

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2022

QUALE RUOLO DEGLI ATTORI PUBBLICI NELLA *SPONSORSHIP* PRIVATA DEI RIFUGIATI?

UNA RIFLESSIONE SULL'ESPERIENZA ITALIANA ALLA LUCE DI QUELLA CANADESE

di Luca Galli

Abstract: *Il presente articolo si concentra su alcune ipotesi di private sponsorship, meccanismo di accesso legale ai paesi di accoglienza in favore dei migranti umanitari. In particolare, si procede a un raffronto tra il modello italiano dei c.d. «Corridoi umanitari», ancora in fase embrionale, e l'attuale PSR Program canadese, frutto invece di un'esperienza ultra-quarantennale. Tale analisi – incentrata attorno alla fase “interna” dei meccanismi di ricollocamento, accoglienza e integrazione – dimostra l'importanza del fatto che l'iniziativa privata sia inserita nell'ambito di un completo quadro normativo e sia accompagnata da un irrinunciabile ruolo di vigilanza e regolazione delle pubbliche amministrazioni, indispensabile per il corretto soddisfacimento tanto degli interessi pubblici, quanto dei diritti fondamentali dei migranti coinvolti in queste circostanze.*

Abstract: *This article focuses on some hypotheses of private sponsorship, one of the existing complementary pathways for migrants' admission to third countries. More precisely, the research analyses the Italian model of the so-called «Humanitarian Corridors», still in its early stages, and the current Canadian PSR Program, which is instead the result of more than 40 years' experience. The comparison between these two models – mainly aimed at the “internal” phase of these relocation, reception and integration mechanisms – demonstrates the relevance of private initiative being framed within a comprehensive regulatory framework. The introduction of supervisory and regulatory roles for the public administrations is equally essential, being needed for the proper satisfaction of both public interests and migrants' fundamental rights, both at stake in these circumstances.*

QUALE RUOLO DEGLI ATTORI PUBBLICI NELLA *SPONSORSHIP* PRIVATA DEI RIFUGIATI? UNA RIFLESSIONE SULL'ESPERIENZA ITALIANA ALLA LUCE DI QUELLA CANADESE*

di Luca Galli**

SOMMARIO: 1. Corridoi umanitari, *private sponsorship* e reinsediamento. I tratti essenziali degli istituti. – 2. La disciplina italiana dei Corridoi umanitari come definita (solo) dai protocolli di intesa. – 2.1. La latitanza degli attori pubblici e le sue conseguenze sull'organizzazione dei percorsi di accoglienza e inclusione. – 3. La disciplina della *Private Sponsorship of Refugees* come definita dalla normativa canadese in materia di immigrazione. – 3.1. La presenza costante degli attori pubblici: dal controllo sui requisiti degli sponsor, alla vigilanza sull'adeguatezza delle prestazioni di accoglienza e integrazione. – 4. Quale futuro per i Corridoi umanitari in Italia?

1. Corridoi umanitari, *private sponsorship* e reinsediamento. I tratti essenziali degli istituti

L'espressione «corridoi umanitari» è diventata, oramai, parte del nostro vocabolario comune. Guardando ai fatti più recenti e drammatici, si può assistere a un utilizzo pressoché quotidiano di tale termine come conseguenza dell'infuriare del conflitto in Ucraina, che ha portato allo spostamento forzato di milioni di civili, i quali stanno cercando rifugio nei Paesi del continente europeo (in Italia, per il momento, si parla dell'arrivo di quasi 90.000 persone)¹. Da un lato, ciò ha generato una serie di questioni di sostanziale interesse per la scienza giuridica, che si muovono dal corretto inquadramento degli istituti per legittimare l'ingresso, la permanenza e la protezione da riconoscere alle persone in fuga dai campi di battaglia², per poi giungere al concreto piano dell'organizzazione di un sistema pubblico che

* Il presente scritto è frutto di un'ulteriore elaborazione del contributo in corso di pubblicazione negli atti del Convegno *State actors and non-State actors involvement in migration and asylum management*, organizzato dall'Accademia Diritto e Migrazioni (ADiM) in data 22.10.2020.

** Ricercatore a tempo determinato in Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

1. Le notizie più recenti – ma in continua evoluzione – indicano in oltre quattro milioni i migranti che hanno abbandonato l'Ucraina; così i dati dell'UNHCR, consultabili al sito: <https://www.unhcr.org/it/cosa-facciamo/emergenze/ucraina/>. Per quanto riguarda la sola Italia, come detto, le stime ministeriali al 30.3.2022 parlavano di oltre 75.000 ingressi già avvenuti; vedasi i dati riportati nell'audizione del Ministro dell'interno, 30.3.2022, (spec. p. 32), https://www.camera.it/leg18/1079?idLegislatura=18&tipologia=indag&sottotipologia=c30_migranti&anno=2022&mese=03&giorno=30&idCommissione=30&numero=0044&file=indice_stenografico#stenograficoCommissione.tit.00030; informazioni ancora più aggiornate quantificano gli ingressi in oltre 88.000; vedasi online: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/88593-i-profughi-arrivati-finora-italia-dallucraina>.

2. In tal senso, si è assistito alla prima applicazione concreta dell'istituto della protezione temporanea. L'attivazione di questa forma di protezione – disciplinata dalla dir. 2001/55/CE e recepita con il d.lgs. 7.4.2003, n. 85 – è infatti

sappia garantire un'adeguata accoglienza degli ingenti flussi in ingresso³. Dall'altro lato, si parla appunto dell'importanza di assicurare alla popolazione civile presente nei teatri di guerra l'istituzione e il rispetto di «corridoi umanitari», intesi quali passaggi sicuri che consentano di abbandonare indenni le aree di conflitto e, appunto, raggiungere i Paesi limitrofi presso cui chiedere assistenza e rifugio.

Per quanto si tratti di un utilizzo a-tecnico di tale espressione rispetto allo specifico istituto giuridico proprio dell'ordinamento italiano che verrà analizzato nelle successive pagine, esso ne racchiude comunque il nocciolo essenziale, parlandosi di Corridoi umanitari – anche in senso tecnico, da qui la «C» maiuscola – quali strumenti volti a garantire l'arrivo in sicurezza di chi si trova effettivamente in una condizione di vulnerabilità, risultando allo stesso tempo soluzioni capaci di assicurare una gestione ordinata, sicura e sostenibile dei flussi migratori da parte della nazione di accoglienza. Per fare riferimento ai casi più recenti, Corridoi umanitari sono stati istituiti a fronte della riconquista talebana dell'Afghanistan, nell'agosto del 2021, che ha comportato la fuga di decine di migliaia di afghani innanzi alle innegabili prospettive di violazioni dei loro diritti fondamentali, come conseguenza dell'instaurazione del nuovo regime⁴. Lo stesso era avvenuto pochi mesi prima, in risposta alla tragedia dell'*hot-spot* di Moria, sull'isola di greca di Lesbo, dove un incendio aveva lasciato migliaia di migranti in condizioni ancora più precarie, senza cure, servizi e ripari⁵.

