta pienamente dagli enti promotori”²⁸⁷.

In seguito alla valutazione positiva della prima esperienza dei Corridoi Umanitari, il progetto è stato rinnovato il 7 novembre 2017 per il biennio 2018/2019. Recentemente, il 22 settembre, è stato siglato un nuovo Protocollo, della durata di 18 mesi, tra la Comunità di Sant’Egidio e lo Stato italiano per consentire il trasferimento dall’Isola di Lesbo di 300 profughi.

L’iniziativa *private* dei Corridoi Umanitari si inserisce in uno scenario in cui l’Unione Europea e gli Stati Membri stentano a trovare una soluzione duratura alla sfida dell’immigrazione e dei rifugiati²⁸⁸, “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”²⁸⁹.

L’idea di creare una via “non antagonista ma complementare ai canali ufficiali”²⁹⁰ trova le proprie fondamenta ad Anversa nel settembre 2014 durante “l’incontro internazionale²⁹¹ di preghiera per la pace”²⁹² al cui tavolo si riunirono gli esponenti di diverse comunità religiose²⁹³ con il sogno di “raccolgere le parole di Papa Francesco e vincere l’indifferenza rispetto alle morti nel Mar Mediterraneo”²⁹⁴.

²⁸⁶ Art.4, Protocollo d’Intesa

²⁸⁷ P. Morozzo della Rocca, *I due Protocolli d’Intesa sui “Corridoi Umanitari” tra alcuni enti di ispirazione religiosa e il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo n. 1, 2017,, pag..7

²⁸⁸ P. Bąkowski, E. M. Poptcheva e D. Ivanov, *Briefing European Parliamentary Research Service*, 4 Settembre 2015

²⁸⁹ P. Morozzo della Rocca, *I due Protocolli d’Intesa sui “Corridoi Umanitari” tra alcuni enti di ispirazione religiosa e il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo n. 1, 2017, pag.10

²⁹⁰ G. Sangiorgi, “*La via italiana dei Corridoi Umanitari*”, in *libertàcivili*, gennaio-febbraio 2017, pag.45

²⁹¹ Incontro annuale organizzato dalla Comunità di Sant’Egidio e voluto da Papa Giovanni Paolo II durante l’incontro interreligioso di Assisi del 27 ottobre 1986

²⁹² P. Morozzo della Rocca, *I due Protocolli d’Intesa sui “Corridoi Umanitari” tra alcuni enti di ispirazione religiosa e il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo n. 1, 2017, pag.10

²⁹³ Eugenio Bernardini moderatore per la Tavola Valdese, Marco Impagliazzo presidente della Comunità di Sant’Egidio

²⁹⁴ P. Morozzo della Rocca, *I due Protocolli d’Intesa sui “Corridoi Umanitari” tra alcuni enti di ispirazione religiosa e il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo n. 1, 2017, pagina 46

L'allora presidente della FCEI, pastore Massimo Aquilante, affermava: "i profughi in fuga? Andremo a prenderli con gli aerei grazie all'otto per mille²⁹⁵" dimostrando la inamovibile volontà degli enti promotori nei confronti di questo progetto che nasceva come reazione delle organizzazioni promotrici²⁹⁶ alle tragiche morti dei migranti nel Mar Mediterraneo, drammaticamente aumentate²⁹⁷ dal 2011²⁹⁸, con particolare riferimento al naufragio del 3 ottobre 2013 (durante il quale 368 persone sono annegate nel Mar Mediterraneo a poche miglia da Lampedusa²⁹⁹) e del 18 aprile 2015 (il più grave naufragio avvenuto nel Mar Mediterraneo dopo la Seconda Guerra Mondiale³⁰⁰, nel quale morirono oltre 800 persone³⁰¹).

"Non siamo rimasti a guardare queste morti profondamente ingiuste, ma abbiamo sognato di forzare l'inerzia e aprire una via legale e sicura"³⁰², tale affermazione si collega alla sollecitazione da parte della Commissione Europea: " Gli Stati Membri dovrebbero inoltre attivare 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"³⁰³.

Il canale lecito, a cui fa riferimento la Commissione Europea, è stato trovato dagli enti promotori nell'art. 25 del Regolamento CE 810/2009³⁰⁴, da considerarsi la chiave di volta per la realizzazione del progetto dei Corridoi Umanitari, infatti l'articolo del Regolamento sul Codice dei visti permette ai singoli Stati Membri di rilasciare, in maniera del tutto eccezionale, visti umanitari con validità territoriale limitata.

Nel paragrafo successivo³⁰⁵ analizzeremo in maniera più approfondita la materia normativa su cui si fondano i Corridoi Umanitari.

²⁹⁵ Intervista andata in onda la domenica mattina del 26 aprile nella trasmissione "Culto Evangelico" di Radiouno Rai a cura di Luca Baratto.

²⁹⁶ FCEI, CEI, CARITAS, Tavola Valdese e Comunità di Sant'Egidio

²⁹⁷ 15.000 le persone morte nel Mar Mediterraneo tra il 2014 e il 2019. Dati di Amnesty International al 5 Novembre 2019

²⁹⁸ Intervista al Professore Paolo Naso, *Humanitarian Corridors to Italy*, Harvard International Review

²⁹⁹ Dossier Corridoi Umanitari in Europa, 25 ottobre 2019

³⁰⁰ Intervista al Professore Paolo Naso, *Humanitarian Corridors to Italy*, Harvard International Review

³⁰¹ "Il naufragio nel canale di Sicilia è stato provocato da una collisione", L'Internazionale, 7 Maggio 2015

³⁰² *Dossier Corridoi Umanitari in Europa*, 25 ottobre 2019

³⁰³ Comunicazione del 13 maggio 2015 al Consiglio europeo e al Parlamento dell'Agenda Europea sulla migrazione

³⁰⁴ Art.25, comma 1, lettera a):

" I visti con validità territoriale limitata sono rilasciati eccezionalmente nei seguenti casi: quando, per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali, lo Stato membro interessato ritiene necessario derogare al principio dell'adempimento delle condizioni di ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c), d) ed e), del codice frontiere Schengen.

³⁰⁵ Le fonti del diritto italiano ed europeo

La società civile insieme alla collaborazione ecumenica tra protestanti e cattolici ha creato un progetto di alto profilo umanitario indirizzato a profughi in condizioni di vulnerabilità³⁰⁶, i cui obiettivi principali sono: evitare i viaggi dei profughi con i “barconi della morte” nel Mar Mediterraneo; contrastare il business dei trafficanti di esseri umani e delle organizzazioni criminali; concedere a persone in “condizioni di vulnerabilità” un ingresso legale sul territorio italiano con visto umanitario e successiva presentazione della domanda di asilo; gestire gli ingressi in modo sicuro sul territorio italiano³⁰⁷.

Con la locuzione “persone in condizioni di vulnerabilità” si fa riferimento alla definizione data dalla Direttiva Europea 2013/33: “(...) persone vulnerabili quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta degli essere umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili”.

I potenziali beneficiari dei Corridoi Umanitari sono le persone ritenute meritevoli dall’UNHCR, almeno *prima facie*, del riconoscimento dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al relativo protocollo del 1967³⁰⁸, a tale criterio tipico dei *resettlement*, si aggiunge quello della “condizione di vulnerabilità”³⁰⁹, con riferimento alla Direttiva Europea 2013/33, il “ principio di vulnerabilità” previsto dall’ UNHCR³¹⁰, infine, le persone che affrontano gravi minacce alla loro vita o alla libertà a causa di conflitti armati, violenze endemiche o violazioni sistematiche dei diritti umani³¹¹.

I criteri di individuazione dei potenziali beneficiari previsti dal Protocollo d’Intesa risultano più ampi rispetto a quelli presenti nella Convenzione di Ginevra del 1951 e al relativo protocollo del 1967 per il riconoscimento dello status di rifugiato, e rispetto a tale Convenzione, introduce l’innovativo criterio della “vulnerabilità”. Questa innovazione consente di inserire nel progetto dei Corridoi Umanitari soggetti che in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al relativo protocollo del 1967 non avrebbero diritto di godere dei programmi di *resettlement* organizzati dall’UNHCR.

Secondo alcuni, il criterio della vulnerabilità “non ha un base giuridica molto chiara”, come afferma Lorenzo Trucco³¹², e la selezione a cui vengono sottoposti i potenziali beneficiari si può

³⁰⁶ www.mediterraneanhope.com

³⁰⁷ *Dossier Corridoi Umanitari*, Comunità di Sant’ Egidio

³⁰⁸ Art.3, lettera a, Protocollo d’Intesa

³⁰⁹ *Ibidem*

³¹⁰ *Resettlement criteria*, UNHCR

³¹¹ *Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*. Humanitarian Corridors

³¹² Presidente dell’Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (Asgi)

definire “discrezionale”³¹³, sicuramente ponderata e corretta ma pur sempre discrezionale. Una diversa valutazione giuridica è stata indicata da Paolo Naso³¹⁴, il quale ritiene che il concetto di “vulnerabilità” sia chiaramente espresso l’art. 11³¹⁵ del Protocollo d’ Intesa del 2015, rinnovato nel 2017.

Ai criteri di selezione dei potenziali beneficiari del progetto dei Corridoi Umanitari si aggiunge, in forma complementare e non sostitutiva, il criterio secondo cui “si terrà conto delle persone che hanno reti familiari o sociali stabili in Italia e per questa ragione hanno dichiarato di volersi stabilire ed integrare nel nostro paese”³¹⁶. L’articolo citato è importante nella procedura di selezione dei potenziali beneficiari dal momento che questi ultimi devono essere portati a conoscenza delle procedure di asilo in vigore in Europa, secondo cui è competente all’esame della domanda di protezione internazionale il primo Stato Membro nel quale la domanda è stata presentata³¹⁷, per evitare che i potenziali beneficiari dopo essere giunti nel paese ospitante si muovano verso altri Stati con l’intenzione di stabilirsi lì, creando movimenti secondari che sono vietati ai sensi del Regolamento di Dublino. Motivo per cui durante la procedura di selezione dei potenziali beneficiari i coordinatori propongono la firma di una “dichiarazione di impegno”³¹⁸, scritta nella lingua madre del beneficiario, secondo cui il soggetto dichiara di essere a conoscenza e di aver compreso i diritti e i doveri dei beneficiari del progetto, fra questi l’impegno dei beneficiari di rimanere nel paese ospitante e di portare a termine con successo il proprio percorso di integrazione, nonché di essere stato informato sulle procedure di asilo in vigore in Europa e

³¹³ Intervista Lorenzo Trucco, presidente Asgi

³¹⁴ Paolo Naso, coordinatore di *Mediterranean Hope*, programma e migranti della Federazione delle chiese evangeliche in Italia

³¹⁵ “La predisposizione di una lista di potenziali beneficiari, sulla base della valutazione delle condizioni personali dei destinatari del progetto, nel rispetto dei canoni di riservatezza, effettuata nei paesi di transito dalle organizzazioni proponenti, in collaborazione con l’UNHCR, relativamente alle persone di sua competenza. Obiettivo della valutazione é quello di individuare potenziali beneficiari del sistema di protezione internazionale operante in Italia, in aderenza ai criteri espressi dal D. Lgs. 21 febbraio 2014 n.18 di recepimento della Direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011 e dal O. Lgs. 18 agosto 2015 n.142, di recepimento della Direttiva 2013/32/UE e della Direttiva 2013/33/UE, entrambe del 26 giugno 2013 ”

³¹⁶ Art.3, lettera e) Protocollo d’Intesa

³¹⁷ Art.3, comma 2, Regolamento (UE) N.6604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide

³¹⁸ *Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*. Humanitarian Corridors

sulle procedure dei Corridoi Umanitari³¹⁹. Tale punto, inserito nel Protocollo d'Intesa, serve a limitare, se non a escludere totalmente, eventuali movimenti secondari volontari³²⁰.

La dichiarazione di impegno si basa su standard internazionali e programmi di cooperazione per la condivisione delle *best practice* in materia di Immigrazione³²¹, nasce con l'obiettivo di gestire le aspettative dei potenziali beneficiari, molto spesso poco informati sul nostro Paese o con rappresentazioni dello stesso molto distanti dalla realtà.

Successivamente, i potenziali beneficiari vengono selezionati anche sulla base del loro successo nell'inserimento nel tessuto sociale italiano, poiché uno degli obiettivi del progetto è quello di creare un modello di accoglienza diffusa e di inclusione sociale con lo scopo di una distribuzione equilibrata dell'impatto rappresentato dal fenomeno³²².

Il modello di accoglienza diffusa non è una novità per la società civile italiana essendo stato adoperato negli anni novanta per i profughi dell'ex Jugoslavia. Tra il 1992 e il 1995 si stabilirono in Italia circa 80.000 profughi dell'ex Jugoslavia³²³, tale numero mise in crisi il programma di accoglienza predisposto dal governo dimostrandosi inadeguato motivo per cui fu affiancato da un laboratorio "che mirava a reagire all'emergenza e a favorire l'integrazione dei profughi"³²⁴, portando la società civile a rivestire un ruolo attivo nell'ambito dell'intervento umanitario. Si può affermare che "questa esperienza può essere considerata un passaggio rilevante nella ridefinizione del ruolo degli attori sociali nello scenario internazionale e nelle politiche nazionali di accoglienza"³²⁵, infatti i cittadini divennero ingranaggi nel processo di intervento umanitario dal momento che accolsero i profughi su scala locale mobilitandosi per la loro integrazione.

In una dinamica di competenze, "il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale si impegna, nei limiti della normativa in vigore³²⁶, a rilasciare i visti di ingresso tramite le proprie Rappresentanze diplomatico-consolari, una volta che la lista dei beneficiari elaborata dalle associazioni proponenti sia stata ratificata dal Ministero dell'Interno-Dipartimento della Pubblica Sicurezza, all'esito delle verifiche nelle banche dati pertinenti e degli accertamenti

³¹⁹ *Ibidem*

³²⁰ Art.3, lettera e) Protocollo d'Intesa

³²¹ Pre-departure Cultural Orientation, European Resettlement Network, consultabile al sito <https://www.resettlement.eu/>

³²² P. Morozzo della Rocca, *I due Protocolli d'Intesa sui "Corridoi Umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa e il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo n. 1, 2017, pag.48

³²³ M. Bona, *Rivista di storia e scienze sociali*, Meridiana, 2016, pag.97

³²⁴ *Ivi*, pag.96

³²⁵ *Ivi*, pag.98

³²⁶ Art.25 del Regolamento (CE) n. 810/2009

dattiloscopici di competenze”³²⁷; mentre il Ministero dell’Interno si impegna a segnalare i beneficiari del progetto alle Commissioni territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale e alla Commissione nazionale, inoltre si incarica di trasmettere i dossier individuali e familiari realizzati nella fase iniziale del progetto dal Ministero³²⁸.

Prima di continuare sulla procedura per la richiesta di protezione internazionale analizziamo il ruolo del Ministero dell’Interno, il cui dicastero si occupa di “coniugare il rispetto delle regole e il controllo dei flussi migratori con l’integrazione degli stranieri e l’accoglienza di coloro che chiedono asilo, garantendo l’ordine, la sicurezza pubblica”³²⁹. Adempiendo al proprio compito già in passato, il Ministero dell’Interno è stato protagonista di un Corridoio Umanitario prima che venisse coniato questo termine, quando la realtà ha seminato l’idea che solo decenni dopo verrà raccolta.

