

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MESSINA  
DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE POLITICHE

# **DEMOCRAZIA TRA CRISI E NUOVE SFIDE**

a cura di  
**GIUSEPPE BOTTARO**



MESSINA  
UNIVERSITY  
**PRESS**

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MESSINA**  
**DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE POLITICHE**

**DEMOCRAZIA TRA CRISI E NUOVE SFIDE**

a cura di  
**GIUSEPPE BOTTARO**

Questa edizione digitale dell'opera è rilasciata con licenza Creative Commons Attribution 4.0 - CC-BY-NC-ND, il cui testo integrale è disponibile all'URL: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



ISBN 979-12-80899-13-2

DOI 10.13129/979-12-80899-13-2

© L'autore per il testo, 2024

© Messina University Press per la presente edizione

Pubblicato da:

Messina University Press

Piazza Pugliatti, 1 - 98121 Messina

Sito web: <https://messinaup.unime.it/>

Prima edizione: settembre 2024

Questo volume è stato sottoposto a un processo di revisione esterno sotto la responsabilità del Comitato editoriale e del Consiglio direttivo della casa editrice. Le opere pubblicate vengono approvate dal Consiglio direttivo sulla base della valutazione del Comitato editoriale e devono essere conformi al Codice etico della casa editrice.

Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access  
su: <https://messinaup-pubblicazioni.unime.it/index.php/mup>

## INDICE

<i>Introduzione</i>	
Democrazia tra crisi e nuove sfide GIUSEPPE BOTTARO	15
CAP. I	
DEMOCRAZIE E CRISI DEL GOVERNO RAPPRESENTATIVO	21
Conflitto russo ucraino: quali ripercussioni sulle democrazie europee? GIAN PIO GARRAMONE	23
Un Parlamento “nuovo” per mantenere la sua centralità istituzionale? Taglio dei parlamentari e attività post-covid come stimolo per un’innovazione profonda di un organo sempre fondamentale ELIA AURELI	29
Alla riscoperta della democrazia per un governo della migrazione: l’esperienza dei corridoi umanitari ELENA GIRASELLA	39
Un nuovo sistema elettorale europeo: verso una nuova legittimazione democratica? FRANCESCA POLLICINO	47
CAP. II	
DEMOCRAZIA E CRISI DEL GOVERNO RAPPRESENTATIVO (PARTE SECONDA)	55
Democrazia e educazione: una rilettura dell’opera di John Dewey alla luce della crisi del modello democratico-rappresentativo FRANCESCA A. DI PIETRO	57
La democrazia e i suoi nemici nell’analisi di Sartori. Tra populismo, videopotere e terrorismo LAVINIA DE SANTIS	63

Religione e democrazia in Samuel P. Huntington: elezioni e partiti islamisti a trent'anni dalla «terza ondata» ANDREA CANNIZZO	71
Sovranità in questione: J. Derrida e il paradigma auto-immunitario del politico MARIA TERESA PACILÈ	79
La post-democrazia come crisi strutturale del fraintendimento moderno sulla democrazia antica FILIPPO GIORGIANNI	87
Karl Popper e la società aperta: per una democrazia basata sulla fallibilità EMANUELA GIORGIANNI	95
CAP. III DEMOCRAZIA E CRISI DEL GOVERNO RAPPRESENTATIVO (PARTE TERZA)	103
La Repubblica francese e gli stati di emergenza: una democrazia minacciata TOM BRUMELOT	105
<i>Aut consilio aut ense</i> : Dalla controrivoluzione al progetto paese in Cile NICOLÁS ALBERTO LÓPEZ PÉREZ	115
Alle origini della Democrazia cristiana in Sicilia: tra clandestinità e Liberazione (1941 – 1946) MARCO CARONE	123
Randolfo Pacciardi e la riforma presidenziale. Il movimento Unione Democratica per una Nuova Repubblica EMANUELE DI MURO	131
CAP. IV PARTECIPAZIONE POLITICA E DEMOCRAZIA TRA ETÀ MODERNA E CONTEMPORANEA	141
Religione, socialismo, partecipazione. La sfida democratica di Richard Stafford Cripps DAMIANO LEMBO	143