Spostandoci, dunque, dalla (triste) realtà concreta al piano giuridico, con Corridoi umanitari si indica una peculiare manifestazione dell'istituto della *private sponsorship*, che a sua volta si colloca nel più ampio panorama dei canali di accesso legale per i bisognosi di protezione internazionale. Canali di accesso legale con cui si intende l'insieme di quegli istituti che, con differenti livelli di coinvolgimento delle parti pubbliche e private, sono indirizzati a garantire l'ingresso sicuro, l'accoglienza e, spesso, l'avvio di un processo di

sostanzialmente affidata alla discrezionalità politica a livello europeo o nazionale, sicché solo la tragedia che si sta consumando in Ucraina ha spinto il Consiglio giustizia e affari interni dell'Unione europea alla sua approvazione, in data 4.3.2022, in favore dei migranti causati dal conflitto (decisione di esecuzione UE 2022/382). Quanto all'ordinamento italiano, vedasi il recente d.p.c.m. 28.3.2022.

3. Problematica la cui delicatezza trova espressione nel rapido susseguirsi di decreti-legge, delibere del Consiglio dei Ministri e di ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile adottati a partire dalla fine del febbraio scorso, su cui si tornerà brevemente in chiusura di questo scritto.

4. Tra le risposte internazionali a tale crisi, per l'appunto, l'Italia aveva proceduto all'istituzione di un Corridoio umanitario *ad hoc* sulla base di un accordo tra i Ministeri dell'interno e degli esteri, e la Caritas, la Comunità di Sant'Egidio, la Tavola Valdese e l'ARCI. Accordo chiamato a garantire l'arrivo sicuro e l'inserimento nel contesto sociale italiano di 1200 migranti; vedasi Ministero dell'interno, *Firmato al Viminale protocollo d'intesa per la realizzazione dei corridoi umanitari per cittadini afghani*, 4.11.2021, online: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/firmato-viminale-protocollo-dintesa-realizzazione-dei-corridoi-umanitari-cittadini-afghani>.

5. In questo caso, l'istituzione del Corridoio umanitario ha coinvolto, oltre ai Ministeri, la Comunità di Sant'Egidio, che si è offerta di organizzare l'arrivo e l'accoglienza in Italia di 300 migranti; vedasi Ministero dell'interno, *300 richiedenti asilo da Lesbo in Italia grazie a corridoio umanitario*, 23.9.2020, online: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/300-richiedenti-asilo-lesbo-italia-grazie-corridoio-umanitario>.

integrazione di soggetti vulnerabili che si trovano, inizialmente, ancora fuori dal territorio dello Stato⁶.

Nello specifico, per quanto non ci sia una piena uniformità nelle definizioni, con *private sponsorship* ci si riferisce a un'ipotesi particolare di reinsediamento. Tuttavia, se quest'ultimo termine denota un programma in cui le pubbliche autorità si occupano di tutti i profili coinvolti (la selezione dei beneficiari, l'organizzazione del loro trasferimento dal c.d. paese di transito – ossia il paese in cui essi si trovano dopo essere stati costretti ad abbandonare la propria nazione di origine o di residenza – e la predisposizione dei percorsi di accoglienza e inclusione sociale)⁷, la principale caratteristica della *sponsorship* è data dal ruolo centrale attribuito agli operatori privati nello svolgimento di tali attività⁸. In altre parole, spetterà a singoli o gruppi di individui (generalmente cittadini o lungo-soggiornanti) o organizzazioni private assumersi la responsabilità, la gestione e l'impegno economico necessari per il trasferimento sul suolo nazionale dei beneficiari, nonché per l'erogazione in loro favore dei successivi servizi di accoglienza e integrazione.

Alla “privatizzazione”, tratto qualificante dell'istituto in questione, si possono poi sommare altri elementi connotanti, presenti o meno a seconda delle differenti caratterizzazioni che la *private sponsorship* ha assunto nei vari ordinamenti. *In primis*, la possibilità rimessa agli sponsor privati di individuare più o meno liberamente i beneficiari, fatto salvo il generale requisito che si tratti di soggetti in condizione di vulnerabilità. *In secundis*, la natura addizionale dell'istituto, ossia il fatto che i migranti che abbiano

6. In materia di canali di accesso legale, vedasi S. Marinai, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, in *Dir. pubbl.*, 2020, p. 57 ss.; E. Frasca, *L'ordinanza del Tribunale di Roma del 21 febbraio 2019 che obbliga il Ministero degli Esteri all'immediato rilascio di un visto per motivi umanitari restituisce un senso all'articolo 25 del Codice dei visti europeo: politiche del diritto ed esigenze di tutela a confronto*, in questa *Rivista*, n. 3.2019, p. 207 ss. (spec. p. 218 ss.); F.L. Gatta, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, *Ivi*, 2018, p. 1 ss.

7. Per una definizione di reinsediamento, vedasi UNHCR, *Resettlement Handbook*, Ginevra, UNHCR, 2011, 3, online: <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>. Vedasi inoltre, S. Marinai, *op. cit.*, p. 60 ss. e J. Kumin, *Welcoming engagement. How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union*, Bruxelles, Migration Policy Institute Europe, 2013, p. 2. Infine, si guardi anche alla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l'istituzione di un *Quadro dell'Unione per il reinsediamento*, [COM(2016)468] del 13.7.2016, per cui «[i]l reinsediamento di cittadini di paesi terzi e apolidi è una delle vie che possono essere offerte alle persone sfollate bisognose di protezione internazionale per consentire loro di entrare negli Stati membri in modo legale e sicuro e ricevere protezione finché ne hanno bisogno. È inoltre uno strumento di solidarietà internazionale e condivisione delle responsabilità con i paesi terzi verso i quali o all'interno dei quali è stato sfollato un gran numero di persone bisognose di protezione internazionale, ma anche di gestione delle migrazioni e delle crisi» (cfr. p. 2).