Nel progetto dei Corridoi Umanitari la richiesta è presentata da ciascun beneficiario, in base alla normativa vigente, all’Ufficio di Frontiera all’aeroporto di arrivo (gli enti promotori hanno scelto come aeroporto di riferimento quello di Fiumicino) in base all’ art.6 decreto legislativo del 28 gennaio 2008 n.25^{330 331}.

Il decreto legislativo in questione tratta anche l’ipotesi dei minori non accompagnati ma tale situazione non si può verificare nei Corridoi Umanitari dal momento che il progetto non prevede che tra i beneficiari vengano selezionati i minori non accompagnati.

La Polizia di Frontiera ha l’obbligo di trasmettere la domanda di protezione internazionale alla Questura e questa deve inoltrare la domanda alla Commissione competente³³².

³²⁷ Art.4, Protocollo d’Intesa

³²⁸ Art.4, Protocollo d’Intesa

³²⁹ www.interno.gov.it

³³⁰ Decreto legislativo emanato in attuazione della Direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

Modificato ai sensi del Decreto Legislativo n. 159 del 3 ottobre 2008

Modificato ai sensi della Legge 15 luglio 2009, n. 94

Modificato ai sensi del Decreto Legislativo n. 150 del 1 settembre 2011

Modificato ai sensi della Legge 6 agosto 2013, n. 97

Modificato ai sensi del decreto Legge 22 agosto 2014, n. 119

Modificato ai sensi del Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142

Modificato ai sensi del decreto Legge 17 febbraio 2017, n. 13

³³¹ “1. La domanda di protezione internazionale è presentata personalmente dal richiedente presso l’ufficio di polizia di frontiera all’atto dell’ingresso nel territorio nazionale (...)

2. La domanda presentata da un genitore si intende estesa anche ai figli minori non coniugati presenti sul territorio nazionale con il genitore all’atto della presentazione della stessa.”

³³² Corte di Cassazione civ. Sez. VI, ord. n. 5926/15

La competenza delle Commissioni territoriali ad esaminare la domanda è determinata, ai sensi dell'art.4 comma 2 del decreto legislativo 25/2008, dalla circoscrizione territoriale in cui è stata presentata la richiesta di protezione internazionale.

I beneficiari dei Corridoi Umanitari sono informati sulle procedure e sui tempi per il riconoscimento della protezione internazionale preliminarmente alla partenza verso l'Italia, ma vengono comunque seguiti dai volontari e dagli operatori delle organizzazioni promotrici durante tutto il percorso per il conseguimento della protezione internazionale. Gli operatori e i mediatori interculturali degli enti promotori, infatti, al momento dell'arrivo all'aeroporto di Fiumicino supportano i beneficiari nell'espletamento delle pratiche burocratiche per la domanda di protezione internazionale all'Ufficio di Frontiera. Inoltre, l'Ufficio di Frontiera richiede ai beneficiari di fornire nuovamente³³³ i rilievi fotodattiloscopici e sono sottoposti a fotosegnalamento³³⁴.

Successivamente, presso la Questura è formalizzata la domanda di protezione internazionale attraverso la compilazione del "Modello per il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra³³⁵", noto come Modello C/3³³⁶ che è stato predisposto dalla Commissione Nazionale.

Entro sei giorni, prorogabile di dieci giorni in presenza di "un elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti"³³⁷, la Questura redige il verbale, che a questo punto viene trasmesso alla Commissione territoriale competente³³⁸.

Le Commissioni territoriali sono organi amministrativi composte, "nel rispetto del principio di equilibrio di genere, da un funzionario della carriera prefettizia con funzioni di presidente, da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante di un ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e da un rappresentante dell'UNHCR (...)"³³⁹. L'eterogeneità della composizione della Commissione ha suscitato delle critiche nei confronti della scelta del legislatore, in quanto la selezione dei componenti delle Commissioni

³³³ Dal momento che erano stati forniti già in fase di identificazione e controllo

³³⁴ *Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*. Humanitarian Corridors

³³⁵ Vademecum per richiedenti protezione internazionale elaborato dalla Commissione nazionale per il diritto di Asilo, consultabile presso il sito del Ministero degli Interni

³³⁶ Il Modello C/3 prevede che il richiedente fornisca i propri dati personali (cognome, nome, sesso, data di nascita, luogo e Stato di nascita, domicilio in Italia, cittadinanza o se apolide, gruppo etnico, religione) con annesso documento d'identità, qualora in possesso; informazioni sui familiari (generalità degli ascendenti, stato di famiglia, generalità del coniuge e dei discendenti e luogo in cui si trovano al momento della proposizione della domanda di protezione internazionale); informazioni sulla professione o mestiere che svolgeva.

³³⁷ Art.26, decreto legislativo n.25/2008

³³⁸ Le Commissioni sono disciplinate dall'art.4 del decreto legislativo n.25/2008.

³³⁹ Art.4, decreto legislativo n.25/2008

territoriale è priva di qualsiasi criterio di competenza e/o esperienze specifiche come disposto dalla Direttiva Europea³⁴⁰ sulle competenze che devono possedere i soggetti preposti a vagliare le domande di protezione internazionale e all'accertamento dei requisiti in capo ai richiedenti asilo.

La Direttiva 2005/85/CE reputando indispensabili determinate competenze per poter avere gli strumenti necessari a vagliare la domanda di protezione internazionale e il contesto sociale e personale del richiedente, all'art.8 comma 2 lettera c), recita:

“il personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito abbia una conoscenza dei criteri applicabili in materia di diritto d'asilo e di diritto dei rifugiati”

A tale critica il legislatore italiano ha risposto non riformando la norma, ma affermando che i componenti delle Commissioni territoriali vengono continuamente sottoposti a corsi di formazioni sul contesto sociale e culturale da cui provengono i profughi.

La Commissione territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale competente *ex lege* ad analizzare la richiesta di protezione internazionale sarà informata dei beneficiari dei Corridoi Umanitari e della selezione a cui sono stati sottoposti in base all' art. 3 del Protocollo d'Intesa.

Ai beneficiari dei Corridoi Umanitari non è automaticamente riconosciuta la protezione internazionale, infatti l'unico soggetto competente sulla concessione della protezione internazionale rimane la Commissione Territoriale. Gli individui selezionati per il progetto dei Corridoi Umanitari, infatti, sono *prima facie* potenzialmente beneficiari della protezione internazionale, elemento questo da considerarsi una particolarità del progetto³⁴¹.

L'iter della pratica dei beneficiari dei Corridoi Umanitari è piuttosto rapido³⁴² rispetto alle richieste provenienti da altri soggetti, dal momento che il processo di selezione dei beneficiari, composto dal continuo dialogare tra le organizzazioni promotrici e il Ministero dell'Interno e dal meticoloso accertamento sui singoli individui svolto da quest'ultimo, anticipa il lavoro che altrimenti spetterebbe alla Questura e alla Commissione territoriale. L'accertamento sulle condizioni di vulnerabilità dei soggetti e sui fattori che hanno portato i richiedenti a rifugiarsi in un altro Paese, compito che normalmente competerebbe alla Commissione territoriale, è svolto

³⁴⁰ Direttiva 2005/85/CE

³⁴¹P. Morozzo della Rocca, *I due Protocolli d'Intesa sui “Corridoi Umanitari” tra alcuni enti di ispirazione religiosa e il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo n. 1, 2017, Pag.2

³⁴² 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, pag.87

dagli operatori dei Corridoi Umanitari durante la procedura di selezione dei beneficiari del progetto.

Tali caratteristiche, intrinseche del progetto dei Corridoi Umanitari, “facilitano e snelliscono le procedure di esame della domanda (...) e dimostrano che la società civile può collaborare con le istituzioni nel favorire ingressi regolari”³⁴³, svolgendo indagini accurate che vengono apprezzate dalle istituzioni.

Il progetto dei Corridoi Umanitari si basa sulla *private sponsorship*, quindi sul coinvolgimento della società civile, risulta essere più efficace nel processo di integrazione rispetto ad altri reinsediamenti. Grazie alla caratteristica dei Corridoi Umanitari di collocare i beneficiari in piccole comunità, singoli cittadini o famiglie³⁴⁴ e “coinvolgendo (...) altri attori come le associazioni, le scuole”³⁴⁵ e le istituzioni locali.

Il risultato di questo coinvolgimento è l’instaurazione di un rapporto duraturo con la realtà locale, creando un efficace inserimento dei beneficiari negli ambienti lavorativi, scolastici e più in generale nel tessuto sociale, dando vita a network sociali e amicali³⁴⁶, fondamentale per i beneficiari nel rendersi autonomi.

Il progetto di accoglienza e integrazione è caratterizzato da quattro cardini: la comunità accogliente e i tutor; la responsabilità degli enti promotori; l’equipe di lavoro; il ruolo della mediazione interculturale.

Il modello che nasce è stato definito “adottivo”³⁴⁷, cioè un modello d’inclusione che è basato “sulla capacità associativa, incorporativa, che la nostra società ha saputo esprimere da sempre, nelle sue più minute e diffuse articolazioni”³⁴⁸.

Questo modello, che si inserisce nella dimensione della “micro” realtà, ha come conseguenza un maggiore successo d’integrazione poiché “promuove la capacità di accompagnare i migranti in un percorso di crescita che rende più gentili i rapporti umani, sviluppa in loro la fiducia di poter ancora imparare e di poter riprendere a costruire un futuro interrotto rendendosi nuovamente utili³⁴⁹”. Il contatto stabile e continuo tra i beneficiari e le realtà locali (associazioni, scuole, condomini, imprese locali, ecc....) porta quest’ultima ad “adottare” i beneficiari che

³⁴³ *Ibidem*

³⁴⁴ Intervista al Professore Paolo Naso, *Humanitarian Corridors to Italy*, Harvard International Review

³⁴⁵ *Oltre il mare – Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d’ingresso*, a cura di Caritas Italiana, pag.55

³⁴⁶ *Ivi*, pag.56

³⁴⁷ “Quale accoglienza? Il metodo “adottivo” che emerge da Assisi, in “Avvenire”, 2 ottobre 2016

³⁴⁸ Andrea Riccardi, a cura di Marco Impagliazzo, *Integrazione. Il modello Italia*. Guerini e Associati, 2013. Pag.103

³⁴⁹ 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, pag.89

diventano “membri di piccole comunità³⁵⁰”, non è una semplice condivisione dell’abitazione (in alcuni casi) ma un percorso di accompagnamento e tutoraggio dei rifugiati che viene accolto positivamente dai beneficiari, come si evince dalle numerose testimonianze³⁵¹.

Il progetto dei Corridoi Umanitari prevede, inoltre, la presenza degli operatori e dei volontari degli enti promotori sul territorio in maniera tale che quest’ultimi accompagnino i beneficiari durante tutto il loro percorso di integrazione³⁵².

L’impegno delle organizzazioni promotrici non si esaurisce con l’arrivo dei beneficiari, bensì continua e si intensifica dopo l’arrivo in Italia, infatti le organizzazioni attraverso i loro operatori forniscono “assistenza legale, (...) sostegno nell’acquisizione delle competenze linguistiche e delle abilità lavorative e sociali³⁵³”, inoltre provvedono al supporto nell’assistenza medica e all’accesso a tutte le cure mediche necessarie (oltre il 25% dei beneficiari arrivati tra il 2016-2017 col primo Protocollo sono stati classificati come “caso medico grave³⁵⁴”) garantite dal sistema sanitario nazionale³⁵⁵ come previsto dall’art.34 del decreto legislativo n. 286/98 “Testo Unico delle leggi sull’immigrazione”, il quale afferma, comma 1 lettera b, che hanno diritto all’assistenza erogata dal Servizio sanitario nazionale:

“gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo politico, per asilo umanitario, per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza”.

Il diritto alla salute è sancito nella Costituzione Italiana all’art.32 comma 1³⁵⁶ ed è indirettamente tutelato dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo³⁵⁷ agli artt.2,3 e 8³⁵⁸.

³⁵⁰ Ivi, pag.104

³⁵¹ Admon, 20 anni e proveniente dalla provincia di Homs, afferma “vivo a casa di Gianni e Marina e sto benissimo. Indietro non voglio tornare”

³⁵² Intervista al Professore Paolo Naso, *Humanitarian Corridors to Italy*, Harvard International Review

³⁵³ Art.4, lettera d) Protocollo d’Intesa

³⁵⁴ *Dossier Corridoi Umanitari*

³⁵⁵ *Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*, Humanitarian Corridors

³⁵⁶ “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.”

³⁵⁷ CEDU

³⁵⁸ Art.2 “Diritto alla vita”; Art.3 “Proibizione della tortura”; Art.8 “Diritto al rispetto della vita familiare e privata”

Ulteriore compito degli operatori e dei coordinatori delle organizzazioni promotrici è contattare gli istituti scolastici, che avevano precedentemente selezionato³⁵⁹, per inserire i minori nel sistema scolastico al fine di iniziare o completare la propria formazione e fornire uno strumento per l'apprendimento della lingua italiana. Gli enti promotori garantiscono il diritto ai minori all'istruzione come tutelato dalla nostra Costituzione all'art.34³⁶⁰.

Il diritto all'istruzione è garantito agli italiani quanto agli stranieri ed è fondamentale allo sviluppo della persona umana, sia a livello individuale sia a livello sociale; infatti "il mondo della scuola è creatore di inclusione"³⁶¹ ed è il luogo primario dove va costruita la coscienza di una nuova "casa"³⁶². La rilevanza dell'istruzione per i minori extracomunitari è stata recepita dal Testo Unico delle leggi sull'immigrazione decreto legislativo n.286/98, modificato dalla legge n.94/2009³⁶³, il quale afferma all'art.38 che "I minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico; ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica".

L'istruzione viene garantita anche agli stranieri adulti regolarmente soggiornanti mediante corsi di alfabetizzazione presso le scuole elementari e medie e la realizzazione di corsi per permettere il conseguimento del titolo di studio della scuola dell'obbligo o del diploma di scuola superiore³⁶⁴. Le organizzazioni promotrici si impegnano inoltre a porre in essere ulteriori corsi per l'insegnamento della lingua italiana accelerando il processo di apprendimento della lingua.

Una politica lungimirante considera l'istruzione un pilastro imprescindibile nelle politiche di integrazione e nell'educazione alla tolleranza, abbattendo alle radici l'intolleranza, la xenofobia, "prima che diventi crosta comportamentale troppo spessa e dura"³⁶⁵ da eliminare. Il percorso dei beneficiari dei Corridoi Umanitari può ritenersi concluso con successo quando i rifugiati troveranno un posto di lavoro stabile che possa permettere loro la piena autonomia. In tal

³⁵⁹ *Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*, Humanitarian Corridors

³⁶⁰ Art.34, Costituzione:

"La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi."

³⁶¹ Andrea Riccardi, a cura di Marco Impagliazzo, *Integrazione. Il modello Italia*. Guerini e Associati, 2013.

³⁶² J. Sacks, *The home we build together:Recreating Society*, 2009

³⁶³ La legge n.94/2009 ha modificato l'art.6, comma 2 del Testo Unico delle leggi sull'immigrazione decreto legislativo n.286/98 stabilisce infatti che: "Fatta eccezione per i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo, per quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'articolo 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie, i documenti inerenti al soggiorno di cui all'articolo 5, comma 8, devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati"

³⁶⁴ Art.38, comma 5, Testo Unico delle leggi sull'immigrazione, decreto legislativo n.286/98

³⁶⁵ Umberto Eco, a cura di Marco Impagliazzo, *Integrazione. Il modello Italia*, Guerini e Associati, 2013. Pag.71

senso, le organizzazioni aiutano i beneficiari in possesso dei titoli professionali legalmente riconosciuti in Italia abilitanti all'esercizio delle professioni ad iscriversi agli Ordini o Collegi professionali o agli elenchi speciali³⁶⁶.