<b>La democrazia nel popolarismo di Don Sturzo: popolo, pluralismo e centralità della persona</b> VINCENZO PINTAUDI	151
<b>Il cono d'ombra della Rivoluzione Teoria del voto e pratiche elettorali in P. -C. -F. Daunou</b> GIACOMO CARMAGNINI	159
<b>Democrazia e nazionalismo arabo in Siria ed Egitto: baathismo e nasserismo a confronto</b> MAURO PRIMAVERA	167
<b>Da Djerba a Gafsa. La sfida di Gheddafi alla democrazia araba di Habib Bourguiba in Tunisia</b> NANCY DE LEO	175
<b>«Il Golpe di Eltsin». Le reazioni italiane alla crisi istituzionale russa del 1993</b> EUGENIO ENEA	183
<b>Sviluppo democratico e sistemi elettorali nel panorama italiano: la riforma elettorale del 1882</b> GIOVANNI GIANNOTTI	193
<b>La cultura politica statunitense; origine e riverberi</b> SILVANO POLI	201
<b>CAP. V PARTECIPAZIONE POLITICA E DEMOCRAZIA TRA ETÀ MODERNA E CONTEMPORANEA (PARTE SECONDA)</b>	211
<b>La democrazia sfidata. Il clientelismo in Sicilia (1947-1963)</b> JACOPO SCIGLIO	213
<b>Semantica storica e politica concettuale dell'antifascismo. L'eclissi dell'anticapitalismo nel discorso antifascista postbellico</b> FRANCESCO CARLONI	221
<b>La democrazia negli enti locali: il ruolo del Pci in Sicilia (1943-1970)</b> SALVATORE PANTANO	229

La debole transizione della democrazia italiana alla fase della globalizzazione neoliberista GIORGIA PANELLA	235
Per una democrazia transnazionale? Le iniziative dell'Intergruppo federalista per la creazione di un sistema elettorale europeo GIULIA IAPICHINO	243
Andreotti e lo spirito costituente: Stato, potere e burocrazia dalla transizione politico-istituzionale alla nascita del centrosinistra (1946-1963) DOMENICO MAZZA	253
CAP. VI DEMOCRAZIA ED ECOSISTEMA DIGITALE	259
Il potere d'opinione delle piattaforme-online: quale ruolo del "regulatory turn" europeo nell'oligopolio informativo digitale? ISABELLA DE VIVO	261
L'influenza dei <i>big data</i> sui processi democratici: la tutela del diritto alla privacy e del diritto alla protezione dei dati personali DARIO FIOCCO	269
La Democrazia nell'Era delle Piattaforme Digitali tra Profilazione e Personalizzazione dei contenuti. Il Paradosso dell'Inconsapevolezza LUDOVICA SPOSINI	277
Le tecnologie di riconoscimento facciale: una chiave di lettura del rapporto tra le dimensioni della sicurezza e l'ordinamento costituzionale italiano LORENZO SOTTILE	285
CAPITOLO VII DEMOCRAZIA ED ECOSISTEMA DIGITALE (PARTE SECONDA)	293
Democrazia, Partecipazione amministrativa e digitalizzazione: analisi sulla conformità delle c.d. nuove tecnologie ai principi che informano l'azione pubblica EMANUELE FIORE	295

<b>Pubbliche amministrazioni e intelligenza artificiale: la compatibilità dell'algoritmo con i principi democratici di imparzialità e buon andamento</b> CARLO PIPARO	303
<b>CAP. VIII</b> <b>DEMOCRAZIA, AMBIENTE, ECOSOSTENIBILITÀ</b>	311
<b>Il dilemma del prigioniero (climatico): democrazia e ambiente alla prova della crisi climatica</b> PAOLO PINTO	313
<b>Democrazia energetica, innovazione sociale e sviluppo locale: pratiche territoriali della Fondazione di Comunità di Messina</b> GIULIANA CUCINOTTA	321
<b>L'intergenerazionalità come problema di agency. Proposte di soluzione in chiave interdisciplinare</b> CHRISTIAN D'ORAZI	333
<b>Democrazia ambientale e processi partecipativi: strumenti per risolvere i conflitti ambientali realizzando una <i>Just Ecological Transition</i>. Studio di caso del S.I.N. di Priolo</b> FEDERICO MARIA JELO DI LENTINI	343
<b>La Conferenza delle Parti e la governance climatica globale: tra deficit democratico, egemonia del mercato e istanze partecipative della società civile</b> RAFFAELE ALBANESE	351
<b><i>Just transition: case-studies</i> dalle comunità energetiche in Italia</b> ERIKA D'ALEO	359
<b>Il deterioramento ambientale come causa di violazione dei diritti sociali: l'attività del Comitato europeo dei diritti sociali</b> DANIELE MUSMECI	369
<b>Le nuove generazioni tra sostenibilità ambientale e partecipazione alla cittadinanza attiva</b> ALESSANDRA SCIERI	377