8. Per una definizione di *private sponsorship*, vedasi European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement. Final report*, 2018, p. 4, online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1dbb0873-d349-11e8-9424-01aa75ed71a1>. In dottrina, S. Marinai, *op. cit.*, p. 70 ss.; J. Kumin, *op. cit.*, p. 3 ss.; S. Fratzke, *Engaging communities in refugee protection. The potential of private sponsorship in Europe*, Bruxelles, Migration Policy Institute Europe, 2017, p. 3 ss.

beneficiario della *sponsorship* non vengano conteggiati nel novero delle eventuali quote di ingresso fissate a livello governativo, ma si sommino ad esse, rendendo la *sponsorship* uno strumento di ampliamento delle possibilità di accoglienza offerte da un paese⁹.

Questa descrizione generale, quindi, consente l'inquadramento dei già accennati fini dell'istituto: al salvataggio delle vite umane e all'ampliamento del numero di ingressi legali, si aggiunge la possibilità di regolare più efficientemente i flussi immigratori e, quindi, di meglio organizzare i servizi di accoglienza e integrazione (sempre che l'implementazione della *sponsorship* comporti un'effettiva diminuzione degli arrivi non controllati), nonché di assicurare un risparmio di risorse pubbliche, in conseguenza del trasferimento di costi e investimenti in capo ai soggetti privati. A questi fini, si affianca anche la volontà di garantire un coinvolgimento più diretto della società civile nella gestione del fenomeno migratorio, di modo che detto coinvolgimento generi nella collettività una riconsiderazione (in positivo) del fenomeno in questione, nonché assicuri una vicinanza tra migrante e comunità locale che migliori gli esiti dei processi di inclusione¹⁰.

È evidente, dunque, la consonanza tra i profili appena menzionati e gli elementi che stanno alla base del principio di sussidiarietà orizzontale, cristallizzato nell'art. 118, comma 4, della Costituzione italiana, la cui rilevanza in materia migratoria ha assunto sempre maggiore evidenza a fronte del fatto che esso permetterebbe di rendere partecipi nei processi di accoglienza e inclusione proprio i membri della stessa collettività in cui accoglienza e inclusione sono chiamate ad avere luogo¹¹. Questo, d'altra parte, in consonanza con la nozione giuridica di integrazione dei migranti espressamente riconosciuta nell'ordinamento giuridico italiano, quale «processo finalizzato a promuovere la *convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri*, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, *con il reciproco impegno* a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società [enfasi aggiunta]» (cfr. art. 4-*bis* d.lgs. 25.7.1998, n. 286)¹².

9. Sugli elementi aggiuntivi e sul loro carattere eventuale, S. Fratzke, *op. cit.*, pp. 3-4.

10. Queste finalità sono chiaramente individuate da European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement. Final report*, cit., p. 5; S. Fratzke, *op. cit.*, p. 5; J. Kumin, *op. cit.*, p. 6. Vedasi anche C. Mandalari, *La questione delle vie di accesso legali e sicure dei rifugiati nell'Unione Europea: problemi e prospettive del programma "Corridoi umanitari"*, in *Diritti comparati*, 2018, online: <https://www.diritticomparati.it/la-questione-delle-vie-di-accesso-legali-e-sicure-dei-rifugiati-nellunione-europea-problemi-e-prospettive-del-programma-corridoi-umanitari/>.

11. Al di là della ricchissima produzione dottrinale in materia di sussidiarietà orizzontale, vedasi E. Rossi, *Politiche per gli stranieri, sussidiarietà e terzo settore: un'introduzione*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1687 ss. e L. Violini, *Immigrazione e sussidiarietà*, *Ivi*, p. 1831 ss., che da ultimo hanno richiamato la centralità del principio proprio in relazione alla materia migratoria.

12. Nozione sostanzialmente analoga è riscontrabile anche a livello europeo, sin da Consiglio dell'Unione europea, *Principi fondamentali comuni della politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea*, 19.11.2004, per arrivare alla più recente Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027* [COM(2020)758] del

Dunque, alla luce dei configurabili effetti positivi della *private sponsorship*, è possibile riscontrare come una pluralità di voci abbiano affermato l'opportunità di una implementazione più estesa dell'istituto nel nostro ordinamento che, con gli attuali Corridoi umanitari, si trova ancora in una fase embrionale. I discorsi circa la possibilità di fare dei Corridoi uno strumento ordinario di ingresso e integrazione dello straniero sono stati, però, raramente accompagnati da un'effettiva analisi dell'evoluzione che dovrebbe caratterizzare l'istituto affinché possa assumere natura ordinaria e non meramente eccezionale. Nell'affrontare questo tema di indagine, il presente contributo mira a riflettere su un passaggio centrale ai fini di un'eventuale espansione e normalizzazione della *private sponsorship* in Italia, ossia la corretta definizione dei rapporti tra i soggetti privati e le pubbliche autorità, per comprendere fino a che punto possa legittimarsi l'intervento sussidiario della società civile e, invece, quali siano i limiti invalicabili dietro cui non può arretrare il ruolo delle pubbliche amministrazioni.

All'indagine dello stato attuale della disciplina nell'ordinamento italiano (o meglio, della mancanza di disciplina, come si vedrà in seguito), farà da contraltare l'analisi del modello canadese di *private sponsorship*. Gli oltre quarant'anni di vita dell'istituto, le migliaia di rifugiati sponsorizzati e l'inserimento, quale tassello centrale, della *sponsorship* nel sistema di gestione ordinaria dei flussi migratori hanno fatto del Canada la patria di quella che viene spesso indicata come una *best practice* meritevole di esportazione a livello internazionale e che, quindi, si candida a naturale termine di raffronto per ragionare sulle opportune evoluzioni future dei Corridoi umanitari italiani¹³. La comparazione dei due ordinamenti, poi, offrirà spunti di riflessione sugli effettivi margini di successo – anche nel contesto mediterraneo – di una “privatizzazione ampia” dei meccanismi di accoglienza e integrazione. Infatti, proprio i due profili appena menzionati – accoglienza e integrazione – costituiranno l'altro focus essenziale della presente riflessione. Da un lato, perché la dimensione “interna” dei Corridoi umanitari è quella tuttora meno indagata in dottrina, focalizzatasi invece sulla fase “esterna”, ossia relativa alla selezione dei migranti beneficiari della *sponsorship* e all'ingresso degli stessi nel territorio nazionale¹⁴. Dall'altro lato, perché proprio in relazione

24.11.2020. In materia di coinvolgimento del migrante e della società civile nei percorsi di integrazione, sia consentito il rinvio a L. Galli, *Rethinking integration contracts. The role of administrative law in building an intercultural society*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021.