La rete di accoglienza intorno ai Corridoi Umanitari sta crescendo dal momento che aumenta "la partecipazione di semplici cittadini, associazioni, parrocchie, enti locali per garantire ospitalità e occasioni di lavoro ai nuovi arrivati"³⁶⁷ permettendo di ampliare il numero di soggetti che possono beneficiare dei Corridoi Umanitari in base all' art.3 comma d) del Protocollo d'Intesa, il quale permette l'ammissione di soggetti che in Italia troverebbero già il dichiarato sostegno da parte di soggetti singoli, chiese o associazioni, a provvedere all'ospitalità e al sostentamento. Tutto ciò è realizzabile poiché il progetto dei Corridoi Umanitari è totalmente autofinanziato, come previsto dalla natura delle *private sponsorship*, da diversi fondi³⁶⁸.

Per la trasparente gestione dei fondi è previsto il "manuale unico di rendicontazione" redatto dal Servizio centrale del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati insieme al Ministero dell'Interno.

I costi sostenuti devono essere comprovabili e documentati con giustificativi originali; devono essere conformi alle norme contabili, fiscali e contributive; devono essere ascrivibili per competenze al periodo di rendicontazione; devono essere attribuite ad attività strettamente connesse al progetto approvato e chiaramente funzionali al raggiungimento degli obiettivi dello stesso³⁶⁹.

III.II.I. Le fonti normative

La comunità ecumenica protestante e cattolica, oltre alla società civile, ha potuto attuare l'anelato progetto in quanto hanno trovato una forte base giuridica all'interno del Regolamento 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un Codice comunitario dei visti³⁷⁰.

³⁶⁶ Art.37, comma 1, Testo Unico delle leggi sull'immigrazione, decreto legislativo n.286/98

³⁶⁷ G. Sangiorgi, *La via italiana dei Corridoi Umanitari*, libertàcivili, gennaio-febbraio 2017, pag.49

³⁶⁸ I fondi iniziali sono stati forniti dall'8 per mille della Tavola Valdese, successivamente accompagnati dall'8 per mille della Chiesa cattolica italiana, da raccolte fondi della Comunità di Sant' Egidio, da donazioni private e anche dal 5 per mille.

³⁶⁹ *Oltre il mare – Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, a cura di Caritas Italiana, pag.51

³⁷⁰ Regolamento 810/2009, Art.25

Il Codice dei visti prevede che ogni Stato Membro ha ampi margini di decisione in merito al rilascio dei visti per soggiorni di lunga durata (tipo D), detti visti nazionali, sono validi per soggiorni di oltre 90 giorni con uno o più ingressi nel territorio dello Stato. I titolari di visto D possono circolare liberamente (solo qualora il visto sia in corso di validità) nei Paesi Schengen diversi da quello che ha rilasciato il visto. Tali visti vengono rilasciati per motivi di lavoro, per motivi familiari o per cure mediche³⁷¹.

Invece, i visti per soggiorni di breve durata, validi per soggiorni fino a 90 giorni con uno o più ingressi nel territorio dello Stato, hanno una disciplina molto più dettagliata³⁷².

L'ultima tipologia di visti previsti nel Regolamento 810/2009 è il visto a validità territoriale limitata, disciplinato all'art.25, sono visti rilasciati "eccezionalmente" per "motivi umanitari" o "in virtù di obblighi internazionali" o per "interesse nazionale". L'art.25 deroga, motivo per cui si trova la dicitura "eccezionalmente", alle condizioni di ingresso previste per entrare nell'area Schengen: essere in possesso dei mezzi necessari per il ritorno nel paese di origine e di disporre dei mezzi di sussistenza³⁷³.

Il visto con validità territoriale limitata è valido soltanto nello Stato Schengen la cui Rappresentanza abbia rilasciato il visto, quindi il soggetto non può dirigersi verso altri Stati dell'area Schengen, tranne in casi particolari quando è stato specificatamente previsto ed indicato. Non vi è dubbio che il visto con validità territoriale limitata costituisca un mezzo attraverso il quale un profugo possa entrare legalmente in un territorio e qui fare richiesta di protezione internazionale. Ma è sorta una questione all'interno della giurisprudenza, il rilascio del visto con validità territoriale limitata è da considerarsi, qualora ci siano fondati motivi umanitari, un obbligo positivo in capo agli Stati?

Sulla questione si sono pronunciate sia la Corte di Giustizia dell'Unione Europea³⁷⁴, con la sentenza X e X c. Belgio del 17 marzo 2017, sia la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo³⁷⁵, M.N. e altri c. Belgio del 5 maggio 2020, sentenze che potevano rappresentare un punto di svolta ed invece sono da considerarsi delle "pietre tombali sulla questione del diritto di cittadini di Paesi terzi di ottenere un visto umanitario"³⁷⁶.

³⁷¹ Art.1 del Decreto interministeriale in materia di visti d'ingresso, n. 850, dell'11 maggio 2011

³⁷² Regolamento (CE) N. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS)

³⁷³ Art.5, comma 1, lettera c) Regolamento (CE) n. 562/2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

³⁷⁴ CGUE

³⁷⁵ Corte EDU

³⁷⁶ "Anche la CEDU chiude ai visti umanitari" di Alberto Pasquero, Martina Micheletti, Erica Riffaldi, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, articolo del 9 luglio 2020

Da un punto di vista fattuale, nella Causa C-638/16³⁷⁷, una coppia di nazionalità siriana con tre figli minori, ad ottobre 2016 aveva lasciato la città assediata di Aleppo per rifugiarsi nell'ambasciata belga a Beirut (Libano) per chiedere il rilascio di visti per motivi umanitari ai sensi dell'art.25, comma 1, lettera a) del codice dei visti. In tale sede i richiedenti avevano dichiarato che, una volta raggiunto il Belgio, avrebbero presentato la domanda di protezione internazionale avendo uno dei genitori subito violenze in Siria e che la religione professata dalla famiglia (cristiano ortodossa) risultava essere motivo di persecuzione in un paese a maggioranza musulmana.

L'ufficio per gli stranieri del Belgio (*Office des étrangers*) ha respinto la richiesta per il rilascio di visti a territorialità limitata, ritenendo che l'intenzione della famiglia di richiedere asilo, come dichiarato dalla famiglia siriana, una volta giunta sul territorio Belga costituisse un motivo di diniego in base all'art.32, comma 1, lettera b) del codice dei visti:

“qualora vi siano ragionevoli dubbi (...) o sulla sua intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto”.

L'*Office des étrangers* aggiunge che il rilascio del visto umanitario sarebbe stato equiparabile alla richiesta di asilo in ambasciata, ipotesi vietata ai sensi dell'art.3, comma 2 della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale

La famiglia siriana decise di presentare ricorso presso il giudice nazionale belga, Commissione per il contenzioso in materia di stranieri (*Conseil du Contentieux des Étrangers*). I ricorrenti sostenevano l'obbligo positivo in capo agli Stati Membri di riconoscere il diritto di asilo in base all'art.18 della Carta di Nizza e che nel caso di specie il riconoscimento della protezione internazionale sarebbe stato l'unico modo per evitare i trattamenti inumani e degradanti e la tortura³⁷⁸ (art.4), di conseguenza sorgeva l'obbligo di rilasciare il visto con validità territoriale limitata per motivi umanitari, come previsto dall'art.25, comma 1 Codice dei visti.

Il giudice belga chiese, vista la complessità dell'argomento e le conseguenze, alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea di pronunciarsi sulla questione in via pregiudiziale, chiedendo di esprimersi su: l'interpretazione del'art.25 comma 1 del Codice dei Visti, quindi sul rilascio di un visto per motivi umanitari o in virtù di obblighi internazionali; sull' esistenza o meno di un obbligo in capo agli Stati membri di rilascio del visto per i motivi sopracitati; la nozione di obblighi internazionali; l'applicabilità della Carta di Nizza con particolare riferimento all'art.18; l'obbligo di rilascio di un visto nell'ipotesi di dimostrato rischio di violazione dell'art.4 e 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

³⁷⁷ Sentenza X e X c. Belgio

³⁷⁸ Carta di Nizza, art.4: “Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti”

L'Avvocato Generale Paolo Mengozzi, sulla Causa X e X c. Belgio presentò le proprie Conclusioni, di forte apertura nei confronti di un canale di accesso legale all'Unione Europea, infatti, nelle conclusioni sostenne che “i diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta (di Nizza), il cui rispetto si impone ad ogni autorità degli Stati Membri che agisca nel contesto del diritto dell'Unione, sono garantiti ai destinatari degli atti adottati da tale autorità *indipendentemente da qualsiasi criterio di territorialità*”³⁷⁹.

L'Avvocato Generale Mengozzi sottolineò che gli Stati Membri “godono di un margine di discrezionalità³⁸⁰” nel rilascio del visto a territorialità limitata ma, nel momento in cui, “si è in presenza di una situazione in cui esiste un rischio comprovato di violazione dell'articolo 4 e/o dell'articolo 18 della Carta³⁸¹” in capo a questi sorge un obbligo positivo di rilascio di visto umanitario ai sensi dell'art.25, paragrafo 1, lettera a) del Codice dei visti quando “il rifiuto del suddetto documento comporterà la conseguenza diretta di esporre tale cittadino a subire trattamenti proibiti dell'articolo 4 della Carta, privandolo di una via legale per esercitare il suo diritto di richiedere una protezione internazionale”³⁸². L'Avvocato Generale, infine, concluse affermando che le sue riflessioni e quelle che dovrà fare la CGUE non sono dettate “dell'emozione, bensì perché il diritto dell'Unione lo impone”³⁸³.

La Grande Sezione della CGUE però ha ignorato le conclusioni dell'Avvocato Generale e il 7 marzo 2017 si è pronunciata in maniera fortemente conservatrice e restrittiva.

Dichiarandosi competente sulle questioni pregiudiziali, la Corte si è limitata a sottolineare che il Regolamento n.810/2009, ivi l'articolo 25, paragrafo 1, lettera a), regola l'adozione di visti per soggiorni di durata inferiore ai 90 giorni, quindi, dal momento che i ricorrenti hanno espressamente manifestato la loro intenzione di presentare richiesta di protezione internazionale una volta giunti sul territorio Belga, il visto per breve durata non sarebbe stato rispettato dal momento che i ricorrenti avrebbero risieduto in Belgio per un lasso di tempo superiore ai 90 giorni. “In tale contesto, le autorità belghe hanno erroneamente qualificato le domande in discussione nel procedimento principale come domande di visti di breve durata³⁸⁴” e pertanto, allo stato attuale del diritto dell'Unione Europea, è unicamente disciplinato dalla normativa dello Stato Membro.

L'indirizzo della decisione è stato dettato da una logica di salvaguardia del sistema europeo comune di asilo e del cosiddetto Sistema Dublino, disciplinato dal Regolamento n.604 del 2013, dal momento che i cittadini di Paesi terzi potrebbero decidere autonomamente presso quale

³⁷⁹ Conclusioni dell'Avvocato Generale Paolo Mengozzi presentate il 7 febbraio 2017, Causa C-638/16 PPU , Paragrafo 8,

³⁸⁰ *Ivi*, paragrafo 109

³⁸¹ *Ivi*, paragrafo 109

³⁸² *Ivi*, paragrafo 163

³⁸³ *Ivi*, paragrafo 175

³⁸⁴ CGUE, *X e X c. Belgio*, sentenza del 7 marzo 2017, causa C-638/16 PPU, paragrafo 50

consolato presentare la domanda per ottenere il visto e successivamente la richiesta di protezione internazionale, aggirando in tal modo i criteri stabili dal Sistema Dublino.

La sentenza della CGUE, che ha disatteso le aspettative³⁸⁵, non va interpretata come escludente a priori la possibilità di concedere un visto umanitario ai sensi dell'art.25, comma 1, lettera a) Codice dei visti come si evince dal progetto dei Corridoi Umanitari, non esiste un obbligo positivo ma gli Stati Membri possono liberamente rilasciare visti a territorialità limitata con lo scopo di far giungere sul proprio territorio individui richiedenti protezione internazionale.

La recente sentenza della Corte EDU del 5 maggio 2020, ha definitivamente escluso qualsiasi prospettiva di risolvere in via giurisprudenziale il più sconcertante paradosso esistente in Europa: i rifugiati che scappano dal proprio Paese a causa dell'esistenza di pericoli per la propria vita devono nuovamente mettere in pericolo la propria vita per raggiungere l'Unione Europea e richiedere la protezione internazionale.

La Corte EDU si è espressa sul caso M. N. c. Belgio dove i ricorrenti, una coppia siriana con due figli minori, avevano visto rifiutarsi la concessione del visto a territorialità limitata per motivi umanitari ai sensi dell'art.25, comma 1, lettera a) Codice visti. Inizialmente *Conseil du Contentieux des Étrangers* aveva sospeso la decisione dell'*Office des Étrangers*, che aveva negato il visto, con la motivazione che vi era il serio rischio della violazione dell'art.3 CEDU³⁸⁶, ma *Office des Étrangers Étrangers* ha continuato a disattendere l'invito del *Conseil du Contentieux des Étrangers* a concedere il visto.

I due uffici che erano inamovibili sulle proprie decisioni hanno creato una situazione di stallo, motivo per cui i richiedenti decisero di adire il Tribunale belga per risolvere la questione. Anche in questo caso i diversi gradi di giudizio esprimevano idee discordanti e, in ogni caso *Office des Étrangers* si rifiutava di rilasciare il visto, quindi il 10 gennaio 2018 i ricorrenti decidessero di adire la Corte EDU lamentando che il diniego del visto umanitario violava gli art.1³⁸⁷ (obbligo di

³⁸⁵ *Ibidem*

³⁸⁶ Corte Edu, *M. N. c. Belgio*, par. 21.

³⁸⁷ CEDU, art.1: "Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione"

rispettare i diritti dell'uomo), art.3³⁸⁸ (proibizione della tortura), art.6³⁸⁹ (diritto ad un equo processo) e art.13³⁹⁰ (diritto ad un ricorso effettivo).

Per poter statuire sull'esistenza o meno delle violazioni degli obblighi in capo al Belgio, la Corte ha prima dovuto esprimersi se era applicabile la CEDU al caso di specie in base al criterio della territorialità. Secondo la giurisprudenza il criterio della territorialità si applica quando lo Stato abbia un controllo effettivo al di fuori dei propri confini ma, nel caso di specie, la Corte non ha ravvisato alcun legame tra le violazioni subite e il controllo effettivo del territorio dove sono state perpetuate tali violazioni, inoltre ha escluso che i ricorrenti si trovassero sotto il controllo del personale dell'ambasciata³⁹¹.

In questo contesto la Corte ha rigettato le lamentele dei ricorrenti poiché, nel caso di specie, non si ravvisa la giurisdizione del Belgio aggiungendo che l'art.6 non è applicabile in materia di migrazione, sottolineando come:

*“the Court considers that to find otherwise would amount to enshrining a near-universal application of the Convention on the basis of the unilateral choices of any individual, irrespective of where in the world they find themselves, and therefore to create an unlimited obligation on the Contracting States to allow entry to an individual who might be at risk of ill-treatment contrary to the Convention outside their jurisdiction”*³⁹²

³⁸⁸ CEDU, art.3: “Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.”