<b>CAP. IX</b>	
<b>COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO, INNOVAZIONE, PROCESSI DEMOCRATICI</b>	<b>385</b>
Attivismo prosociale: atti rivendicativi volti alla realizzazione dei principi democratici DAVIDE NICOLOSI	387
Alle origini delle politiche di cooperazione allo sviluppo dell'UE: il ruolo della CEE negli anni Ottanta e il nesso tra sviluppo e democrazia MARIASERENA CANNISTRACI	395
Quale futuro per la "questione" democratica in Cina? Origini, sviluppo e prospettive ASIA MARCANTONI	403
L'impatto del conflitto russo-ucraino sul processo di democratizzazione internazionale ARMANDO SAIITA	411
<b>CAP. X</b>	
<b>PARITÀ E INCLUSIONE CHE "GENERE" DI DEMOCRAZIA?</b>	<b>425</b>
Inclusione ed eguaglianza nella libertà religiosa FEDERICO LIVOTI	427
Musei e democrazia culturale: tra parità ed inclusione verso l'abbattimento delle barriere sociali CHIARA PARISI	435
Interpretare la democrazia fra concezione liberale e tradizione radicale ORAZIO MARIA GNERRE	441
La magica democrazia: il teatro della città, la città del teatro. Crisi e sfide della fase pandemica CRISTIANA MINASI	451

CAP. XI	
CRISI DELLA SOVRANITÀ E <i>GLOBAL GOVERNANCE</i>	461
La “maledizione della democrazia”: debolezze strutturali e condizioni esogene che hanno portato alla crisi del modello democratico. Il ruolo del fondamentalismo islamico e la minaccia del terrorismo	
EMILY GIOVAZZINO	463
La grande battaglia tra le civiltà	
ALESSANDRO DE SALVO	473
La <i>governance</i> sanitaria globale fra emergenze passate e prospettive future	
ALESSANDRO SEBBIO	481
Cittadinanza e partecipazione nell’Unione europea: verso il consolidamento della democrazia diretta transnazionale?	
ELEONORA IANNARIO	489
CAP. XII	
POPULISMI ED EUROSCETTICISMI NEI PROCESSI DEMOCRATICI	499
Retorica securitaria e uso populista del diritto penale nell’epoca delle passioni tristi: chi dice sicurezza vuole ingannarci?	
VERONICA ROMANO	501
“Strumenti di partecipazione democratica dell’Unione europea: bilancio e prospettive dell’Iniziativa dei cittadini europei”	
LETIZIA SALVO	509
<i>Transitional Justice as a Part of Democratic Transition in Post-Communist Countries</i>	
IULIA IASHCHENKO	519
L’impatto dei Flussi Migratori sulle Democrazie Europee	
ADRIANA CANCELLIERI,	527
I controlimiti e la loro ambivalenza: strumento utile alla democrazia o ai sovranismi?	
ROCCO SCICCHITANO	535
UE e Democrazia: attualità e prospettiva	
GIACOMO D’ARRICO	543

ELENA GIRASELLA\*

*Alla riscoperta della democrazia per un governo della migrazione:  
l'esperienza dei corridoi umanitari*

*Sarebbe oggi un bel triste fallimento dei nostri modelli di democrazia,  
e con essi dei cosiddetti valori dell'Occidente,  
se il nostro universalismo normativo fosse rinnegato  
nel momento stesso in cui viene messo alla prova.*

L. Ferrajoli, *Una definizione del concetto di diritti fondamentali*

### **1. Introduzione**

La finalità del presente contributo è di analizzare e utilizzare l'esperienza dei cosiddetti «corridoi umanitari» per dimostrare come questa possa rappresentare un esempio di governo stabile dell'immigrazione cui utilmente tendere<sup>1</sup>.

L'estrema sintesi cui doversi attenere impone di giungere al cuore del ragionamento riferendolo in maniera puntuale ai modelli di democrazia degli Stati europei che qui si intendono in crisi perché minacciati non certo dai processi migratori in sé quanto appunto dalla loro sistematica «antidemocratica» gestione<sup>2</sup>.

Rispetto alla tematica resa più complessa a seconda delle diverse categorizzazioni con cui si suole rappresentare la condizione della persona migrante e da cui discendono le eventuali relative tutele, qui si fa riferimento in via esclusiva ai potenziali beneficiari

---

\* Università degli Studi di Messina.

<sup>1</sup> Per un inquadramento giuridico circa i corridoi umanitari, P. MOROZZO DELLA ROCCA, M. SOSSAI, *Chiedere asilo da lontano*, «Diritti senza confini», 12 settembre 2022. Per un approfondimento che indaga l'esperienza da un punto di vista della mobilitazione sociale da cui è partita, M. VILLA, P. MAGRI, *The future of migration to Europe*, Rapporto ISPI, LediPublishing, Milano 2020, p. 96. Per una disamina circa la genesi e i risultati delle esperienze avviate, CARITAS, MIGRANTES (a cura di), *Oltre il mare. Primo Rapporto nell'ambito della protezione internazionale sui corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, aprile 2019.