13. Si veda la *Global Refugee Sponsorship Initiative*, supportata dall'UNHCR e dallo stesso governo canadese, che mira al rafforzamento del *network* globale di reinsediamento dei migranti in condizioni di vulnerabilità, e che vede nel meccanismo di *private sponsorship* implementato nello Stato nordamericano un modello di ispirazione per la creazione di nuovi programmi da diffondersi in ulteriori Paesi; online: <https://refugeesponsorship.org/>. A livello nazionale, vedasi Ministero dell'interno, *Italia-Canada, insieme per replicare modelli virtuosi di integrazione dei migranti*, 20.7.2017, online: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/italia-canada-insieme-replicare-modelli-virtuosi-integrazione-dei-migranti>.

14. Tra le opere che si sono occupate delle criticità della fase “esterna”, vedasi S. Marinai, *op. cit.*, p. 25 ss.; E. Frasca, *op. cit.*; C. Ricci, *The Necessity for Alternative Legal Pathways: The Best Practice of Humanitarian Corridors*

ad essa il ruolo delle pubbliche amministrazioni appare meno definito e più impalpabile, generando le criticità che verranno analizzate nelle successive pagine.

2. La disciplina italiana dei Corridoi umanitari come definita (solo) dai protocolli di intesa

Partendo dall'ordinamento italiano, l'esperienza dei Corridoi umanitari è frutto di una spinta dal basso, ossia di un'iniziativa promossa dalla Comunità di Sant'Egidio – associazione privata a scopo non lucrativo – che, in congiunzione con la Federazione delle Chiese Evangeliche e la Tavola Valdese, ha portato alla stipula di un protocollo di intesa, firmato il 15.12.2015 con i Ministeri degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'interno. Questo, d'altra parte, in piena consonanza con la stessa storia degli interventi assistenziali in favore dei migranti nell'ordinamento italiano, in cui la società civile ha sostanzialmente sempre preceduto le pubbliche autorità nella definizione degli strumenti e nella delineazione delle linee di intervento; strumenti e linee di intervento solo in un secondo momento oggetto di riconoscimento normativo e istituzionalizzazione in un sistema di natura pubblica¹⁵.

Dunque, senza alcuna previa modifica o integrazione del quadro normativo esistente, ma poggiandosi pressoché esclusivamente sulla disciplina dei visti umanitari a territorialità limitata *ex art. 25 reg. 810/2009/CE*, l'accordo del 2015 ha così definito la struttura giuridica e operativa dei Corridoi umanitari, incentrata, da un lato, sull'impegno dello Stato a rilasciare mille dei suddetti visti (a rifugiati siriani in territorio libanese) e, dall'altro, sull'impegno dei soggetti privati di farsi carico dell'individuazione dei beneficiari, del loro trasferimento, della loro accoglienza e integrazione sul suolo italiano¹⁶.

Opened by Private Sponsors in Italy, in *German Law Journal*, 2020, p. 265 ss. (spec. p. 273 ss.); D. Borgonovo Re, *I visti con validità territoriale limitata: l'esempio dei corridoi umanitari nella Provincia autonoma di Trento*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1717 ss. (spec. p. 1722 ss.); 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 migratorie*, in questa *Rivista*, n. 1.2017, p. 1 ss. (spec. p. 20 ss.).

15. In materia, vedasi G. Mottura, *Immigrazione, terzo settore e governance locale: elementi di riflessione*, in *Impresa sociale*, 2006, p. 77 ss. e A.R. Guerrieri, M. Lorizio e F. Losudro, *Non profit e fenomeno migratorio*, in *Non profit*, 2004, p. 119 ss. Vedasi anche E. Costantini, *L'impatto dei flussi migratori non programmati sui sistemi locali di assistenza sociale: relazioni tra Enti Locali e Terzo Settore, in Autonomie locali e servizi sociali*, 2017, p. 63 ss. (spec. p. 69 ss.). Un esempio specifico può essere quello dei servizi SAI, in cui la nascita del meccanismo pubblicistico è stata preceduta da un periodo c.d. pionieristico durante il quale servizi analoghi erano erogati solo dal privato sociale; vedasi F. Biondi Dal Monte e M. Vrenna, *Il ruolo del terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi, F. Biondi dal Monte e M. Vrenna, Bologna, il Mulino, 2013, p. 289 ss. (spec. 307 ss.) e, prima ancora, T. Caponio e F. Pastore, *Dal programma nazionale asilo al sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Bilancio di una esperienza di governo territoriale dei flussi migratori (2001-2004)*, 2004, online: <http://www.osservatoriomigranti.org/assets/files/anci-asilo.pdf>.

16. Per una ricostruzione dei tratti essenziali della storia e dei contenuti dei Corridoi umanitari, vedasi D. Borgonovo Re, *op. cit.*, p. 1725; P. Morozzo della Rocca, *op. cit.*, p. 2 ss.; P. Gois e G. Falchi, *The third way. Humanitarian corridors in peacetime as a (local) civil society response to a EU's common failure*, in *Riv. interdiscip. Mobil. Hum.*, 2017, p. 59 ss.

Il successo di questa prima esperienza ne ha comportato la riproposizione nel 2017, con il coinvolgimento della Comunità di Sant'Egidio e della Conferenza Episcopale Italiana: ancora una volta, dunque, un accordo tra Ministeri ed enti di diritto privato ha definito (o, meglio, confermato, data la mancanza di sostanziali variazioni rispetto ai contenuti del precedente protocollo) la struttura giuridica del Corridoio umanitario, che in questa occasione ha permesso l'ingresso dall'Etiopia di cinquecento profughi dell'Africa subsahariana (eritrei, somali e sudsudanesi). Entrambi i protocolli sono poi stati rinnovati, così da avere consentito, in cinque anni, l'accoglienza di più di duemila richiedenti asilo¹⁷. A queste ipotesi, si sono poi aggiunti altri interventi più circoscritti, come quelli per le evacuazioni dalla Libia, nonché per i già menzionati casi dell'isola di Lesbo e dell'Afghanistan¹⁸, senza comunque drasticamente variare la portata complessiva dell'istituto.