³⁸⁹ CEDU, art.6: “1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia. (...)”

³⁹⁰ CEDU, art.13: “Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.”

³⁹¹ Corte Edu, *M. N. c. Belgio*, par. 79

³⁹² *Ivi*, par. 123: “La Corte ritiene che affermare il contrario equivarrebbe a sancire un'applicazione quasi universale della Convenzione sulla base delle scelte unilaterali di qualsiasi individuo, indipendentemente da dove si trovano nel mondo, e quindi a creare un obbligo illimitato per il Stati contraenti di consentire l'ingresso a persone che potrebbero essere a rischio di maltrattamenti contrari alla Convenzione al di fuori della loro giurisdizione”

Nonostante il segno di chiusura tracciato della due sentenze e l'infinita attesa di una riforma nel diritto di asilo nella normativa europea, gli Stati membri mostrano “*a light of hope*”³⁹³ attraverso iniziative come i Corridoi Umanitari dove l'art.25, comma 1, lettera a) viene adoperato per il rilascio di visti a territorialità limitata con il fine ultimo di permettere ai beneficiari di richiedere la protezione internazionale una volta giunti sul territorio dell'autorità che ha rilasciato il visto.

In questa cornice legale, piccola ma solida, i promotori hanno negoziato i due Protocolli (2015 e 2017) con il Ministero dell'Interno e il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, che sono da considerarsi la base giuridica della attuazione ed organizzazione del progetto dei Corridoi Umanitari³⁹⁴.

Il Protocollo d'Intesa consiste in un documento legale che descrive un accordo bilaterale o plurilaterale che esprime una convergenza di interessi fra le parti, dettando una comune linea di azione per raggiungere l'obiettivo. Generalmente il Protocollo d'Intesa non ha il potere e gli effetti del Contratto ma, qualora il Protocollo contenga gli elementi giuridici di una convenzione (l'incontro della proposta e l'accettazione; la volontà delle parti di creare fra le stesse in vincolo giuridico, lo scambio delle prestazioni, l'oggetto del contratto) deve essere considerato alla stregua di una Convenzione creando, quindi, un vincolo giuridico tra le parti a prescindere dal *nomen iuris* di Protocollo d'Intesa.

La premessa del Protocollo d'Intesa sottolinea come il progetto dei Corridoi Umanitari trova nelle comunicazioni della Commissione Europea al Consiglio ed al Parlamento una fonte autorevole, nonostante la normativa europea non sia stata ancora riformata.

I riferimenti che troviamo nella premessa del Protocollo d'Intesa sono:

- Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Agenda Europea sulla Migrazione, 13 maggio 2015;
- Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo e al Consiglio: riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, 6 aprile 2016;
- Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica del regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio, 13 luglio 2016.

³⁹³ Intervista a Daniela Pompei

³⁹⁴ Lettera di Paolo Naso

Nel quadro delle iniziative a favore degli sfollati, la Commissione Europea indica la *private sponsorship*³⁹⁵ come soluzione al fenomeno dei flussi migratori e sottolinea che “Gli Stati Membri dovrebbero inoltre attivare 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”³⁹⁶.

Dal momento che la fonte normativa dei Corridoi Umanitari è nell’articolo 25, paragrafo 1, lettera a) del Regolamento 810/2009 si può ritenere che il modello italiano è esportabile in tutti gli Stati Membri, come già sta avvenendo. Infatti sono stati attivati dei Protocolli in Francia e in Belgio con il sostegno della Comunità di Sant’ Egidio che ha potuto fornire il proprio sostegno in quanto coordinatore dei Corridoi Umanitari italiani.

III.III. I risultati

I Corridoi Umanitari si sono affermati nello scenario dell’accoglienza dei profughi diventando un modello da emulare ed esportare per i risultati estremamente positivi ottenuti.

I rifugiati arrivati in Italia con i due protocolli sono 2239³⁹⁷, di cui 1011 con il primo protocollo (dicembre 2015- novembre 2017) e 1228 col secondo protocollo (novembre 2017- settembre 2019), solo 15 persone sono uscite dal progetto in anticipo rispetto alla conclusione. Dal Libano sono giunti 1717 rifugiati per lo più di nazionalità eritrea, rappresentando il 72%, individuati nei campi profughi³⁹⁸ nella zona di Shire, nel nord del Paese.

La restante parte dei beneficiari erano di origini somala (13%), sudanese (13%) e yemenita (2%), i beneficiari selezionati erano persone che rispondevano al criterio di vulnerabilità in quanto bisognosi di assistenza medica, ovvero famiglie con minori, o persone che avevano subito violenza e torture.

Dall’Etiopia, invece, sono giunti 476 profughi individuati principalmente nel *Urban Refugees* ad Addis Adebba, una città con un’alta concentrazione di criticità e di profughi che si riversano nella capitale con la speranza di essere curati dalle organizzazioni umanitarie. Anche in questo caso i profughi sono stati di diverse provenienze, tra cui Iraq ed Egitto.

³⁹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 6 Aprile 2016: *Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all’Europa*

³⁹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni del 13 Maggio 2015: *Agenda Europea sulla migrazione*

³⁹⁷ Aggiornamento dati al 25 settembre 2019

³⁹⁸ Mai-Ayni, Hitsats, Shimelba, Adi-Arush, sono tutti campi profughi che esistono da diverso tempo e che accolgono circa 40.000 rifugiati³⁹⁸, dove le condizioni di vita sono insostenibili e le risorse limitate.

Fra i beneficiari³⁹⁹ prevale il sesso maschile (56%), mentre le donne rappresentarono solo il 44% poiché giunte principalmente con nuclei familiari, anche se sono arrivate 22 donne sole e 45 accompagnate solamente dai propri figli, le donne sole o monoparentali sono soggetti altamente vulnerabili poiché quasi sempre sono vittime di violenze sessuali.

Il motivo principale per cui i Corridoi Umanitari sono considerati una *best practice* è l'accoglienza diffusa, infatti sono state coinvolte 17 regioni su 20, avvalendosi di 87 comuni (32% al Nord, 38% al Centro, 30% al Sud e nelle isole), coinvolgendo 145 attori diversi tra associazioni, parrocchie, enti religiosi, famiglie, ecc... inoltre più di 3000 operatori volontari contribuirono attivamente alle diverse fasi del percorso di integrazione.

In riferimento al primo protocollo, 104 profughi lavorano, 24 hanno frequentato corsi di formazione professionale, 36 stanno svolgendo tirocini in azienda mentre 26 si sono iscritti a corsi universitari per completare gli studi che avevano interrotto a causa della guerra, considerando che il 40% dei beneficiari è minore si può considerare un ottimo risultato. Inoltre ben 151 rifugiati sono completamente autonomi mentre 304 sono semi-autonomi, nel senso che usufruiscono ancora degli alloggi loro forniti degli enti promotori⁴⁰⁰.

L'obiettivo del progetto dei Corridoi Umanitari è portare in Italia potenziali beneficiari di protezione internazionale, sotto questo profilo il 72% ha già ottenuto un esito alla richiesta di protezione internazionale (di questi 97% ha ottenuto il riconoscimento dello Status di Rifugiato e il 3% ha ottenuto la Protezione Sussidiaria), mentre il 13% è in attesa di esito e il 15% non è ancora stato udito dalla Commissione Territoriale.

Insieme a questi dati bisogna sottolineare l'efficienza di comunicazione tra il Ministero degli Interni, le Questure e le Commissioni Territoriali competenti, considerato che il 66% dei beneficiari ha compilato il modulo C3 in una settimana dall'arrivo all'aeroporto con una successiva media di 3 mesi per l'audizione presso le Commissioni Territoriali. Tali numeri dimostrano come la selezione dei beneficiari ad opera delle organizzazioni promotrici, estremamente capillare, è virtuosa e come il dialogo con i Ministeri e le istituzioni conduca ad una evasione delle procedure per l'esame della domanda piuttosto celeri. Il successo conseguito dai Corridoi Umanitari attraverso il percorso di accoglienza e integrazione ha ottenuto dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, il premio "Terra e Pace 2016" per "il concreto impegno da

³⁹⁹ I beneficiari per il 90% furono nuclei familiari, di cui il 19% composto da due soli membri, il 28% da tre membri, il 23% da quattro membri, il 16% da cinque membri mentre l'8% da sei membri, alcune famiglie sono molto più numerose ed arrivano a 9,10 e 12 membri. I minori, che per scelta dei Protocolli non possono essere non accompagnati, sono il 43% di cui il 58% sotto i 10 anni e il 16% sotto i 5 anni, inoltre in Italia sono avvenute 7 nascite di cui 5 gravidanze già in essere prima della partenza per l'Italia. Tutti i minori sono stati inseriti con successo nelle scuole, anche se non sempre in classi corrispondenti all'età del minore per via degli arrivi successivi all'inizio dell'anno scolastico.

⁴⁰⁰ *Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*, Humanitarian Corridors

esse profuso (...) a favore di quanti abbandonano la propria casa per sfuggire agli orrori della guerra e al dramma della miseria”⁴⁰¹.

La *best practice* dei Corridoi Umanitari può essere esportata in qualsiasi Stato Membro dal momento che la base giuridica si trova in un Regolamento Europeo, sempre considerando che “devono restare uno strumento aggiuntivo⁴⁰²” ma è uno dei pochi strumenti legali attualmente presenti nello scenario scarno, o meglio non adeguato, del diritto d’asilo nell’Unione Europea.

I dati esposti dimostrano come la *private sponsorship* in materia di rifugiati dovrebbe essere considerata più di un semplice modo per supportare gli obblighi degli Stati. Dovrebbe essere considerato come un’opportunità per lo sviluppo innovativo del diritto internazionale, che potrebbe offrire una dimensione più umana, consentendo a più persone di ottenere la protezione a cui hanno diritto⁴⁰³.

III.IV. Il caso canadese: *Private sponsorship of refugees programme*

Il modello dei Corridoi Umanitari promossi in Italia è ispirato all’esempio canadese in materia di politiche di reinsediamento e accoglienza, elaborato inizialmente per dare una pronta risposta alla situazione di emergenza derivante da due ondate di rifugiati causate dalla crisi in Indocina tra gli anni Settanta e Ottanta, i famosi *boat people* di cui si è fatto cenno in precedenza. In questa occasione il governo canadese sollecitò la partecipazione della società civile nei *resettlement* attraverso la promessa del governo di accogliere un rifugiato per ogni rifugiato che la società civile canadese avesse sponsorizzato con le proprie finanze, questo consentì l’arrivo di 60.000 rifugiati tra cambogiani, vietnamiti e laotiani⁴⁰⁴ di cui 29.269 con le *private sponsorships*.

Il *Private sponsorship of refugees programme* ha assunto negli anni un ruolo basilare per il Canada nelle politiche di asilo attraverso un supporto concreto nella gestione dei *resettlement* dei rifugiati dell’UNHCR diventando uno dei primi Paesi per il *resettlement* nel mondo⁴⁰⁵.

⁴⁰¹ Messaggio del Presidente Mattarella nell’anniversario della tragedia di Hiroshima, 5 agosto 2016

⁴⁰² Intervista a Paolo Naso

⁴⁰³ 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*».

⁴⁰⁴ J. Hyndman, William Payne and Shauna Jimenez, *Private refugee sponsorship in Canada*, Forced Migration Review, Febbraio 2017

⁴⁰⁵ Fonte UNHCR

Dal 1978, anno in cui è stato istituito il *Private sponsorship of refugees programme*, sono stati reinsediati oltre 200.000 rifugiati⁴⁰⁶, ma il programma canadese sui rifugiati continua ad innovarsi con la conseguenza che la quota di individui da reinsediare è in costante aumento.

Negli ultimi anni il *Private sponsorship of refugees programme* si è fortemente impegnato nei confronti della crisi siriana, come annunciato dal ministro canadese dell'Immigrazione, dei rifugiati e della cittadinanza che ha affermato come i profughi siriani sarebbero stati considerati *prima facie* rifugiati, questo ha causato però un rallentamento nelle domande provenienti da individui non siriani subendo forti critiche per la mancata eguaglianza nel valutare le domande.

Il modello canadese è fortemente strutturato, come si evince dal *Immigration and Refugee Protection Regulations*⁴⁰⁷, infatti il progetto non è una monade, dove il governo stipula un Accordo con determinati enti promotori e questi si occupano di compiere tutte le procedure necessarie per portare a termine il progetto, bensì il governo riveste un ruolo estremamente primario. La *Private sponsorship of refugees programme* canadese prevede dei requisiti per coloro che decidono di avviare una sponsorizzazione e qualora ritenuti possessori dei requisiti, il governo stipula un Accordo con il soggetto promotore (nel paragrafo successivo si illustrerà la struttura e le modalità per partecipare alla *Private sponsorship of refugees programme*).

Il modello canadese si basa su due cardini⁴⁰⁸, il primo è che le sponsorizzazioni private siano uno strumento aggiuntivo ai reinsediamenti del governo dal momento che il governo canadese non deve venire meno a suoi obblighi di proteggere i rifugiati attraverso i *resettlement* promossi dall'UNHCR. Il secondo è che gli sponsor possono proporre singoli rifugiati che desiderano reinsediare, sempre nel rispetto dei requisiti previsti dal *Immigration and Refugee Protection Regulations*, permettendo una mirata risposta alle esigenze dei singoli rifugiati.

Il *Private sponsorship of refugees programme* è il progetto più longevo in materia di sponsorizzazioni private per i rifugiati e dimostra come la sinergia tra i governi e la società civile possa portare a risultati estremamente positivi e duraturi. Il Canada ha fatto da scuola al resto del mondo che si è mosso in ritardo per trovare soluzioni al sempre maggior numero di profughi, mobilitandosi per creare una politica e una struttura da potersi considerare moderna nell'affrontare il fenomeno internazionale delle migrazioni. La *Private sponsorship of refugees programme* ha forgiato uno strumento alternativo di particolare rilevanza nel quadro della legalità ed integrazione

⁴⁰⁶ Canadian Council for Refugees, *About refugees and Canada's response*, consultabile al link <https://crrweb.ca/en/refugee-facts>

⁴⁰⁷ Regolamento sull'immigrazione e sulla protezione dei rifugiati

⁴⁰⁸ Canadian Council for Refugees, *About refugees and Canada's response*, consultabile al link <https://crrweb.ca/en/refugee-facts>

dei profughi che si impone come una delle poche soluzioni che tutelano i diritti umani e garantiscono la sicurezza degli Stati.

III.IV.I. Le fonti normative del diritto canadese

Il quadro giuridico per la *Private sponsorship of refugees programme* è stato fornito dall' *Immigration Act* del 1976, sostituito nel 2002 dall' *Immigration and Refugee Protection Act*, che regola l'intero processo del reinsediamento, dalle modalità di selezione degli sponsor e gli obblighi rigidi che devono rispettare durante l'intero programma, ai soggetti che possono e non possono essere sponsorizzati fino ai diritti e agli obblighi in capo ai rifugiati. Inoltre istituisce diversi organi come l' *Immigration and Refugee Board of Canada*, il quale è un tribunale amministrativo indipendente la cui competenza riguarda lo statuire in materia di immigrazione e rifugiati in modo efficiente, equo e conforme alla legge.