<sup>2</sup> Sulle diverse forme di democrazia e sul modello di democrazia costituzionale cui ci si riferisce, A. DI GREGORIO, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, «Nuovi Autoritarismi e Democrazie», n. 2/2019, pp. 1-29. Con riguardo alla connotazione antidemocratica della gestione dell'immigrazione si intende fare riferimento alle prevalenti misure di repressione e criminalizzazione delle pratiche di soccorso che «Hanno svulutato i normali sentimenti di umanità e solidarietà che formano il presupposto elementare della democrazia e, prima ancora, della convivenza civile», L. FERRAJOLI, *Diritti umani, diritto disumano*, «Questione Giustizia», 25 ottobre 2021.

di protezione internazionale<sup>3</sup>. Con riguardo allo status in questione emerge, infatti, ciò che possiamo definire come un paradosso della politica comune di asilo e migrazione. All'interno del sistema europeo di asilo, cioè, è pienamente riconosciuto il diritto di richiedere la protezione internazionale, ma tale diritto è azionabile solo all'interno degli stessi confini europei mentre non vi è la previsione di procedure di ingresso legali e sicure per coloro che pure necessitano di quella stessa protezione. Una previsione che l'esperienza dei corridoi umanitari ha inteso realizzare *de facto*.

## **2. La regolarità del soggiorno per ragioni umanitarie: l'ipotesi del visto umanitario**

Giunti nel territorio di uno degli Stati membri dell'Unione europea, i migranti che hanno diritto alla protezione internazionale ottengono un permesso di soggiorno di lunga durata che, in quanto tale, è rilasciato al di fuori della disciplina del codice Schengen che risulta pertanto inapplicabile a tale fattispecie<sup>4</sup>.

Com'è noto, il rilascio del visto di ingresso in favore di cittadini di Paesi terzi rientra tra gli atti che gli Stati compiono nell'esercizio della propria sovranità<sup>5</sup>.

A partire dall'esperienza del Mercato Comune Europeo e dunque del varo degli accordi di Schengen, gli Stati membri dell'Unione hanno progressivamente sostenuto una politica comune in materia. Una limitazione di sovranità che essi sembrano non solo aver accettato ma anche di buon grado promosso, in controtendenza rispetto alle resistenze all'armonizzazione della politica di asilo e migrazione<sup>6</sup>.

A denunciare questo *vulnus* anche lo stesso Parlamento europeo che, dopo aver fallito nel 2014 il tentativo di varare una riforma del sistema Schengen tale da

<sup>3</sup> Per un approfondimento circa l'evoluzione della normativa italiana in tema di protezione internazionale, M. ACIERNO, *Il diritto del cittadino straniero alla protezione internazionale: condizione attuale e prospettive future*, in P. MOROZZO DELLA RUCCA, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, V Edizione, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna 2021, p. 65 ss. Per le distinzioni terminologiche in relazione ai diversi status connessi alla condizione migratoria, A. SIRONI, C. BAULOZ, M. EMMANUEL (a cura di), *International Migration Law*, in *IOM.int, Glossary on Migration*, n. 34, 2019.

<sup>4</sup> Ci si riferisce all'art.25 del Regolamento n. 810/2009 del 13 luglio 2009 istitutivo del codice comunitario dei visti, attualmente in vigore come da ultima riforma del sistema Schengen del 2019, ai sensi del quale è contemplata unicamente la facoltà di concedere un visto per motivi umanitari con validità territoriale limitata. Per una ricostruzione dell'evoluzione della politica europea rispetto alla gestione dell'immigrazione e dell'asilo, S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il Diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2019. Per riscontro e approfondimenti relativi alla gestione delle frontiere a seguito degli accordi di Schengen, B. NASCIBENE, *Schengen e processo di integrazione europea*, «Immigrazione.it», n.14 del 15 dicembre 2005 e, più di recente, A. MINISSALE, *Il trattato di Schengen. Limiti e potenzialità nel tentativo di armonizzare le politiche migratorie in ambito eurounitario*, Aracne, Roma 2021.

<sup>5</sup> Che non solo la disciplina dei visti ma l'intera materia migratoria sia soggetta alla sovrana autorità statale è stato più volte ribadito anche dalla Corte costituzionale, di seguito un passaggio esemplificativo dalla sent. n. 250/2010 sul reato di immigrazione clandestina: «È incontestabile, in effetti, che il potere di disciplinare l'immigrazione rappresenti un profilo essenziale della sovranità dello Stato, in quanto espressione del controllo del territorio».