Sicché, proprio le cifre limitate dei beneficiari, fermi a poche migliaia – dunque ben inferiori alla media annuale di sbarchi sulle coste italiane¹⁹ e, ancor di più, all'ammontare dei rifugiati bisognosi di reinsediamento a livello globale (oltre 1.400.000)²⁰ –, nonché il numero comunque circoscritto di iniziative e sponsor coinvolti (solo cinque) confermano la natura eccezionale della *private sponsorship* nell'ordinamento italiano, generalmente attivata solo a fronte di situazioni internazionali di estrema gravità (e rilievo mediatico). D'altra parte, lo strumento utilizzato per l'introduzione nel nostro ordinamento della *private sponsorship* – accordo pubblico-privato – non può che dar luogo a una prima riflessione di carattere generale, che conferma la centralità del tema in analisi: per quanto i Corridoi umanitari convergano verso una sostanziale “privatizzazione” dell'accoglienza e dell'integrazione dello straniero, un ruolo necessario non può che essere riconosciuto agli

(spec. p. 66 ss.). Vedasi anche Comunità di Sant'Egidio, *Dossier sui corridoi umanitari in Italia, Francia, Belgio e Andorra*, 2019, p. 1 ss., online: <https://www.santegidio.org/downloads/Dossier-Corridoi-Umanitari-ITA.pdf> e Caritas Italiana, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia*, 2019, p. 43 ss., online: https://www.caritas.it/caritasitaliana/allegati/8149/Oltre_il_Mare.pdf.

17. Per i numeri, vedasi, su tutti, Comunità di Sant'Egidio, *Dossier sui corridoi umanitari in Italia, Francia, Belgio e Andorra*, cit., p. 7.

18. Sui Corridoi per l'Afghanistan e per Lesbo si rimanda a quanto detto nelle prima note del presente intervento. Quanto al Corridoio per le evacuazioni dalla Libia (coinvolgente i Ministeri degli esteri e dell'interno, nonché la CEI e la Caritas), di esso hanno beneficiato 150 migranti provenienti dai Centri di detenzione libici; vedasi Ministero dell'interno, *Corridoi umanitari, 150 profughi dai centri libici in Italia*, 15.2.2018, online: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/corridoi-umanitari-150-profughi-dai-centri-libici-italia>.

19. Per il 2020, nonostante la netta riduzione rispetto agli anni precedenti, si parla di 34.000 sbarchi, cifra comunque raddoppiata per l'anno successivo, con un numero complessivo che ha raggiunto nel 2021 quasi i 68.000 arrivi via mare; per questi dati, vedasi Ministero dell'interno, *Sbarchi e accoglienza: tutti i dati*, 28.2.2022, online: <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati>.

20. Si veda UNHCR, *Projected Global Resettlement Needs 2021*, Geneva, UNHCR, 2020, p. 11, online: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5ef34bf7/projected-global-resettlement-needs-2021.html>.

attori pubblici, considerati i rilevanti interessi generali coinvolti (su tutti, il controllo degli ingressi e la corretta integrazione dello straniero).

Guardando ai contenuti specifici, i primi protocolli di intesa si aprono delineando una base di legittimazione dei Corridoi umanitari definita tramite il richiamo di atti adottati a livello europeo – in cui si incentivano gli Stati membri all’attivazione di canali legali per l’ingresso dei soggetti bisognosi, menzionando, per l’appunto, anche le iniziative di patrocinio privato – i quali, però, hanno esclusivamente natura programmatica, risultando dunque privi di qualsivoglia portata vincolante²¹. Che il diritto europeo non possa fornire una puntuale e completa base normativa per i Corridoi umanitari – se non tramite il già indicato art. 25 reg. 810/2009/CE, che rileva esclusivamente per il profilo specifico dei visti di ingresso – trova conferma nell’analisi delle premesse dei successivi protocolli, laddove il richiamo agli atti europei è sostituito da una legittimazione pratica, ossia dalla descrizione del successo delle precedenti iniziative. Un successo attestato sia da risultati positivi in tema di riconoscimento della protezione internazionale alla totalità degli individui giunti in Italia tramite i Corridoi e di efficace integrazione degli stessi nelle comunità locali, sia dall’approvazione espressa a livello europeo e internazionale riguardo all’esperimento italiano, al punto da portarne la riproposizione in altri Stati membri²². Tutto questo conferma, dunque, la mancanza di un vero e proprio riferimento normativo a cui ancorare l’istituto in questione, come nuovamente dimostrato dal più recente protocollo concernente il Corridoio per l’Afghanistan laddove, nel delineare il fondamento giuridico della nuova

21. Nello specifico, il protocollo di intesa 2017 tra Ministero degli affari esteri, Ministero dell’interno, CEI e Comunità di Sant’Egidio, richiama l’Agenda europea sulla migrazione 2015 (ossia la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 13.5.2015 [COM(2015)240]) e la già menzionata Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l’istituzione di un *Quadro dell’Unione per il reinsediamento*, [COM(2016)468] del 13.7.2016.

22. Così il protocollo di intesa 2019 tra Ministero degli affari esteri, Ministero dell’interno, CEI e Comunità di Sant’Egidio, che si apre dando atto della positività dei risultati precedentemente raggiunti: «5.1. per quanto riguarda le risposte socio istituzionali, al grado di riconoscimento della protezione internazionale accordato dalle Commissioni territoriali competenti, avvenuto nella totalità dei casi presi in esame e, in una percentuale consistente degli stessi, nella forma piena dello *status* di rifugiato, unitamente all’attivazione di ampia disponibilità da parte delle comunità locali in un sistema di accoglienza diffusa, con un ruolo di rilievo assolto dalle istituzioni scolastiche e sociosanitarie; 5.2. per quanto riguarda direttamente i beneficiari del progetto, alla diffusa disponibilità ad apprendere la lingua italiana, alla partecipazione a percorsi di formazione professionale e ai tirocini di lavoro, nonché alla ricerca attiva di inserimenti lavorativi; [...] 7. L’esperienza realizzata, soprattutto a motivo della sinergia tra il Governo della Repubblica Italiana e le organizzazioni della società civile che ne sono promotrici, costituisce una *best practice* di grande importanza a livello europeo come dimostrato tra l’altro: 7.1. Dall’attivazione di esperienze analoghe avviate in altri paesi europei, pur nelle comprensibili differenze degli assetti nazionali; 7.2. Dall’attenzione crescente e dall’apprezzamento espresso in numerosi documenti di studio e proposte elaborate dagli organi dell’Unione europea nei confronti di iniziative volte a creare canali complementari di accesso legale per richiedenti asilo e rifugiati con il coinvolgimento del settore privato e della società civile [...]».

iniziativa, si ripete il richiamo ad atti internazionali e sovranazionali di natura meramente programmatica²³.