Recentemente, *Immigration and Refugee Protection Act* è stato soggetto ad un'analisi di costituzionalità poiché la disciplina in materia di detenzione di cittadini stranieri per motivi di sicurezza violava l'art.7 della Carta dei diritti e delle libertà canadese ritenendoli "arbitrari"⁴⁰⁹.

L' *Immigration and Refugee Protection Act* è composto da diverse sezioni, dette *Division* che disciplinano aspetti diversi della procedura sull'immigrazione e sulla protezione dei rifugiati (procedure per il rilascio del visto; irricevibilità; residenti permanenti; classi economiche; classi familiari; classi di rifugiati; residenti temporanei; visitatori; lavoratori; rimozione; commissioni).

La *Division* che regola la *private sponsorship* si trova all'interno della parte 8 che riguarda le "classi di rifugiati" ed è la *Division 2* intitolata "sponsorship".

La *private sponsorship* si avvia nel momento in cui il ministro stipula "un accordo con uno sponsor allo scopo di facilitare il trattamento delle domande di sponsorizzazione"⁴¹⁰, l'accordo disciplina:

- Piani di *resettlement*;
- Requisiti finanziari;
- Assistenza che dovrà essere fornita dal Dipartimento (per le politiche migratorie);
- Il livello di condotta previsto per lo sponsor;
- Obblighi di segnalazione;
- I motivi per sospendere o annullare il contratto

Aggiungendo al paragrafo 153, che lo sponsor deve risiedere o avere rappresentanti nella comunità di reinsediamento, e che deve presentare una domanda di sponsorizzazione ben strutturata con un

⁴⁰⁹ Charkaoui c. Canada, paragrafo 3

⁴¹⁰ *Immigration and Refugee Protection Act*, paragrafo 152

piano sul *resettlement*, inoltre prescrive che non possono essere sponsor coloro che risultino inadempienti per precedenti impegni di sponsorizzazione, ovvero persone condannate in Canada o al di fuori per reati identificati negli allegati (p.e. omicidio); persone soggette a procedimenti di revoca ai sensi della legge sulla cittadinanza; persone detenute in qualsiasi penitenziario, prigione, riformatorio; persone in difetto di pagamenti di supporto ordinati dal tribunale⁴¹¹.

La domanda di sponsorizzazione viene approvata, sulla base della documentazione presentata, da un funzionario quando lo sponsor dispone delle risorse finanziarie per adempiere al piano presentato e quando sussistano accordi adeguati all'integrazione del rifugiato⁴¹². L'approvazione può essere revocata da un funzionario quando quest'ultimo ritiene che lo sponsor non soddisfi più i requisiti di cui al paragrafo 154.

Il progetto di sponsorizzazione deve essere firmato da ciascuna parte che risponde solidalmente per l'impegno di *resettlement*, la cui durata ammonta ad un anno che può essere prolungato fino a tre anni se l'ufficiale lo ritenesse necessario⁴¹³. Di conseguenza quando uno sponsor risultasse inadempiente per gli obblighi contratti nell'accordo di *resettlement*, il Governo subentra per portare a conclusione il progetto ma solo quando i rifugiati sono già sul territorio canadese.

L'*Immigration and Refugee Protection Act* introduce anche la cosiddetta "*Joint assistance sponsorship*", cioè una sponsorizzazione congiunta tra lo sponsor privato e il Governo canadese per poter fornire assistenza finanziaria adeguata ai rifugiati con "bisogni speciali"⁴¹⁴. Con la definizione "bisogni speciali" si identificano i rifugiati che per circostanze personali (largo nucleo familiare; traumi derivanti da violenze o tortura; disabilità; discriminazione sistematica) necessitano di una assistenza maggiore rispetto ad altri richiedenti protezione internazionale.

Infine il Regolamento in materia di immigrazione e rifugiati è affiancato da una serie di altri regolamenti sorti sotto *Immigration and Refugee Protection Act* per fornire strumenti aggiuntivi in questa materia così complessa, i due che interessano la trattazione sono:

- *Immigration and Refugee Protection Regulations*: che stabilisce i principi fondamentali che disciplinano i programmi di protezione dei rifugiati e sull'immigrazione, comprese le disposizioni in materia di sponsorizzazione dei rifugiati, giurisdizione e poteri dei tribunali. Il Regolamento statuisce, inoltre, sui limiti temporali per l'elaborazione delle richieste di protezione internazionale;
- *Federal Courts Citizenship, Immigration and Refugee Protection Rules*: la legge che istituisce la Corte Federale del Canada per le richieste di revisione sulla decisione di diniego per la richiesta di protezione internazionale.

⁴¹¹ *Ibidem*

⁴¹² *Ivi*, paragrafo 154

⁴¹³ *Ivi*, paragrafo 152

⁴¹⁴ *Ivi*, paragrafo 157

Nel 2013 è stato promosso il programma *Blended Visa Office Referred*, un programma di sponsorizzazione mista dove l'UNHCR identifica e segnala i rifugiati mentre il Governo canadese decide a quali sponsor assegnare i rifugiati con una condivisione dei costi tra il Governo e lo sponsor privato.

Mentre, in seguito alla crisi siriana, il Ministero aveva affermato che i rifugiati siriani erano riconosciuti *prima facie*, determinando una preferenza nella selezione delle domande dei siriani, poiché la formula *prima facie* comporterebbe una velocizzazione nella procedura per la *Private sponsorship*.

III.IV.II. Descrizione della procedura di realizzazione

Il percorso della *Private sponsorship of refugees programme* si articola in due fasi, la prima è l'esame della richiesta di sponsorizzazione compiuta da un'Agenzia governativa la quale deve verificare che il piano di sponsorizzazione possieda tutti i requisiti previsti dalla legge.

Il primo requisito è che i soggetti, che intendano sponsorizzare, rientrino in uno dei gruppi autorizzati ed abbiano le risorse finanziarie adeguate in base ai livelli stabiliti nella Tabella dei costi all'*Appendix A* della Guida per gli sponsor⁴¹⁵.

La Guida prevede diversi tipi di sponsor che vengono divisi in:

- *Sponsorship Agreement Holders (SAH)*: organizzazioni senza scopo di lucro che hanno firmato un accordo di sponsorizzazione formale con il Dipartimento di immigrazione, per i rifugiati e per la cittadinanza canadese per assistere una famiglia di rifugiati. Normalmente fanno parte di questo gruppo le organizzazioni religiose, le organizzazioni umanitarie o i gruppi etnoculturali che sponsorizzano più volte nell'arco di un anno;
- *Constituent Groups*: sono dei gruppi autorizzati da *Sponsorship Agreement Holders* a fornire supporto nella gestione dei rifugiati;
- *Groups of Five*: composto da 5 o più cittadini canadesi o residenti permanenti che hanno compiuto 18 anni e che vivono nella comunità di reinsediamento prevista per il rifugiato. Tali soggetti decidono di sponsorizzare il rifugiato e svolgono il ruolo di garante durante l'intero processo di sponsorizzazione;
- *Community Sponsors*: qualsiasi organizzazioni, associazione situata nella comunità di reinsediamento dei rifugiati può impegnarsi a sponsorizzarli.

Il secondo requisito da verificare è che i soggetti sponsorizzati rientrino nei criteri dell'*Immigration and Refugee Protection Act* come rifugiati.

⁴¹⁵ *Immigration and Refugee Protection Act*

Nel Regolamento i rifugiati sono divisi in due “*cluster*”, il primo riguarda i rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, mentre il secondo riguarda “*Country of Asylum*”⁴¹⁶ cioè quegli individui che si trovano in un paese terzo e sono soggetti a violazioni dei diritti umani per guerre o altro, e che non hanno prospettiva di un’altra soluzione durevole come l’integrazione nel Paese terzo e, ovviamente, non deve sussistere nessuna offerta di reinsediamento da Paesi diversi dal Canada.

Quindi i richiedenti sponsorizzati devono già possedere lo status di rifugiato⁴¹⁷ che gli è stato riconosciuto da un ente autorizzato quale l’UNHCR o dal governo del Paese in cui si trova attualmente il richiedente. Nonostante ciò gli individui non in possesso dello status di rifugiato hanno ancora la possibilità di presentare domanda ma solo mediante lo *Sponsorship Agreement Hold*.

I richiedenti lo status di rifugiato sono tenuti a compilare i moduli per presentare “la domanda di residenza permanente in Canada come rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra o come “*Country of Asylum Class*” e a fornire tutta la documentazione necessaria per valutare la domanda.

La domanda, che viene elaborata prima dell’arrivo, può essere presentata al *Resettlement Operations Centre* di Ottawa per l’elaborazione o dallo sponsor dopo aver ricevuto tutti i documenti necessari dal rifugiato ed essersi assicurato della completezza della domanda o è lo stesso rifugiato che inoltra la domanda e la documentazione⁴¹⁸.

Nel momento in cui il *Resettlement Operations Centre* di Ottawa approva la domanda di sponsorizzazione, la documentazione viene trasferita all’ufficio competente presso le Ambasciate che valuteranno, nel corso dei colloqui, se gli individui possiedono realmente il bisogno di entrare a far parte del progetto di *resettlement*. Poi, sempre le Ambasciate, svolgono indagini per verificare che il trasferimento non sia uno strumento per far giungere sul suolo canadese persone che potrebbero rappresentare una minaccia alla sicurezza e che non sussistano precedenti penali. Infine, si svolgono controlli di natura medica in maniera tale che se l’individuo è affetto da malattie quest’ultime siano curate prima dell’arrivo in Canada.

Quando le domande, per entrare nel progetto di *Private sponsorship of refugees programme*, ricevono esito positivo si passa a valutare la capacità di sostenere i costi del viaggio anche tramite l’Organizzazione Internazionale per la Migrazione e il *Canadian Orientation Abroad*, qualora non siano capaci viene elaborato un sistema di prestito che deve essere progressivamente restituito dal rifugiato dopo l’arrivo in Canada⁴¹⁹.

⁴¹⁶ *Immigration and Refugee Protection Act*, paragrafo 147

⁴¹⁷ Refugee Status Determination (RSD)

⁴¹⁸ Guide to private sponsorship of refugees program

⁴¹⁹ *Ibidem*

In seguito a tutti questi controlli ad opera dei funzionari dell'Ambasciata, gli sponsor vengono informati che il rifugiato o il nucleo familiare dei rifugiati possiede i requisiti ed è in grado di partire, quindi di prepararsi all'accoglienza.

Le meticolose indagini e valutazioni poste in essere nella fase pre-partenza permettono ai rifugiati di poter diventare residenti permanenti non appena giunti in Canada e di godere di tutti i diritti dei cittadini canadesi (tranne il diritto al voto⁴²⁰).

Fra le domande che vengono analizzate hanno priorità quelle che riguardano il ricongiungimento familiare ai sensi del paragrafo 130 del *Immigration and Refugee Protection Act*, dove i rifugiati che sono diventati residenti permanenti possono presentare domanda per un visto di residenza permanente nei confronti del coniuge, dei figli o del partner.

La seconda fase del percorso di *Private sponsorship of refugees programme* è l'integrazione nel tessuto economico e sociale attraverso il supporto nella ricerca di lavoro, ultimamente tale ricerca è agevolata dal momento che i rifugiati vengono selezionati anche in base al loro capitale umano. In questa fase il Governo garantisce, inoltre, nei confronti dei genitori con figli minorenni una indennità mensile per aiutarli a sostenere le spese per i loro figli, però non garantisce l'assistenza sanitaria che copre solo in parte i servizi medici e per un lasso di tempo temporaneo.

Per l'integrazione dei rifugiati vengono attivati dei programmi di assistenza che però non sono aperti a tutti i rifugiati ma solo a coloro che sono giunti in Canada con determinati sponsor che hanno attivato personalmente dei programmi⁴²¹ per accelerare ed aiutare l'integrazione socio-economica⁴²².

In precedenza è stato affermato che gli sponsor devono avere una adeguata base finanziaria per supportare il programma di sponsorizzazione dal momento che si impegnano a garantire il sostegno dei rifugiati per l'alloggio, il vestiario, i viveri, e l'assistenza di cui necessitano per le spese sanitarie o per trovare un impiego, tale sostegno ha la durata di un anno, prolungabile fino a tre anni se stabilito da un funzionario che accerta la necessità di supportare ulteriormente il rifugiato nel processo di integrazione, o fino a quando il rifugiato diventa autosufficiente, qualora accadesse prima dello scadere del termine. Infatti i rifugiati si impegnano a compiere ogni sforzo necessario per diventare autosufficienti il prima possibile.

⁴²⁰ *Ingresso legale e sicuro dei rifugiati: i modelli italiano e canadese*, centro studi Italia Canada, articolo del 30 agosto 2019

⁴²¹ I programmi riguardano la formazione linguistica e la consulenza culturale; orientamento nel mondo del lavoro e corsi di formazione professionale; informazioni sulle risorse disponibili nella comunità; assistenza all'ingresso in Canada

⁴²² *Ingresso legale e sicuro dei rifugiati: i modelli italiano e canadese*, centro studi Italia Canada, articolo del 30 agosto 2019

Per stimare il costo approssimativo per ogni rifugiato o nucleo familiare a carico degli sponsor esistono delle tabelle all'interno della Guida per sponsorizzare privatamente i rifugiati che sono basate sulla media nazionale e con costi aggiuntivi che potrebbero sorgere.

Inoltre, quando i rifugiati possiedono risorse finanziarie proprie contribuiscono ai costi per il proprio *resettlement* che vengono calcolate nelle politiche di assistenza durante il reinsediamento e l'integrazione (sostegno al reddito, *Canada Child Benefit*, ecc...).

Gli sponsor non possono ritirare la propria domanda di sponsorizzazione quando il visto è stato rilasciato, in caso diverso gli sponsor devono individuarne un altro, salvo il caso in cui il rifugiato abbia provveduto da solo a trovare un'altra soluzione durevole. Una situazione che può accadere è che il rifugiato scelga di non procedere verso la comunità designata per il reinsediamento, in questo caso lo sponsor cerca di identificarne uno nuovo nella nuova comunità oppure trasferisce la sponsorizzazione in capo ad un nuovo sponsor che si impegna nei confronti del Governo oppure lo sponsor può nominare un operatore nella località scelta dal rifugiato.

Tutti questi aspetti che si sono evoluti nel corso degli anni hanno reso la *Private sponsorship* un modello da promuovere ed esportare, tanto è vero che nel corso dell'Assemblea ONU del 2016 è stato annunciato che il modello canadese sarebbe diventato fonte di ispirazione per gli altri Stati attraverso il *Global Refugees Sponsorship Initiative*⁴²³.

III.V. I due casi a confronto

Dalla disamina dei Corridoi Umanitari italiani e la *Private Sponsorship of refugees programme* canadese emerge come i due modelli, entrambi considerati *best practice* e dove il primo ha attinto dal secondo, nascono dall'esigenza di fornire uno strumento per i *resettlement* delle persone vulnerabili ma percorrono strade distinte per porre in essere i rispettivi programmi.

Entrambi i modelli sono strumenti addizionali alle azioni di governo in materia di rifugiati, ma, mentre i Corridoi Umanitari nascono dall'inadeguata risposta della politica alle stragi nel Mediterraneo, la *Private Sponsorship* canadese invece si inserisce in un quadro dove il Governo ha attuato politiche innovative per rispondere alle emergenze e alle richieste di aiuto da parte dell'UNHCR in materia di *resettlement*.