<sup>6</sup> Considerazione attinente anche alle procedure di frontiera, strettamente connesse alla stessa politica dei visti. Sul punto, C. FAVILLI, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, «Quaderno AISDL E», serie speciale *Atti del Convegno "L'Unione europea dopo la pandemia Bologna, 4-5 novembre 2021"*, n. 12, 14 gennaio 2022, pp. 227-248.

includere la possibilità di richiedere un visto umanitario europeo<sup>7</sup>, emana la Risoluzione dell'11 dicembre 2018, recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari che si giustificerebbero, secondo quanto espresso nella risoluzione in parola, dato «l'attuale vuoto giuridico nel diritto dell'Unione, che al di là delle procedure di reinsediamento applicabili ai rifugiati vulnerabili non prevede procedure nell'acquis in materia di visti né in quello in materia di frontiere o di asilo per quanto concerne l'ammissione nel territorio degli Stati membri di persone in cerca di protezione, unitamente al fatto che si stima che il 90 % delle persone alle quali viene successivamente riconosciuto lo status di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria raggiunge il territorio degli Stati membri in modo irregolare, spesso attraverso rotte potenzialmente mortali»<sup>8</sup>.

Che in capo agli Stati membri non vi sia un obbligo di riconoscere il visto umanitario per le persone bisognose di protezione internazionale lo hanno comunque già esplicitato sia la Corte di giustizia (Caso X e X c. Belgio) che la Corte europea dei diritti dell'uomo (Decisione M.N. e altri contro Belgio).

La prima, con nota sentenza resa dalla Grande sezione il 7 marzo 2017, ha smorzato le aspettative positive ingenerate dall'Avvocato Generale sentenziando che «una domanda di visto con validità territoriale limitata presentata da un cittadino di un paese terzo per motivi umanitari, sulla base dell'articolo 25 del codice in parola (Codice Schengen, ndr), presso la rappresentanza dello Stato membro di destinazione situata nel territorio di un paese terzo, con l'intenzione di presentare, dal momento dell'arrivo in tale Stato membro, una domanda di protezione internazionale e, pertanto, di soggiornare in detto Stato membro più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni, non rientra nell'ambito di applicazione del codice menzionato, bensì, allo stato attuale del diritto dell'Unione europea, unicamente in quello del diritto nazionale».

La seconda, stando alla decisione di inammissibilità pronunciata dalla Grande Camera il 5 maggio 2020, fa emergere la questione della giurisdizione come limite funzionale al pieno riconoscimento degli stessi diritti inviolabili.

Si conferma, così, un atteggiamento di *self restraint* della CEDU, che salvaguarda le posizioni dei singoli Stati alla prova della pressione migratoria sofferta dai fallaci sistemi di accoglienza a danno di coloro che pur avrebbero pieno diritto a godere della più ampia protezione internazionale<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> In merito, M. DI FILIPPO, *Il codice visti e la proposta di riforma della Commissione: idee per una migliore salvaguardia dei principi tipici dello Stato di diritto*, Policy Brief, «Osservatorio sul diritto europeo dell'immigrazione», Pisa 2016, pp. 1-2.

<sup>8</sup> Risoluzione 2018/2271(INL). In argomento, con un approfondimento specifico circa la genesi e il contenuto della Risoluzione in parola, F.L. GATTA, *La "saga" dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, passando per il legislatore dell'Unione europea e le prassi degli Stati membri*, «Dirittifondamentali.it», fasc. 1/2019, p. 16 ss.

<sup>9</sup> In argomento, F. CAMPLONE, *La sentenza M.N. al c. Belgio alla luce di X e X: la conferma della prudenza delle Corti o un impulso allo sviluppo di canali di ingresso legali europei?*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 3/2020, pp. 238-262; A. DEL GUERCIO, *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, «European Papers», n. 1/2017, Vol. 2, pp. 271-291.

La tutela dei diritti umani cede quindi di fronte all'evidenza che «l'asilo è un diritto territorialmente limitato e non opponibile nelle attività pre-frontaliere, facendo leva sulla protezione effettiva dal *refoulement*»<sup>10</sup>.

Se, quindi, non sembrano potersi intravedere spiragli positivi nella direzione di un riconoscimento sovranazionale circa l'obbligo di riconoscere il diritto al rilascio di un visto per motivi umanitari, ci si propone di dare conto della dimensione nazionale e degli spiragli che in essa è auspicabile scorgere a partire dall'esperienza dei cosiddetti corridoi umanitari.