Ciò posto, nei Considerando degli accordi vengono invece delineate le caratteristiche delle parti private (Comunità di Sant'Egidio, CEI, Chiese protestanti e, da ultimo, anche l'ARCI) che, di fatto, ne hanno legittimato il ruolo di interlocutori con il governo per la proposizione dei progetti: si tratta di soggetti con specifica competenza in materia migratoria, con esperienza pregressa nelle attività di accoglienza e integrazione di richiedenti asilo e rifugiati, nonché presenti *in loco* nelle aree dove sono più consistenti i flussi di transito delle persone sfollate dirette verso l'Europa. Ad ogni modo, l'indicazione generale e sommaria di queste caratteristiche rende evidente come, più che procedere a un vaglio preventivo degli specifici requisiti che autorizzerebbero gli operatori privati all'assunzione del ruolo di sponsor, le pubbliche autorità si siano limitate a una mera presa d'atto della bontà degli operatori che hanno avviato queste iniziative²⁴. Operatori, in aggiunta, considerati capaci di autofinanziare l'attività di *sponsorship*, la quale «non comporta di conseguenza alcun onere a carico dello Stato italiano»²⁵.

D'altra parte, per quanto la riduzione dei costi pubblici di accoglienza e integrazione sia un elemento chiave dei Corridoi umanitari, il corpo dell'accordo definisce come finalità principe dell'istituto quella di assicurare l'ingresso in modo legale e sicuro dei migranti in condizioni di vulnerabilità²⁶. Questi ultimi vengono più puntualmente qualificati come «persone riconosciute meritevoli dall'UNHCR, almeno *prima facie*, del riconoscimento dello *status* di rifugiato», oppure come «persone che, pur non ricomprese nel precedente punto,

23. Tra questi atti internazionali e sovranazionali “programmatici”, *ex pluribus*, la Raccomandazione della Commissione europea sul *Rafforzamento dei percorsi legali di ingresso per le persone bisognose di protezione internazionale*, [C(2017)6504] del 3.11.2017; il *Global Compact on Refugees* del dicembre 2018, per di più non sottoscritto dall'Italia; la Comunicazione della Commissione europea, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, [COM(2020)609] del 23.9.2020.

24. Per esempio, vedasi i Considerando 6 e 7 del protocollo di intesa 2017 tra Ministero degli affari esteri, Ministero dell'interno, CEI e Comunità di Sant'Egidio: «6. La Comunità di Sant'Egidio ha maturato una specifica competenza sul tema anche attraverso l'attuazione del precedente protocollo, e la Conferenza Episcopale Italiana (CEI), attraverso gli specifici organismi collegati Caritas Italiana e Fondazione Migrantes, è impegnata attivamente sul territorio nazionale, ormai da alcuni decenni, in numerose attività di accoglienza ed integrazione di rifugiati e richiedenti asilo provenienti da paesi coinvolti in conflitti bellici e in attività di sostegno a persone in condizioni di vulnerabilità; 7. Sono anche entrambe da tempo presenti ed attivamente impegnate, spesso anche attraverso stabili relazioni con altre chiese e realtà religiose e sociali locali, in alcuni dei paesi dove sono più consistenti i flussi di transito delle persone sfollate dirette verso l'Europa».

25. Così il Considerando 8 del protocollo di Intesa 2017 tra Ministero degli affari esteri, Ministero dell'interno, CEI e Comunità di Sant'Egidio. Caso particolare è quello del protocollo concernente il Corridoio per l'Afghanistan laddove lo Stato, oltre a farsi carico *in toto* del *resettlement* di 400 dei 1200 beneficiari, assume espressamente l'impegno di finanziare il trasferimento in Italia di tutti i migranti coinvolti. Questo anche come conseguenza delle peculiarità di tali soggetti, molti dei quali spinti ad abbandonare il proprio Paese per evitare conseguenze negative derivanti da pregressi rapporti con il contingente militare e le autorità italiane precedentemente presenti in Afghanistan (vedasi l'art. 3 del protocollo, in relazione ai criteri di individuazione dei beneficiari).

26. Per esempio, vedasi l'art. 2 protocollo 2017.

manifestano una comprovata condizione di vulnerabilità»²⁷. Se questi restano criteri imprescindibili, alla valutazione positiva di un soggetto quale possibile beneficiario concorrono requisiti complementari legati alle sue possibilità di effettivo e stabile inserimento nella comunità di accoglienza, risultanti nella preesistenza di legami con la società italiana (in altre parole, la presenza di reti familiari o sociali che possano supportarne l'integrazione)²⁸.

Passando alla definizione degli impegni delle parti, ossia a quella porzione degli accordi che dovrebbe rivelarsi capace di definire le responsabilità e i rispettivi ambiti di intervento dei soggetti pubblici e privati, maggiore attenzione viene dedicata, come già anticipato, alla fase “esterna” dei Corridoi umanitari – di individuazione, selezione e ammissione dei beneficiari – in relazione alla quale, seppur schematicamente, si delineano le reciproche sfere di competenza. Se ai soggetti privati spetta l'individuazione e la valutazione – circa la sussistenza dei requisiti individuali – dei potenziali beneficiari, quando questi si trovano ancora nei paesi di transito o di provenienza, è compito del Ministero dell'interno il controllo di sicurezza circa l'effettiva integrazione dei presupposti per il rilascio dei visti *ex art. 25* reg. 810/2009/CE, in seguito disposto dal Ministero degli esteri²⁹. Ancora, spetterà alle parti private organizzare il trasporto dal paese di transito dei soggetti a cui è stato rilasciato il visto, che, arrivati sul suolo italiano, dovranno procedere a presentare domanda di protezione internazionale, con il Ministero dell'interno che si impegna a operare da raccordo

27. Art. 3 protocollo 2017.

28. Per un approfondimento sulle caratteristiche dei beneficiari dei Corridoi umanitari, vedasi C. Ricci, *op. cit.*, p. 271 ss.; P. Morozzo della Rocca, *op. cit.*, p. 12 ss. Per una riflessione più generale sui possibili beneficiari degli strumenti di *private sponsorship*, vedasi J. Kumin, *op. cit.*, pp. 11-12 ed European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement. Final report*, cit., pp. 6-7 e 56 ss. Come già menzionato nella precedente nota 25, l'art. 3 del protocollo concernente il Corridoio per l'Afghanistan aggiunge, tra i possibili requisiti complementari, anche quelli riguardanti: il rischio della vita, dell'incolumità personale o della libertà conseguente alle posizioni pubbliche assunte nel contesto politico antecedente alla riconquista talebana; la collaborazione con il contingente e con le organizzazioni italiane precedentemente presenti in Afghanistan; l'essere persone che – per motivi analoghi – dovevano già beneficiare del primo ponte aereo organizzato dallo Stato nell'agosto del 2021 (in concomitanza con l'evacuazione dei contingenti militari occidentali), ma che non sono comunque riuscite a lasciare il Paese.