Inoltre il quadro normativo che fornisce il Governo canadese risulta piuttosto strutturato e meticoloso nel delineare tutte le procedure necessarie nel processo di *resettlement*, infatti la società civile per poter avviare una sponsorizzazione deve rientrare in uno dei gruppi di sponsor previsti dal Governo. Si può affermare che il modello canadese serve a supportare il Governo nelle

⁴²³ Ivi I.IV.II

politiche innovative in materia di asilo e permettere al Canada di poter reinsediare un numero sempre maggiore di rifugiati attraverso i fondi privati.

Mentre nel contesto normativo italiano non esiste una legge quadro come quella canadese, motivo per cui gli enti che decidono di promuovere una *private sponsorship* devono stipulare ogni volta un accordo con i Ministeri competenti. Inoltre in Italia manca una struttura governativa il cui compito sia quello di supportare gli sponsor nell'intero processo, come risulta essere il *Resettlement Operations Centre* in Ottawa.

Da tale confronto emerge come il Governo canadese sia un attore molto più attivo e presente rispetto ai Ministeri italiani che invece preferiscono lasciare ampi margini di azione agli enti promotori in tutte le fasi del progetto con l'unico limite di rispettare le clausole dell'accordo e le leggi in materia di asilo e rifugiati. Infatti le organizzazioni promotrici conducono il processo di selezione, i trasferimenti in Italia e il processo d'integrazione, mentre nella *private sponsorship* canadese è il governo che porta avanti l'intero processo di reinsediamento coadiuvato dagli sponsor il cui compito principale è quello di finanziare il reinsediamento (non il viaggio come visto in precedenza) e di fornire un punto di riferimento al rifugiato nella comunità di destinazione.

Soffermandosi sulla selezione dei beneficiari, nel progetto dei Corridoi Umanitari è più "meticolosa"⁴²⁴, dal momento che il progetto ha elaborato diverse categorie da ricollegare al criterio della "vulnerabilità", come le donne sole o accompagnate solo dai figli, oppure i soggetti con gravi patologie che non potrebbero essere curati nel Paese in cui transitano; mentre nelle *private sponsorship* canadesi la selezione si basa sui criteri dell'UNHCR e se gli individui sono presenti negli elenchi dell'UNHCR. Inoltre il sistema canadese si basa sulla sponsorizzazione individuale di un particolare caso, inteso sia come singolo rifugiato sia come nucleo familiare, mentre i Corridoi Umanitari non si possono considerare una sponsorizzazione individuale dal momento che i beneficiari vengono visti come un gruppo che non dipende da un unico sponsor bensì da una comunità che li supporta.

Entrambi i progetti sono autofinanziati dagli sponsor ma nel *Private Sponsorship of refugees programme* questi sono responsabili in solido con il Governo, motivo per cui esiste una lista, consultabile dai funzionari, per verificare che gli sponsor di nuovi programmi non risultino inadempienti per precedenti progetti. Mentre nei Corridoi Umanitari gli enti promotori sono unicamente responsabili per il sostegno economico dell'intero progetto, sia nella fase di selezione, sia nella fase dell'organizzazione del viaggio sia nella fase successiva all'arrivo in Italia.

La differenza più sostanziale è nella fase di integrazione, i Corridoi Umanitari attuano una politica di accoglienza diffusa (come visto in precedenza) dove gli operatori e i volontari degli enti promotori pongono in essere tutto ciò che è necessario (corsi di lingua, corsi di formazione professionale, ecc...) per una integrazione con risultati positivi. Sottolineando come il supporto

⁴²⁴ Intervista al Professore Paolo Naso, *Humanitarian Corridors to Italy*, Harvard International Review

sia concreto e nella quotidianità grazie anche alle comunità locali, invece il modello canadese si può definire asettico e impersonale dal momento che i rifugiati hanno un supporto materiale nella quotidianità (alloggi, vestiti, viveri) ma mancano dei veri e propri programmi d'integrazione. Per onestà intellettuale bisogna dire che gli sponsor aiutano i rifugiati a cercare lavoro tuttavia non forniscono servizi come i corsi per la formazione professionale o corsi di lingua o, più in generale, non creano quel famoso *network* con le realtà locali che aiuta i rifugiati ad inserirsi più celermente e con maggiore successo nel nuovo contesto.

III.VI. I corridoi umanitari: una proposta politica-normativa nel quadro europeo

Il progetto “*Humanitarian Corridors*”, finanziato dal fondo AMIF⁴²⁵, nasce con lo scopo di “analizzare, testare e migliorare⁴²⁶” le procedure del modello dei Corridoi Umanitari al fine di delineare una procedura standard da replicare su scala europea.

Nell'analisi del capitolo è emerso come i Corridoi Umanitari siano da considerarsi una *best practice*, premessa di due possibili sviluppi normativi: il primo riguardante la possibilità di utilizzare in maniera sistematica la figura del visto umanitario attraverso una riforma dell'attuale disciplina dell'art. 25 del Regolamento (CE) n.810/2009, riforma che probabilmente avverrà con uno strumento legislativo separato; l'altro consiste “nell'affermazione della *private sponsorship* come canale di ingresso legale ordinario” all'interno dell'Unione⁴²⁷.

Nella prassi nazionale, i visti per motivi umanitari sono stati rilasciati solo da alcuni Stati Membri (Belgio⁴²⁸, Germania, Francia⁴²⁹, Ungheria, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Polonia, Finlandia, Malta, Portogallo, Austria, Danimarca, Olanda) generando prassi applicative eterogenee dal momento che manca una disciplina specifica.

La confusione sulle modalità di impiego sulle finalità hanno legittimato gli Stati Membri a una discrezionalità sistematica in materia dei visti per motivi umanitari.

⁴²⁵ *Asylum, Migration and Integration Fund*. Lo scopo del fondo è quello di contribuire alla gestione efficiente dei flussi migratori e l'attuazione, il rafforzamento e lo sviluppo di un approccio comune dell'Unione in materia di asilo e immigrazione. Nello specifico il fondo deve sostenere la migrazione legale verso gli Stati dell'Unione Europea e promuovere l'effettiva integrazione dei cittadini di Paesi terzi e deve rafforzare le strategie di rimpatrio eque ed efficaci.

⁴²⁶ “Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea”

⁴²⁷ P. Morozzo della Rocca, *I due Protocolli d'Intesa sui “Corridoi Umanitari” tra alcuni enti di ispirazione religiosa e il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo n. 1, 2017

⁴²⁸ Il Belgio ha rilasciato i visti per motivi umanitari a persone specifiche che per il loro profilo erano state segnalate dall'UNHCR (es. leader dell'opposizione)

⁴²⁹ Visti rilasciati per il terremoto di Haiti e dopo l'attacco ai cristiani nella cattedrale di Baghdad entrambi nel 2010

Le caratteristiche di questo nuovo strumento consisterebbero nella possibilità per i rifugiati di presentare domanda per il visto per motivi umanitari presso la sede diplomatica di uno Stato Membro così da essere in possesso di un visto per affrontare il viaggio in maniera sicura e legale verso il medesimo Stato che lo ha rilasciato. Tenendo conto che il visto per motivi umanitari è sia autonomo sia può essere prodromico ad altri programmi di protezione internazionali, quali le sponsorizzazioni private, l'ammissione umanitaria e lo stesso reinsediamento.

Per fronteggiare questa situazione, la Commissione Europea ha proposto⁴³⁰, nell'aprile del 2014, una rifusione del Codice dei visti, il cui nodo centrale era proprio lo strumento del visto umanitario.

Attualmente gli Stati Membri possiedono un “*wide discretion in assessing whether humanitarian grounds are sufficiently important to trigger the application of Art. 25*”⁴³¹, cagionata dalla vaghezza del Codice dei visti nella definizione da attribuire ai “motivi umanitari”, portando ad un ventaglio di interpretazioni. Una definizione, seppur non vincolante, si trova all'interno del Manuale dei Visti⁴³² dove vi è un esempio di motivo umanitario che può autorizzare una deroga alla norma di ricevibilità:

*“un cittadino filippino deve recarsi urgentemente in Spagna dove un parente è stato vittima di un grave incidente; la validità del suo documento di viaggio supera soltanto di un mese la data di ritorno prevista”*⁴³³.

Dall'analisi di tale esempio emerge che “motivi umanitari” non debba necessariamente riguardare il richiedente e che la condizione di vulnerabilità è di tipo medico-sanitario, ma tale interpretazione non coincide con le motivazioni per concedere la protezione presenti nella Direttiva qualifiche.

A causa dell'assenza di una disciplina più specifica, si è prodotta una prassi diversificata tra gli Stati difficile da analizzare dal momento che non esistono statistiche riguardati solo i visti a validità territoriale limitata rilasciati per motivi umanitari. Relativamente al 2017, la Commissione Europea ha comunicato che i visti a territorialità limitata sono stati complessivamente 111.483, riscontrando un aumento rispetto all'anno precedente in cui ne erano

⁴³⁰ European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code), COM(2014)164 final

⁴³¹ S. Morgades-Gil, “*Humanitarian Visas and EU Law: Do States Have Limits to Their Discretionary Power to Issue Humanitarian Visas?*”, European Papers, Vol. 2, 2017,

⁴³² C(2010)1620 definitivo, Decisione della Commissione del 19.3.2010 che istituisce il manuale per il trattamento delle domande di visto e la modifica dei visti già rilasciati

⁴³³ Punto 4.7 Manuale dei Visti

stati rilasciati 98.173, ricomprendendo in questi dati anche i visti a territorialità limitata rilasciati per motivi umanitari.

La discrezionalità degli Stati Membri riguarda anche l'*iter* procedurale dal momento che, a differenza delle altre due tipologie di visti, non è indicata la procedura per la presentazione della domanda, né i criteri e i requisiti per il rilascio del visto a validità territoriale limitata e i mezzi di impugnazione in caso di rigetto. Bisogna (forse) fare riferimento all'art.19 del Codice dei visti in base alla deroga per "motivi umanitari" prevista al comma 4 del medesimo articolo trovando un collegamento con l'art. 24 comma 1.

La dottrina si divide a riguardo sostenendo che esista in capo allo Stato Membro un obbligo, basato sui trattati internazionali sui diritti umani e dei rifugiati, di rilasciare il visto a validità territoriale limitata per motivi umanitari tuttavia secondo la CGUE tale obbligo non esiste ed in ogni caso sostiene la necessità di una riforma che faccia chiarezza sui punti controversi del Codice dei visti.

Il dibattito sullo strumento dei visti umanitari come canale di ingresso legale e sicuro non è nuovo sul tavolo di Bruxelles, infatti già se ne discusse durante il Consiglio europeo di Tampere dove furono poste le fondamenta del CEAS e dove già si riteneva che il tema dell'asilo fosse inscindibile dal tema della migrazione. Già dall'inizio le istituzioni europee hanno dovuto fronteggiare lo scetticismo degli Stati Membri⁴³⁴ ed il progetto è stato accantonato fino al 2013 (nel frattempo si è persa un'occasione importante con l'adozione del Codice dei Visti) quando i tragici eventi a largo di Lampedusa accesero i riflettori sulla crisi dei flussi migratori⁴³⁵.

Il Parlamento Europeo, in tale occasione, affermò la necessità di riformare il Codice dei visti per poter conferire ai visti umanitari un ruolo di rilievo nella risoluzione della peggiore crisi umanitaria dalla fine della seconda guerra mondiale.

L'evoluzione in termini peggiorativi del fenomeno migratorio portò a delineare una nuova risposta in materia di asilo e migrazione, che ritenesse inscindibile trattare congiuntamente i due fenomeni.

Analizzando la proposta della Commissione emerge una importante delusione rispetto alle aspettative che si attendevano dalla riforma del Codice dei Visti. Infatti, la Commissione non è intervenuta sui visti umanitari, non introducendo modifiche ai succitati articoli 19, comma 4 e art.25, comma 1, diventando così bersaglio di critiche⁴³⁶ da parte della dottrina.

⁴³⁴ Vedi Consiglio Europeo di Thessaloniki

⁴³⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2013 sui flussi migratori nel Mediterraneo, con particolare attenzione ai tragici eventi al largo di Lampedusa (2013/2827(RSP))

⁴³⁶ M. Di Filippo, *Il codice visti e le proposte di riforma della Commissione: idee per una migliore salvaguardia dei principi tipici dello Stato di diritto*, 2016

La conferma della mancata opportunità di rendere i visti per motivi umanitari canale privilegiato d'ingresso nell'Unione si è avuta con l'adozione del Regolamento (UE) 2019/1155 del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica del Regolamento (CE) n.810/2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (Codice dei visti).

Una importante novità è l'introduzione della locuzione “in virtù di obblighi internazionali” al comma 4 dell'art.19:

“A titolo di deroga del paragrafo 3, una domanda che non soddisfi i requisiti di cui al paragrafo 1 può essere considerata ricevibile per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali”

Sottolineando che l'inserimento “degli obblighi internazionali” fa riferimento alla Convenzione di Ginevra dal 1951⁴³⁷, tale inserimento ha lo scopo di chiarire come gli obblighi internazionali possano comprendere la concessione della protezione internazionale a cittadini di Paesi terzi, tale aggiunta rende equivalenti le deroghe per la ricevibilità della domanda e quelle per il rilascio del visto a validità territoriale limitata. Anche se un richiedente protezione potrebbe non rispettare tutti i criteri per il rilascio di un visto Schengen, l'articolo è perfettamente coerente con la natura stessa di un visto con validità territoriale limitata che deve essere espressamente rilasciato quando non tutti questi criteri siano rispettati.

Infine, nel testo della proposta della Commissione vi era il progetto di introdurre “*un centro comune per la presentazione delle domande o un'altra forma di cooperazione consolare come i centri visti Schengen*”⁴³⁸, si voleva introdurre il concetto di “*mandatory representation*”⁴³⁹ che consisteva nella possibilità per gli individui che necessitano di protezione internazionale di presentare una domanda di “visto umanitario europeo” presso una qualsiasi sede diplomatica di uno Stato Membro “al fine di assicurare un'adeguata copertura per la presentazione e il trattamento delle domande di visto”⁴⁴⁰.

Infatti, i triloghi hanno visto emergere visioni opposte sul tema così da diventare un vero nodo gordiano come affermato nella Comunicazione stessa del Consiglio sul risultato dei

⁴³⁷ Emendamento 94, Proposta di regolamento, Articolo 38 – paragrafo 2 – lettera b, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Codice dei visti dell'Unione (codice dei visti) (rifusione) (COM(2014)0164))

⁴³⁸ Emendamento 126, Proposta di regolamento, Articolo 38 – paragrafo 2 – lettera b, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Codice dei visti dell'Unione (codice dei visti) (rifusione) (COM(2014)0164))

⁴³⁹ U. Iben Jensen *Humanitarian visas: option or obligation?*, 22 gennaio 2015

⁴⁴⁰ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Codice dei visti dell'Unione (codice dei visti), COM(2014) 164 final

triloghi⁴⁴¹: “(...) is the main outstanding issue in the file and constitutes at the same time a red line for the EP, the Member States and the Commission”⁴⁴².