### **3. La regolarità del viaggio per ragioni umanitarie, l'esperienza dei corridoi umanitari**

L'attenzione è qui rivolta ai corridoi umanitari che consistono nel trasferimento delle persone che si trovano in situazioni di rischio verso Paesi sicuri, ove poter godere della necessaria protezione internazionale<sup>11</sup>.

Sull'importanza dell'esperienza dei corridoi umanitari in dottrina si individuano due potenziali direttrici di sviluppo: «Questa buona pratica può essere la premessa di due sviluppi normativi: uno riguardante la possibilità di utilizzare più largamente la figura del visto umanitario (modificando l'attuale disciplina dell'art. 25, Regolamento n. 810/2009). Il secondo sviluppo potrebbe essere costituito dalla affermazione della *sponsorship* come canale di ingresso legale ordinario anche riguardo alle politiche dell'immigrazione»<sup>12</sup>.

Per valutare la fondatezza di tali ipotesi occorre delineare il funzionamento delle esperienze in questione.

Il primo Protocollo per la realizzazione del progetto è stato denominato "Apertura di corridoi umanitari" ed è stato stipulato il 15 dicembre 2015 tra Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il Ministero dell'Interno, la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche e la Tavola Valdese. Il corridoio ha riguardato un totale di mille beneficiari «prevalentemente di nazionalità siriana, trasferite in Italia dal Libano nel biennio 2016-2017»<sup>13</sup>. Al termine del biennio

<sup>10</sup> D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*. Cacucci Editore, Bari 2020, p. 223. Più in generale sul complesso degli elementi che costituiscono la politica di asilo e migrazione nell'area euro unitaria e con particolare riguardo ai profili relativi al principio di non *refoulement*, I. CARACCIOLLO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022.

<sup>11</sup> La locuzione attiene in effetti alla distribuzione dei generi di prima necessità all'interno del territorio dei Paesi a rischio e fa riferimento a percorsi sicuri per la filiera di distribuzione di aiuti umanitari come, ad esempio, medicine, cibo o vestiario. Successivamente è stata utilizzata anche con riferimento al trasferimento sicuro delle persone da un Paese a rischio verso un luogo sicuro. Riferimento principale per la definizione ed il funzionamento dei corridoi umanitari in parola ai sensi della Risoluzione ONU 46/182 del 19 Dicembre 1991, e relativi allegati.

<sup>12</sup> Su tutti, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, «Diritto Immigrazione Cittadinanza», fasc. 1/2017, pp. 1-31. Per ulteriori approfondimenti circa le potenziali direttrici di potenziamento dell'esperienza, si veda il Manuale AMIF realizzato nell'ambito di un progetto finanziato dall'Unione europea, in *HumanitarianCorridor.org. Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*, 2019.

<sup>13</sup> Per immediato riscontro, *Caritas.it. Protocollo Corridoi Umanitari 4.pdf(caritas.it)*.

di validità, dunque a dicembre 2017, il Protocollo è stato rinnovato per dare la stessa opportunità ad altre mille persone provenienti da Libano e Marocco.

Intanto, sempre nel 2017, è stato stipulato un altro Protocollo tra Ministero dell'Interno, la Conferenza Episcopale Italiana (che agisce attraverso la Caritas Italiana e la Fondazione Migrantes) e la Comunità di Sant'Egidio, protocollo che ha consentito l'arrivo in Italia di cinquecento richiedenti asilo dall'Etiopia<sup>14</sup>.

L'ultima esperienza, ancora in atto, è relativa all'emergenza profughi dall'Afghanistan, per i quali sono stati attivati i corridoi umanitari sulla base del Protocollo stipulato a novembre 2021 tra Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Ministero dell'interno, Conferenza Episcopale Italiana, Comunità di Sant'Egidio, Federazione Delle Chiese Evangeliche, Tavola Valdese, Arci, Istituto Nazionale per la Promozione della Salute delle Popolazioni Migranti ed il Contrasto delle Malattie della povertà, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). In totale si prevede che il progetto possa garantire protezione per milleduecento beneficiari di cui ottocento in una prima fase, entro i primi due anni<sup>15</sup>.

Rispetto alla metodologia di funzionamento appare doveroso accennare anche al sistema con cui vengono "selezionati" i beneficiari in questione perché stante l'impossibilità di poter riconoscere tale opportunità di ingresso legale a tutti i potenziali richiedenti asilo, evidentemente vengono individuati dei criteri di selezione.

La procedura del caso è in capo all'UNHCR che opera una valutazione analoga a quella relativa al riconoscimento dello *status* di rifugiato di cui alla Convenzione di Ginevra del 1951, tenendo conto di un ulteriore criterio relativo alla cosiddetta «condizione di vulnerabilità»<sup>16</sup>.