29. Art. 4, co. 1, 4 e 5, protocollo 2017. Si noti che nel più recente protocollo concernente il Corridoio per l'Afghanistan viene meno il riferimento specifico al visto umanitario *ex art. 25* reg. 810/2009/CE, limitandosi a una più generale affermazione in base a cui «[i]l Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, nei limiti previsti dalla normativa in vigore, [si impegna] a rilasciare i visti tramite le proprie rappresentanze diplomatiche [...]». Questo potrebbe essere conseguenza delle pronunce delle Corti europee concernenti il visto in questione laddove, riconoscendo la non obbligatorietà del rilascio del titolo di ingresso pur in presenza delle condizioni di vulnerabilità previste dalla norma, trovano concretizzazione i timori degli Stati che un eccessivo rilievo attribuito ai visti umanitari possa rappresentare un potenziale *pull factor* per i richiedenti asilo, causando un aumento massivo delle richieste di visti tale da compromettere la capacità amministrativa delle rappresentanze consolari all'estero; vedasi C. giust. UE, Grande Sezione, 7.3.2017, *X e X contro État belge*, C-638/16 PPU e Corte EDU, 5.5.2020, *M.N. e altri contro Belgio*, n. 3599/18. Per un commento alle stesse, F. Camplone, *La sentenza M.N. e 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?*, in questa n. 3. *Rivista*, 2020, p. 239 ss.

con le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, portandole a conoscenza delle già avvenute valutazioni in tema di vulnerabilità dei soggetti³⁰.

Ben più laconiche, invece, sono le previsioni in relazione alla fase “interna” dei Corridoi umanitari, limitate a un generale impegno delle parti private ad assicurare il sostegno dei beneficiari «nella fase [della durata di un anno, salvo proroghe] dell’ospitalità e dell’accoglienza, [...] di rafforzamento dei percorsi di integrazione sociale e culturale, di acquisizione delle competenze linguistiche e delle abilità lavorative e sociali, con l’obiettivo di favorire la stabilizzazione in Italia delle persone incluse nel progetto ed escludere movimenti secondari volontari»³¹. Ai generici impegni degli enti privati, dunque, corrisponde una sostanziale eclissi della parte pubblica che, a fronte dell’autofinanziamento delle attività di accoglienza e integrazione, sembra concentrarsi esclusivamente sulla protezione delle frontiere nazionali, trascurando l’altrettanto rilevante interesse alla corretta inclusione dei soggetti che hanno fatto ingresso sul suolo italiano e, dunque, alla coesione sociale di tutti gli individui stabilmente presenti sullo stesso.

Margini di intervento pubblico, in questa seconda fase, sembrano solo poter derivare da un’eventuale attività proattiva svolta dal «Nucleo di coordinamento, monitoraggio e valutazione dei risultati», istituito con l’ultimo articolo dell’accordo e a composizione congiunta pubblico-privata³². A questo organo, sempre con una previsione abbastanza generica, viene infatti attribuito l’incarico di esaminare i risultati raggiunti, l’efficacia delle modalità operative adottate e le criticità riscontrate in relazione al progetto complessivo del Corridoio umanitario, anche al fine di apportare ogni necessaria integrazione o eventuale modifica allo stesso, senza che però sembrino ravvisarsi spazi di controllo sulle singole realtà locali in cui accoglienza e integrazione hanno luogo. Inoltre, il rischio che l’attività del Nucleo sia a sua volta concentrata principalmente sulla fase “esterna” sembra trovare conferma in alcuni degli accordi, laddove l’unica previsione puntuale circa i compiti dell’organo in questione riguarda i suoi margini di intervento ai fini della definizione dell’eleggibilità dei soggetti per cui l’integrazione dei criteri di vulnerabilità appaia essere più dubbia³³.

30. Art. 4, co. 2 e 3, protocollo 2017.

31. Art. 4, co. 5, lett. d), protocollo 2017.

32. Art. 6 protocollo 2017.

33. Così art. 6, comma 1, protocollo di intesa 2019 tra Ministero degli affari esteri, Ministero dell’interno, CEI e Comunità di Sant’Egidio. Spiragli di maggiori possibilità di intervento e controllo, quanto meno *ex post*, sembrano invece provenire dall’ultimo protocollo in ordine temporale, quello per l’emergenza Afghanistan, laddove l’art. 8, nel ripetere sostanzialmente le previsioni degli accordi precedenti in materia di Nucleo di coordinamento, riconosce a tale organismo possibilità di svolgere interviste con i beneficiari degli interventi e con gli operatori responsabili dell’assistenza, oltre che visite presso le strutture di accoglienza, al fine della risoluzione delle problematiche concernenti i singoli casi (senza però che siano specificati ulteriormente quali siano i poteri attivabili in caso di riscontrate criticità).

2.1. *La latitanza degli attori pubblici e le sue conseguenze sull'organizzazione dei percorsi di accoglienza e inclusione*

Ad avviso di chi scrive, dunque, una definizione più puntuale dei rapporti tra le parti pubbliche e quelle private lungo tutto il percorso dei Corridoi umanitari sarebbe opportuna anche solo ai fini della loro prosecuzione quale istituto speciale, ma diverrebbe indispensabile in vista di una loro transizione ad istituto ordinario. In primo luogo, come già accennato, appare irrazionale che il soggetto pubblico svanisca, da un certo momento in poi: per quanto la natura dell'istituto in esame non possa che assicurare un ruolo centrale ai privati nella gestione pratica dei Corridoi umanitari, l'arretramento delle pubbliche amministrazioni non dovrebbe poter essere totale, ma dovrebbe arrestarsi quanto meno innanzi al necessario svolgimento di attività di vigilanza e regolazione, indispensabili per garantire il soddisfacimento degli interessi pubblici – e dei diritti fondamentali degli individui – coinvolti.