A fornire una soluzione alessandrina è stata la Corte di Giustizia dell’Unione Europea con la sentenza, già analizzata nel capitolo II, del caso X. X. c. Belgio⁴⁴³ che chiuse definitivamente l’obbligo di un visto umanitario come canale di ingresso all’interno del Codice dei visti e, più in generale, nel diritto dell’Unione Europea. Suscitando nei sostenitori delle Conclusioni dell’Avvocato Generale Mengozzi una profonda consapevolezza che non si sarebbe creato un legame tra la politica dei visti e il CEAS.

Inoltre la sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, con riferimento al caso X. X. c. Belgio (Causa C-638/16 PPU), è vincolante per le istituzioni dell’Unione:

“The Commission notes also that, in accordance with the judgment in Case C-638/16 PPU of the Court of Justice of the European Union of 7 March 2017, to which the Honourable Member refers, the question raised by the Honourable Member does not fall within the scope of Union law, given that no measure has been adopted to date by the Union with regard to the conditions governing the issue by Member States of long-term visas and residence permits to third-country nationals on humanitarian grounds. The judgment is binding on the Union's institutions”

In conclusione, visto l’*impasse* al tavolo istituzionale delle trattative, il Parlamento decise di ritirare⁴⁴⁴ gli emendamenti sul visto europeo per asilo, ovvero le modifiche relative al considerando 26 bis, articolo 18, paragrafo 11 bis, articolo 22, paragrafo 5 bis, e articolo 55, paragrafo 3 bis, sostenendo che:

“the matter of European Humanitarian Visas should be dealt with in a separate legislative instrument”⁴⁴⁵

⁴⁴¹ 14213/16: nota del Consiglio sul risultato dei triloghi svoltisi l’11 ottobre 2016, From Presidency to Permanent Representatives Committee/Mixed Committee, Brussels, 14 November 2016, Interinstitutional File: 2014/0094 (COD).

⁴⁴² (...) [il visto umanitario] è la questione principale in sospeso nel fascicolo e costituisce, allo stesso tempo, la linea rossa tra il Parlamento europeo, gli Stati Membri e la Commissione”

⁴⁴³ Causa C-638/16 PPU

⁴⁴⁴ 13175/17: Note from Presidency to Visa Working Party / Mixed Committee (EU/Iceland/Norway and Switzerland/Liechtenstein)

⁴⁴⁵ “la questione dei visti umanitari sarebbe stata trattata in uno strumento legislativo apposito”

Sulla base dell'art.25 del Codice dei Visti, i Corridoi Umanitari possono essere uno strumento autonomo o, inseriti nel quadro delle procedure di ingresso protetto, possono essere funzionali all'introduzione di alcune ambiziose proposte di riforma riguardanti le politiche di asilo e di migrazione come l'introduzione del citato strumento della *sponsorship*, sia pure su una base nuova rispetto all'esperienza fin qui maturata.

Tali evoluzioni contribuirebbero a migliorare gli esiti finali delle politiche europee in materia di ingressi protetti che attualmente si sviluppano solo sul reinsediamento su base volontaria degli Stati Membri.

Trasformare i Corridoi Umanitari in uno strumento sistematico d'ingresso nel territorio dell'Unione ci si augura possa riscontrare un'accoglienza migliore rispetto ad altri strumenti di gestione dei flussi migratori, dal momento che, come già esposto, i costi del programma sono interamente a carico della società civile, non comportando alcun costo economico significativo in capo allo Stato e all'Unione Europea.

Lo Stato trarrebbe ulteriori vantaggi dai Corridoi Umanitari: una più efficace integrazione dei migranti nel tessuto socio-economico e una più efficiente distribuzione e gestione dei rifugiati nel territorio dell'Unione.

Il dibattito politico nazionale ed europeo si incentra su due termini, sicurezza e legalità, che sono diventati il fulcro di diversi strumenti⁴⁴⁶ adottati per contenere il flusso migratorio ma che poi nel concreto si sono rivelati insufficienti nel loro scopo, obiettivo che invece è garantito attraverso la modalità di selezione dei beneficiari dei Corridoi Umanitari. Inoltre, verrebbe garantita la sicurezza e la legalità anche nel percorso di inserimento nel mondo del lavoro e di integrazione.

I Corridoi Umanitari, in questo momento, non sono la soluzione al fenomeno dei flussi migratori ma potrebbero rappresentare una risposta efficace nel momento in cui venissero regolamentati a livello europeo.

Ma il dibattito sui Corridoi Umanitari europei è estremamente irto e arduo dal momento che “le persone hanno paura e la soluzione più semplice risulta essere l'arresto dei flussi migratori”⁴⁴⁷, anche se “è l'azione che tranquillizza chi ha paura. Più si agisce e più si smontano le paure”⁴⁴⁸.

⁴⁴⁶ Esempio è il cosiddetto “pacchetto sicurezza” (Legge 15/07/2009 n° 94), a cui si affiancherà nel 2018 il cosiddetto “decreto Salvini” (decreto legge 113/2018) significativamente rubricato “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”

⁴⁴⁷ *Intervista al Professore Paolo Naso, Humanitarian Corridors to Italy*, Harvard International Review

⁴⁴⁸ La storia di Anna Pagliaro. La donna che ha accolto una famiglia siriana a Cosenza.

Le soluzioni attualmente adottate dall'Unione Europea e da alcuni Stati Membri per contenere e impedire il flusso migratorio si basano sulla esternalizzazione dei confini.

L'accordo stipulato tra l'Unione Europea e la Turchia, il 18 marzo 2016, è la cartina di tornasole di come l'Unione stia costruendo la "Fortezza Europa"⁴⁴⁹ in maniera tale da "occultare i problemi alla vista e alla mente, ma non a farli scomparire"⁴⁵⁰; la politica perdendo la sua natura di visione globale per costruire una società migliore ha lasciato un vuoto nella pianificazione a lungo termine che è stato colmato da una politica basata su misure emergenziali per rispondere alle "immediate esigenze elettorali"⁴⁵¹.

Tali politiche di chiusura hanno avuto come conseguenza la drastica diminuzione dei soggetti che giungono in Europa e che fanno richiesta di asilo (da 1.221.185 nel 2016 a 677.470 nel 2017) inoltre gli arrivi si sono dimezzati in un solo anno dalla conclusione dell'accordo tra l'Unione Europea e la Turchia, numero che si è ulteriormente abbassato nel 2018 a 625.575 in seguito al Memorandum di intesa tra l'Italia e la Libia del 2 febbraio 2017. Questi accordi, come già richiamato in precedenza, hanno subito forti critiche di legittimità per la "qualità" dei partner con cui l'Unione e l'Italia hanno stipulato accordi.

Il fenomeno della migrazione, come già più volte ribadito e la storia conferma, è ineluttabile e la pressione dei flussi continuerà a spingere verso le "barriere" innalzate dall'Unione con un unico epilogo: le mura crolleranno. È interesse dell'Unione avviare e consolidare politiche lungimiranti in materia di asilo e migrazione, un ruolo significativo riveste e rivestirà sempre più il modello dei Corridoi Umanitari. Non solo perché rappresenta un raro modello di pubblica mobilitazione della società in sinergia con lo Stato, ma anche perché si differenzia comunque da altre procedure di ingresso protetto⁴⁵².

Nessuna rimodulazione dell'art.25 del Codice dei visti è stata adottata, motivo per cui "i corridoi umanitari dovrebbero essere più propriamente inseriti nell'alveo dei c.d.

⁴⁴⁹ Locuzione impiegata dalla propaganda del Terzo Reich per indicare il predominio politico-militare nazista, mentre attualmente viene adoperato dai partiti conservatori che combattono l'immigrazione.

⁴⁵⁰ Z. Bauman, *La società sotto assedio*, Laterza, 2018

⁴⁵¹ G. Palombarini, *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, pag.120

⁴⁵² P.Morozzo della Rocca, "I due Protocolli d'Intesa sui "Corridoi Umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa e il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione". *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* – Fascicolo n. 1 2017, pagg.15-16

reinsediamenti”⁴⁵³, in attesa di una riforma strutturale, il coinvolgimento del terzo settore potrebbe essere decisivo per risolvere l’*impasse* che i governi europei non riescono a superare insieme⁴⁵⁴.

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*”⁴⁵⁵.

Il criterio della vulnerabilità è da considerarsi centrale nell’evoluzione del dibattito sui Corridoi Umanitari dal momento che diventerebbe un criterio emergente per una maggiore tutela del migrante nel contesto internazionale⁴⁵⁶. L’appello è stato accolto da alcuni Stati Membri che hanno attuato declinazioni nazionali del concetto di Corridoi Umanitari sviluppato in Italia, replicando *la best practice* italiana, tra questi vi è la Germania con il proprio progetto NesT (acronimo per “*Neustart im Team*” cioè ripartire in squadra, oltre a giocare con la parola “nido”) promosso dalla Chiesa evangelica della Vestfalia nel 2019.

Il progetto NesT si differenzia sotto molteplici punti dai Corridoi Umanitari Italiani, riprendendo invece molto la struttura della *private sponsorship* canadese, dal momento che il programma stipulato ai sensi della *Aufenthaltsgesetz der Bundesrepublik Deutschland* (la legge sul soggiorno della Repubblica federale Tedesca) prevede che gli aspetti operativi siano gestiti dall’Ufficio Federale della Migrazione e dei Rifugiati.

Tale Ufficio è adibito alla valutazione dei cosiddetti *Mentorinnen und Mentoren* (i mentori) e all’abbinamento tra i mentori, cioè gli sponsor, con i rifugiati.

Si sottolinea l’importante peculiarità dei Corridoi Umanitari tedeschi nei quali è previsto che i beneficiari del NesT, selezionati dall’UNHCR, godono già dello status di rifugiati rendendo le procedure più snelle in quanto non necessitano dell’iter ordinario per l’ottenimento della protezione internazionale.

Inoltre prima di poter diventare uno sponsor, l’Ufficio Federale della Migrazione e dei Rifugiati controlla che i possibili mentori abbiano frequentato un corso obbligatorio di formazione e che abbiano un piano di sponsorizzazione valido, se soddisfano i requisiti i mentori si impegnano a fornire buona parte (70%) delle risorse necessarie per il mantenimento del rifugiato. Infatti nel

⁴⁵³C. Favilli, *Immigrazione e asilo, in Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell’emergenza?* XXII Convegno, 8-9 giugno 2017, a cura di Giuseppe Nesi, pag.7

⁴⁵⁴C. Ricci, *I “corridoi umanitari” aperti grazie a sponsor privati: quale base giuridica europea?* in *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell’emergenza?* XXII Convegno, 8-9 giugno 2017, a cura di Giuseppe Nesi, pag.441

⁴⁵⁵ Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all’Europa

⁴⁵⁶ F. Ippolito, *Vulnerability in International Legal Discourse: An Emerging Concept for Advancing Migrants Protection*, *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell’emergenza?* XXII Convegno, 8-9 giugno 2017, a cura di Giuseppe Nesi.

progetto NesT, gli enti promotori hanno istituito un fondo per il programma col fine di finanziare una parte (30%) di ogni sponsorizzazione portata avanti dai gruppi, inoltre lo Stato tedesco deve garantire il sussidio che spetta ad ogni rifugiato in Germania⁴⁵⁷.

Nella proposta⁴⁵⁸ del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, presentata in data 23 settembre 2020, la nuova Commissione presieduta da Ursula Gertrud von der Leyen⁴⁵⁹ ha sottolineato come l'obiettivo di aumentare i canali di ingresso legali e sicuri⁴⁶⁰ possa essere raggiunto attraverso la possibilità per gli Stati Membri di collaborare con il settore privato, con la società civile e, nel caso di programmi di mobilità per il lavoro, con i datori di lavoro e i sindacati⁴⁶¹.

Le *private sponsorship* sono incoraggiate come si evince da: “*in all cases, private sponsors, groups of private individuals or non-profit organisations can play a structured role in welcoming and integrating those in need of international protection*”⁴⁶².

La Commissione sottolinea come il ruolo delle *private sponsorship* sia fondamentale per incrementare le quote di reinsediamento o ammissione, inoltre tale strumento si è dimostrato⁴⁶³ un valore aggiunto e affidabile in tema di asilo e di migrazione legale, motivo per cui l'Unione sosterrà gli Stati Membri che istituiranno programmi di sponsorizzazioni private attraverso il co-finanziamento⁴⁶⁴.

⁴⁵⁷ Sito istituzionale di *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*

⁴⁵⁸ “formulato con un linguaggio denso di riferimenti a valori etici-politici”

⁴⁵⁹ Presidente della Commissione Europea dal 1° dicembre 2019

⁴⁶⁰ C(2020) 6467 final

⁴⁶¹ Considerando 35, (C(2020)6467)

⁴⁶² Considerando 26, C(2020)6467):“In tutti i casi, gli sponsor privati, i gruppi di privati o

le organizzazioni no-profit possono svolgere un ruolo strutturato nell'accoglienza e nell'integrazione di coloro che hanno bisogno di protezione internazionale”

⁴⁶³ A riguardo l'Unione Europea ha condotto uno studio per la valutazione degli schemi di sponsorizzazione tra cui quelli promossi da soggetti privati.

⁴⁶⁴ Punto 18, (C(2020)6467)

CONCLUSIONE

Il presente lavoro ha inteso esaminare due ambiti in cui sono nati e trovano motivo di esistere i corridoi umanitari: quello frutto delle recenti migrazioni di popoli alla ricerca di una vita migliore, e quello dei corridoi umanitari per sovvenire alle necessità primarie delle popolazioni civili nei territori in conflitto. In realtà i due fenomeni sono strettamente collegati.

Dall'analisi effettuata in questa tesi emerge come sia profondamente diversa la risposta al fenomeno migratorio da parte del Canada e dell'Unione Europea, la differenza sta proprio nella natura dei due soggetti, da una parte uno Stato sovrano, il Canada, dall'altra una Unione di Stati sovrani. Mentre nel primo caso la normativa è immediatamente operativa, nel secondo necessita di lunghe, laboriose, estenuanti trattative di armonizzazione dei diversi orientamenti dei singoli Stati in materia di asilo e migrazione.

Nel caso canadese, *private sponsorship of refugees programme*, il ruolo dello Stato è costantemente presente mentre i Corridoi Umanitari nella esperienza italiana sembrano uno strumento del quale lo Stato si avvale di quanto messo in campo dalla società civile per colmare l'evidente mancanza di una struttura propria.

D'altro canto, l'Unione Europea ha affrontato il fenomeno migratorio come momento emergenziale rivelandosi un approccio fallimentare, che non tiene conto della collocazione geografica dei singoli Stati e della maggiore esposizione di alcuni di essi al fenomeno migratorio. Ritenendo che la soluzione migliore fosse quella di fermare i flussi migratori attraverso una politica che prevedesse di sovvenzionare gli Stati che trattengono nei loro confini i migranti (esempio gli accordi con la Turchia).

La capacità di fronteggiare e gestire il fenomeno migratorio è probabilmente la prova più difficile che l'Unione Europea deve superare per giustificare la sua esistenza. C'è bisogno di un nuovo ed organico approccio normativo che pur trovando le proprie fonti nel diritto internazionale consolidato sia in grado di interpretare il fenomeno con una nuova visione.

A dimostrazione di quanto affermato nella stesura della presente tesi, ci si è trovati di fronte alla difficoltà di maneggiare una materia in continua evoluzione ed una giurisprudenza talvolta contraddittoria sempre per dover tener conto delle diverse normative statali.

Solo recentissimamente le proposte di intervento legislativo si stanno muovendo nella direzione di considerare la gestione e la regolazione dei flussi migratori come un antidoto ai movimenti irregolari e al traffico di esseri umani ma anche una opportunità per l'Unione di adottare una politica migratoria che non si limiti più a litigare sulla gestione degli sbarchi irregolari.