Sulla base dei protocolli stipulati, inoltre, vi è da tenere in conto che per la selezione in parola rilevano anche gli eventuali legami familiari o amicali dei potenziali beneficiari che vengono presi in considerazione in quanto garanzia di maggiore opportunità di integrazione in Italia, Paese di primo arrivo, che i beneficiari devono impegnarsi a non lasciare<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Per immediato riscontro, *Agensir.it*, [PROTOCOLLO DI INTESA \(agensir.it\)](https://www.agensir.it/protocollo-di-intesa).

<sup>15</sup> Per immediato riscontro, *Interno.gov.it*, [protocollo corridoi.pdf \(interno.gov.it\)](https://www.interno.gov.it/it/protocollo-corridoi). Per un approfondimento inerente anche le esperienze di integrazione vissute dai beneficiari dei primi corridoi umanitari, SOLIDAR, *Canali legali d'immigrazione: definire le buone priorità per un partenariato sostenibile EU-Africa*, SOLIDAR asbl, Bruxelles 2020, p. 16.

<sup>16</sup> Rispetto alla nozione di "vulnerabilità", il riferimento è, in particolare, alla Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, «recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale». In merito, occorre precisare che non vi è unanimità di vedute rispetto alla sussistenza o meno di una base giuridica cui ancorare i criteri di valutazione della vulnerabilità dei potenziali beneficiari dei corridoi, che sconterebbero un elevato margine di discrezionalità. Sul punto, si veda, ad esempio, S. BUSCAGLIA, *I corridoi umanitari funzionano. Ma non bastano se il diritto d'asilo è limitato*, 17 dicembre 2019, <https://altreconomia.it/corridoi-umanitari/>, [consultato il 12 aprile 2023].

<sup>17</sup> Il riferimento è agli accordi stipulati a Dublino per cui tutta la procedura di identificazione, accoglienza o espulsione dei migranti ricade in capo al Paese di primo ingresso. Si veda la «Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee». Tale Convenzione è stata poi «comunitarizzata» con il Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003 (noto come Dublino II), in G.U.C.E. 25 febbraio 2003 L 50 cui poi ha fatto seguito il Regolamento, ancora attualmente in vigore, Regolamento (UE) n. 604/2013 (Dublino III), in G.U.E. 29 giugno 2013 L 180.

Da un lato, quindi, emerge la *ratio* di fondare il *resettlement* su concrete possibilità di successo, dall'altro lato, la finalità è di evitare movimenti secondari dei beneficiari che in proposito devono infatti stipulare una «dichiarazione di impegno»<sup>18</sup>.

L'esperienza dei corridoi umanitari come buona pratica è stata insignita del prestigioso premio Nansen<sup>19</sup>. L'auspicio è, pertanto, che possa essere istituzionalizzata, come si diceva, al fine di consentire il ricorso più ampio al rilascio del visto umanitario, attraverso una revisione in tal senso dell'art. 25 del Codice Schengen.

#### 4. Considerazioni finali

Il più recente ridisegno della normativa comunitaria sui visti non ha contemplato alcun ampliamento del margine di concessione di un visto per motivi umanitari, il cui rilascio con validità territoriale limitata può avvenire solo ai sensi dell'art. 25 del Regolamento n. 810 del 2009, unica base giuridica che si rinviene, infatti, anche in relazione all'esperienza dei corridoi umanitari, su cui si è concentrata l'analisi.

Del resto, anche la concessione dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari discende dalla disciplina dei visti di lunga durata che, come tali, non rientrano appunto nella disciplina del codice europeo Schengen.

Così, gli stranieri potenzialmente beneficiari di protezione internazionale non possono invocare in tale contesto il proprio diritto d'asilo o far valere il divieto di respingimento perché il codice non lo sancisce, pur nelle generiche enunciazioni circa la salvaguardia dei «diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento»<sup>20</sup>.

Si tratta, come si è inteso dimostrare, di una materia già dibattuta in sede sovranazionale e in relazione alla quale possiamo dire condivisa una favorevole posizione prevalente in Parlamento per cui «*Since third-country nationals seeking protection currently have no EU-wide legal channels for entering EU territory and triggering protection mechanisms under the Common European Asylum System (...) Humanitarian visas may offer a remedy by enabling third-country nationals to apply in situ for entry to EU territory on humanitarian grounds and thereby ensuring that Member States meet their international obligations*»<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Il criterio del Paese di primo approdo sancito attraverso il sistema Dublino continua a rimanere caposaldo della politica europea di asilo nonostante i continui tentativi di riforma. Questi, viceversa, testimoniano proprio il fallimento di tale politica: «è agevole comprendere come la determinazione dello Stato competente, che doveva rappresentare l'anello "forte" della catena, si sia in realtà dimostrato il più debole, divenendo poi il tallone d'Achille di un sistema di protezione condizionato dal sospetto – degenerato poi in stereotipo – che dietro la richiesta di asilo si celi, quasi sempre, il tentativo di eludere o aggirare le regole sull'immigrazione extraeuropea», una considerazione che rileva anche ai fini del ragionamento proposto sia per sottolineare la fallacia di un sistema che si ostina a non riconoscere il carattere strutturale dei processi migratori che per enfatizzare la convenienza ad investire su canali di ingresso regolari e sicuri per i potenziali beneficiari di protezione internazionale. Citazione da C. PANZERA, *Il diritto all'asilo. Profili costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, p. 48.

<sup>19</sup> Per immediato riscontro, *UNHCR.org, I Corridoi Umanitari vincitore regionale per l'Europa del Premio Nansen per i Rifugiati dell'UNHCR – UNHCR Italia*.

<sup>20</sup> Riferimento all'art. 3, lett. B) del Codice di Frontiere Schengen.

<sup>21</sup> U.I. JENSEN, *Humanitarian Visas: option or obligation?*, European Union, Brussels 2014, p.1.



L'assenza di consequenzialità tra enunciazioni e concreti provvedimenti vincolanti per gli Stati membri denuncia un'evidente ritrosia degli stessi ad organizzare una stabile politica migratoria informata al rispetto dei diritti umani universali.

Perché la pratica dei corridoi umanitari possa trovare istituzionalizzazione e regolare applicazione servirebbe che fosse sospinta proprio dai singoli Stati frontalieri che oggi denunciano l'assenza di una politica europea in grado di tutelarne gli interessi di fronte ad una massiccia pressione migratoria.

In questo senso, pur in assenza di una lettura dei processi migratori aderente alla sensibilità umanitaria, appare lecito sollecitare una valutazione anche solo strettamente economica. Si pensi ai costi che implica l'attivazione di quella macchina amministrativo-securitaria che è posta a presidio dell'attuale gestione dei flussi e che pesa anche per i costi indiretti dati dalle necessità di rispondere ai bisogni di assistenza sanitaria la cui spesa è direttamente proporzionale alla presa in carico di persone vulnerabili, rese tali per le condizioni che ne hanno segnato il vissuto prima della partenza, ma anche (e a volte soprattutto) per le condizioni patite durante il viaggio, generalmente lungo anni e foriere di inenarrabili violenze.

Del resto, di fronte alla capacità di traslare le procedure di identificazione e controllo presso i Paesi terzi o di transito dimostrata attraverso la politica di esternalizzazione delle frontiere, è consentito ritenere che sarebbe nella capacità fattuale degli Stati istituire un sistema di esternalizzazione analogo per le verifiche delle richieste di protezione internazionale<sup>22</sup>.

Sul finire degli anni Novanta Umberto Eco avvisava: «*Il Terzo Mondo sta bussando alle porte dell'Europa, e vi entra anche se l'Europa non è d'accordo (...). Se vi piace, sarà così; e se non vi piace, sarà così lo stesso*»<sup>23</sup>.

Togliendo oggi l'anacronistico riferimento al numero ordinale per un mondo che bussa anche dalla porta accanto<sup>24</sup>, converrà che gli Stati prendano atto della necessità di governare stabilmente i processi migratori sulla base di un nuovo ordine giuridico che tuteli il diritto delle persone costrette a lasciare il proprio Paese a trovare un posto sicuro nel mondo e a poterlo raggiungere in maniera altrettanto sicura. Qualche corridoio lungo questa strada è stato già aperto.

<sup>22</sup> A sostegno della possibilità di prevedere un'esternalizzazione della procedura di valutazione delle richieste di asilo finalizzata al rilascio di visti umanitari si veda M. BENVENUTI, *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, «Diritto, Immigrazione, Cittadinanza», fasc. 2/2010, pp. 36-58.

<sup>23</sup> U. ECO, *Migrazioni e intolleranza*, La nave di Teseo, Milano 2019, p. 18.

<sup>24</sup> Ci si riferisce, in particolare, all'esodo dei profughi ucraini a seguito del conflitto ingenerato dall'invasione della Federazione russa a febbraio 2022 e ancora in corso. Esodo a fronte del quale è stata attivata per la prima volta la Direttiva 55/2001/CE, salutata come esperienza da cui far partire un nuovo corso nella gestione dei flussi migratori. Aggiornamenti in tempo reale circa il numero di profughi ucraini in *UNHCR.org*.