Ma sono pur sempre delle proposte, e nel frattempo per prevenire le numerose tragedie in mare, i Corridoi Umanitari si stanno dimostrando l'unica opzione valida per una migrazione sostenibile e dignitosa, dal momento che gli altri possibili percorsi alternativi per richiedere la protezione internazionale sono i *resettlement* o il ricorso ai trafficanti per l'ingresso irregolare, visto il paradosso che per richiedere la protezione internazionale, il migrante deve trovarsi all'interno di uno degli Stati Membri dell'Unione.

Un approccio organico al fenomeno non può prescindere dall'analizzare il perché della sua nascita. Storicamente in una società che presenta forti squilibri è inevitabile che la parte più debole si riversi alla ricerca di una vita migliore negli Stati più ricchi. In questa prospettiva, c'è bisogno di politiche che, alla gestione del fenomeno contingente, aggiunga interventi a medio e lungo termine di sviluppo dei Paesi di provenienza dei migranti.

In conclusione i corridoi umanitari sia per i flussi migratori sia per la distribuzione dei beni di prima necessità sono uno strumento per affrontare le necessità di popoli in situazioni di emergenza ma per realizzare i loro obiettivi i corridoi umanitari trovano il loro limite dal dipendere dalle volontà e utilità politiche degli Stati

Bibliografia

Private Sponsorship per l'integrazione: verso il modello europeo. (2020). EURODIACONIA.

Guide to the Private Sponsorship of Refugees Program. (n.d.). Government of Canada.

Che Cos'era il passaporto Nansen? (2012). *Focus*, 64, 66.

Somalia 1991-1993: civil war, famine alert and UN "military humanitarian" intervention. (2013). *Medici Senza Frontiera*.

Il naufragio nel canale di Sicilia è stato provocato da una collisione. (2015). *Internazionale*.

No Title. (2003). *Il Mulino*, 6(410), 974.

Quale Accoglienza? Il metodo "adottivo" che emerge da Assisi. (2016). *Avvenire*.

Acconci, P. (2016). *International Law and the Protection of Humanity*. Brill.

Acconci, P. (2016). *International Law and the Protection of Humanity*. Leiden Studies on the Frontiers of International Law.

Akol, L. (2005). Operation Lifeline Sudan: war, peace and relief in southern Sudan. In R. Ricigliano (Ed.), *Armed groups and peace processes*. Conciliation Resources.

Anne, P. (2009). Treaty Making Power. *Oxford Public International Law*.

Atkinson, P. (1997). The war economy in Liberia: a political analysis. *Network Paper*, 22.

Banteka, N. (2015). Dangerous Liaisons: The Responsibility to Protect and a Reform of the U.N. Security Council. *Columbia Journal of Transnational Law*, 54(2).

Bauman, Z. (2018). *La società sotto assedio*. Laterza.

Bazzocchi, C. (2003). *La balcanizzazione dello sviluppo*. Il Ponte.

Berti, B. (2015). *La crisi dei rifugiati siriani: implicazioni per la sicurezza regionale e umana. Valutazione Strategica*.

Bona, M. (2016). *Meridiana: Rivista di storia e scienze sociali*.

- Bozzi, L. (2019). *Ingresso legale e sicuro dei rifugiati: i modelli italiano e canadese*.
- Cacace, P. (2013). *L'atomica europea: I progetti della guerra fredda, il ruolo dell'Italia, le domande del futuro*. Fazi.
- Castellani, C. (2019). Venezuela: Maduro blocca aiuti umanitari, Guaidò si appella a comunità internaziale. *Sicurezza Internazionale Luiss*.
- Chan, Y. W. (2014). *The Chinese/Vietnamese Diaspora*. Routledge.
- Cherubini, F. (2020). La riforma del sistema europeo di asilo: un passo avanti? *Luiss Open*.
- CIDEM. (2012). Comunicare la cooperazione. *La Stampa Settimanale Europea*, 240.
- Il rispetto dei valori fondanti dell'Unione e l'attivazione della procedura di controllo alla luce delle recenti vicende di Polonia e Ungheria.*, (2019) (testimony of Andrea Circolo).
- Cittosi, F. (2017). *Intervento umanitario e responsibility to protect*.
- Comunità di Sant'Egidio. (2019). *Dossieri Corridoi Umanitari in Europa*.
- Conforti, B. (2021). *Diritto internazionale* (Editoriale Scientifica (Ed.); XII).
- Contuzzi, F. P. (1900). *La convenzione di Ginevra del 22 agosto 1864, studiata nelle sue origini e nel suo sviluppo sino alla convenzione dell'Aja del 29 Luglio 1899*. Libreria Milano Società Editrice.
- Cosentino, I. (2019). Masuro ostenta normalità, la sua vice: gli aiuti umanitari sono veleno cancerogeno. *Sicurezza Internazionale Luiss*.
- Cross, I. R. (1994). *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief*.
- Curzi, P. (2015). *In Bosnia, Viaggio sui resti della guerra, della pace e della vergogna*. Infinito Edizioni.
- Dan Dungaciu e Ruxandra Iordache. (2017). *The Perfect Storm of the European Crisis*. Cambridge Scholars Publishing.
- De Chiara, C. (2017). L'Unione Europea e il diritto di asilo: da "Dublino" alla Turchia. In *Vergogna ed Esclusione. L'Europa alla sfida dell'emigrazione*. Castelvechi.
- Del Guercio, A. (2014). La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune d'asilo. *Osservatorio Costituzionale*, settembre.

- Del Re, E. (2020). Da Corridoi Umanitari a Corridoi di Sviluppo. *Corridoi Umanitari, Una Pratica Replicabile*, 15.
- Den Heijer, M. (2011). *Europe and Extraterritorial Asylum*. Hart.
- Di Filippo, M. (2016). *I codici visti e le proposte di riforma della Commissione: idee per una migliore salvaguardia dei principi tipici dello Stato di diritto*.
- Di Stasio, C. (2017). *La crisi del “Sistema Europeo Comune di Asilo” (SECA) fra inefficienze del sistema Dublino e vacuità del principio di solidarietà* (Le Riviste). Giappichelli Editore.
- Di Stasio, C. (2019). *Crisi migratoria e “porti chiusi”: ancora un vulnus ai diritti umani dei migranti*. Diritti Fondamentali.
- Duffield, M. (2013). *Guerre Postmoderne - l’aiuto umanitario come tecnica politica di controllo*. Il Ponte.
- Dunant, H. (1862). *Un Souvenir de Solférino*.
- EASO. (2019). *Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell’ambito del sistema europeo comune di asilo*.
- Eco, U. (2013). *Integrazione. Il modello Italia*. Guerrini e Associati.
- Elia, F. (2014). *I principi fondamentali nella condotta delle operazioni militari*. Centro alti Studi per la Difesa.
- Europa, A. in. (2016). *Le sentenze della Corte di Giustizia dell’Unione Europea rilevanti in materia di asilo*.
- Favilli, C. (2017). Immigrazione e asilo. In *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell’emergenza?* (Società It). Editoriale Scientifica.
- Feltri, F. (2017). *Siria: Preludio alla terza guerra mondiale*. Infinito Edizioni.
- Focarelli, C. (2003). *Lezioni di Storia del diritto internazionale*. Morlacchi.
- Frittoli, E. (2018). 1948, 70 anni fa il ponte aereo di Berlino. *Panorama*.
- Garlick, V. T. e M. (2016). From Burdens and Responsibilities to Opportunities. *International Journal of Refugee Law*, 28(4), 678.
- Gentile, L. (1996). Peace Keeping e Peace Enforcing nella ex Jugoslavia. *Rivista Di Studi Politici Internazionali*.

- Giuffrida, R. (2008). *La costituzione di zone e corridoi di sicurezza quale contenuto dell'intervento umanitari*. G.Giappichelli Editore.
- Giuffrida, R. (2008). *La costituzione di zone e corridoi di sicurezza quale contenuto dell'intervento umanitario*. G. Giappichelli Editore.
- Greenwood, C. (1993). Is There a Right of Humanitarian Intervention? *The World Today*, 49(2).
- Hansch, S. (1994). *Lives Lost, Lives Saved: Excess Mortality and the Impact of Health Interventions in the Somalia Emergency*. Refugee Policy Group.
- Henckaerts, J.-M. (2012). *Customary International Humanitarian Law* (International Committee of the Red Cross (Ed.)). Cambridge University Press.
- Humanitarian Corridors. (n.d.). *Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*.
- Hyndman, J. (2017). Private refugee sponsorship in Canada. *Forced Migration Review*,.
- Iben Jensen, U. (2014). *Humanitarian visas: option or obligation?*
- Ippolito, F. (2017). Vulnerability in International Legal Discourse: An Emerging Concept for Advancing Migrants Protection. In *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?* (Società It). Editoriale Scientifica.
- Italiana, C. (2019). *Oltre il mare – Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*.
- Kneebone, S. (2018). *Comparative Regional Protection Frameworks for Refugees*. Routledge.
- Kritzman-Amir, T. (2009). Not in My Backyard: On the Morality of Responsibility Sharing in Refugee Law. *Brooklyn Journal of International Law*, 34.
- Kuperman, A. J. (2005). Suicidal rebellions and the moral hazard of humanitarian intervention. *Journal Ethnopolitics*, 4(2).
- Laurenza, P. (2019). Yemen: Houthi saccheggiano nuovamente gli aiuti umanitari. *Sicurezza Internazionale Luiss*.
- Lewis, C. (2012). *UNHCR and international refugee law : from treaties to innovation*. Routledge.

- Manicardi, L. (2017). Vergognarsi in eterno. In *Vergogna ed Esclusione. L'Europa alla sfida dell'emigrazione*. Castelvechi.
- Mannoni, S. (2014). *Da Vienna a Monaco (1814-1938), Ordine europeo e diritto internazionale*. Giappichelli Editore.
- Meltem Ineli-Ciger. (2019). The Global Compact on Refugees and Burden Sharing: Will the Compact Address the Normative Gap Concerning Burden Sharing? *Refugee Survey Quarterly*, 38(2).
- Morgades-Gil, S. (2017). Humanitarian Visas and EU Law: Do States Have Limits to Their Discretionary Power to Issue Humanitarian Visas? *European Papers*, 2.
- Morgese, G. (2013). *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano*. Diritto, Immigrazione e Cittadinanza.
- Morozzo della Rocca, P. (2017). *I due Protocolli d'Intesa sui "Corridoi Umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa e il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*.
- Moyo, D. (2010). *La carità che uccide. Come gli aiuti dell'Occidente stanno devastando il Terzo mondo*. Rizzoli.
- Naso, P. (n.d.). Humanitarian Corridors to Italy. *Harvard International Review*.
- Oakley, R. B. (1995). *Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*. United States Institute of Peace.
- OCSE. (n.d.). *La migrazione e la tratta di esseri umani: Un legame inestricabile*.
- Olivier, C. (1993). *Action humanitaire et Chapitre VII*. Annuaire Français de Droit International.
- Palombarini, G. (2017). Canali di ingresso legale e sicuro dei migranti in Europa: il modello dei "corridoi umanitari." In *Vergogna ed esclusione*. Castelvechi.
- Palombarini, G. (2017). Contraddizioni e insufficienza della Politica Europea in tema di emigrazione. In *Vergogna ed Esclusione. L'Europa alla sfida dell'emigrazione*. Castelvechi.
- Paoli, S. (2018). *Frontiera Sud. L'Italia e la nascita dell'Europa di Schengen*. Le Monnier.
- Pasquero, A. (2020). Anche la CEDU chiude ai visti umanitari. *Associazione per Gli Studi Giuridici Sull'Immigrazione*.

- Pellegrino, G. (2020). No Title. *Luiss Open*.
- Perrini, F. (2017). Dalla direttiva 2011/95/UE alla proposta di Regolamento qualifiche: quale futuro per la protezione internazionale nell'ordinamento UE? *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3.
- Piotr Bąkowski, E.-M. P. e D. I. (2015). *Briefing European Parliamentary*.
- Riccardi, A. (2013). *Integrazione. Il modello Italia*. Guerrini e Associati.
- Ricci, C. (2017). I “corridoi umanitari” aperti grazie a sponsor privati: quale base giuridica europea. In *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?* (Società It). Editoriale Scientifica.
- Rights, E. U. A. F. F. (2015, March). Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox. *European Union Agency For Fundamental Rights*.
- Roberts, A. (1993). Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights, Source: International Affairs. *Royal Institute of International Affairs 1944*, 69(3).
- Rossa, C. I. della C. (2003). *The Vulnerability Assessment of Internally Displaced Persons in Serbia and Montenegro*.
- Rossa, C. I. della C. (2003). *The Vulnerability Assessment of Internally Displaced Persons in Serbia and Montenegro*.
- Ryne, L. (1992). *Fridtjof Nansen: Man of many facets*. Norinform.
- Sacks, J. (2009). *The home we build together: Recreating Society*. Bloomsbury Continuum.
- Salehyan, I. (2018). *The Strategic Case for Refugee Resettlement*. niskanen center.
- Sangiorgi, G. (2017). La via italiana dei Corridoi Umanitari. *Libertàcivili*.
- Seipe, C. (1996). *The U.S. military/NGO relationship in humanitarian interventions*. United States Army Peacekeeping Institute.
- Seybolt, T. B. (2008). *Humanitarian military interventions*. Oxford University Press.
- Shastri, S. (2013). *The role of International organization in the protection of refugees*.

- Shauna, L. (2019). *Crossing Law's Border. Canada's Refugee Resettlement Program*. University of British Columbia Press.
- Sossai, M. (2017). Canali di ingresso legale e sicuro dei migranti in Europa: il modello dei “corridoi umanitari.” In *Vergogna ed Esclusione. L'Europa alla sfida dell'emigrazione*.
- Terry, F. (2002). *The Humanitarian Impulse: Imperatives versus Consequences*. Red Sea Press, *Humanitari*.
- Terry, F. (2002). *The Humanitarian Impulse: Imperatives versus Consequences*. Red Sea Press.
- Tropea, G. (2020). Concessioni balneari e diritto europeo: nuovi “lati oscuri” della disapplicazione del giudice penale (nota a Cass. pen., sez. III, 12 giugno 2019, n. 25993),. *Diritti Fondamentali*.
- Umberto, M. (2015). Conflitti armati non internazionali e regionalizzazione delle guerre civili: un'analisi giuridica. *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 82(2), 240.
- UNHCR. (2011). *UNHCR Resettlement Handbook*.
- UNHCR. (n.d.). *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*.
- UNHCR. (2017). *Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*.
- UNHCR. (n.d.). *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*.
- UNHCR. (1995). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*.
- UNHCR. (1997). *Emergency food assistance to returnees, refugees, displaced persons and other war-affected populations in Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia*.
- Vassallo Paleologo, F. (2017). Migranti economici tra principio di legalità e discrezionalità amministrativa. In *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?* (Società It). Editoriale Scientifica.
- Vincent, J. (2016). *Non-intervention and international order*. Princeton Legacy Library.
- World Health Organization. (1993). Background information on WHO action in former Yugoslavia. *Press Release WHO*.
- Yahvaoui Krivenko, E. (2012, January 29). Hospitality and Sovereignty: What Can We Learn From the Canadian Private Sponsorship of Refugees Program? *Oxford University Press*.