Infatti, al pari del controllo dei confini nazionali, anche l'accoglienza e l'integrazione dei migranti sono incontrovertibilmente interessi pubblici, come ampiamente attestato dai contenuti del Testo Unico sull'Immigrazione, al punto che un'esternalizzazione in favore dei privati dei servizi volti al loro soddisfacimento può difficilmente comportare una totale deresponsabilizzazione delle amministrazioni competenti³⁴.

Sicché, tra la pluralità di profili in cui la corretta cura degli interessi pubblici coinvolti non dovrebbe poter legittimare un dissolvimento del ruolo delle amministrazioni, si può prima di tutto menzionare quello della definizione e della verifica dei requisiti necessari affinché un soggetto privato possa ricoprire l'incarico di sponsor³⁵. Per esempio, che si possa trattare di singoli individui o esclusivamente di organizzazioni di diritto privato, che sia richiesta o meno una previa esperienza nell'ambito dell'accoglienza e dell'integrazione, che si abbiano sufficienti risorse economiche, organizzative (su tutte, personale preparato) e materiali (*in primis*, alloggi adeguati) sono tutti profili da tenere necessariamente in

34. Sull'imprescindibilità di questa assunzione di responsabilità del servizio in capo alla pubblica amministrazione, indipendentemente dal successivo affidamento a un privato, vedasi, *ex pluribus*, R. Villata, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 1 ss. e, più di recente, R. Villata e S. Valaguzza, *Pubblici servizi*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 6 ss. Vedasi anche E. Scotti, *Il pubblico servizio. Tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Padova, Cedam, 2003, p. 48 ss.; S. Cattaneo (voce), *Servizi pubblici*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1990, XLII, p. 371 ss.; F. Merusi, *Servizio pubblico*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, Utet, 1960, XVII, p. 221.

35. Sull'importanza di definire *ex ante* i requisiti che gli sponsor devono soddisfare, di modo da evitare interventi che non solo si rivelino insoddisfacenti dal punto di vista dell'integrazione dello straniero, ma, prima ancora, capaci di cagionare pericolose violazioni ai suoi diritti fondamentali, vedasi S. Fratze, *op. cit.*, pp. 8-9; J. Kumin, *op. cit.*, pp. 7-8. Vedasi anche European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement. Final report*, cit., pp. 6 e 51, in cui si procede a una comparazione dei criteri richiesti per gli sponsor nei differenti programmi esistenti a livello europeo.

considerazione, come dimostra anche l'esperienza relativa al servizio SAI³⁶. Allo stato attuale, in relazione ai Corridoi umanitari, tali requisiti sono di fatto dati per presupposti: il numero estremamente circoscritto di iniziative e di soggetti privati coinvolti, nonché la reputazione di questi ultimi, hanno consentito di tralasciare la definizione di criteri di eleggibilità e di procedure di verifica che, però, diverrebbero irrinunciabili a fronte di un ampliamento della portata dell'istituto (e, dunque, del numero dei potenziali sponsor).

Ancora, analoga riflessione può svolgersi in relazione ai servizi di accoglienza e integrazione³⁷. Sono solo i manuali operativi e i *vademecum* predisposti dagli enti privati che hanno definito i contenuti di queste attività, che prendono avvio nella fase pre-partenza (con visite sanitarie e attività di prima formazione culturale, linguistica, giuridica, etc.) e che diventano fulcro della fase "interna" dei Corridoi umanitari, incentrandosi attorno alla messa a disposizione di un alloggio, alla fornitura del vitto e dei beni di necessità quotidiana, alla mediazione interculturale, ai corsi di lingua per adulti e all'inserimento scolastico per i minori, all'accompagnamento nella ricerca di un impiego professionale, all'erogazione di un

36. Si vedano, per esempio, le ultime linee guida in materia «Modalità di accesso degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo e di funzionamento del Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati», dettate dal d.m. 18.11.2019, dove in relazione agli enti attuatori, ossia agli operatori privati a cui gli enti locali si possono rivolgere per l'erogazione in concreto dei servizi di accoglienza e integrazione, viene richiesta «un'esperienza almeno biennale e consecutiva nell'ultimo quinquennio nell'accoglienza degli stranieri e una specifica esperienza nell'accoglienza di minori in stato di abbandono per i progetti dedicati ai minori stranieri non accompagnati» (art. 10). Oppure vedasi anche il Manuale operativo SPRAR 2018, redatto dal Ministero dell'interno, in cui si specificano ulteriori requisiti organizzativi che questi enti devono soddisfare (il Manuale è disponibile online: <https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2018/08/SPRAR-Manuale-Operativo-2018-08.pdf>). Per una riflessione sull'esternalizzazione dei servizi di accoglienza, vedasi F.V. Virzì, *L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: un'indagine sulle procedure di gara*, in questa *Rivista*, n. 2.2017, p. 1 ss. e G.A. Giuffrè, *Profili di organizzazione e di evidenza pubblica del sistema di accoglienza*, in *federalismi.it*, 2018, p. 2 ss. Ancora, in senso più ampio sul Sistema di Accoglienza e Integrazione e sulla sua evoluzione nel tempo, vedasi *ex pluribus* M. Perone, *L'accoglienza e l'integrazione. I sistemi previgenti e il SAI*, in H. Caroli Casavola (a cura di), *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 177 ss.; C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, p. 356 ss.; M. Giovannetti, *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, in questa *Rivista*, n. 1.2021, p. 28 ss.; C. Corsi, *Il diritto di asilo tra impasse, inasprimenti della disciplina e prossime riforme*, in *federalismi.it*, 2020, p. 4 ss.; F. Campomori, *La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in *Ist. fed.*, 2019, p. 5 ss.; F. Guella, *Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e disposizioni in materia di iscrizione anagrafica nel c.d. Decreto Sicurezza*, in *Osservatorio AIC*, 2019, p. 48 ss.; F. Manganaro, *Politiche e strutture di accoglienza delle persone migranti*, in *federalismi.it*, 2019, p. 2 ss.; N. Vettori, *Servizio pubblico di accoglienza e diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in questa *Rivista*, n. 3.2019, p. 135 ss.; S. Penasa, *L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?*, in questa *Rivista*, n. 1.2017, p. 1 ss. Infine, per uno sguardo a più ampio respiro, vedasi la pluralità di contributi contenuti in J. Woelk, F. Guella e G. Pelacani (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'emergenza immigrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

37. Anche questi, in relazione ai meccanismi SAI, sono puntualmente disciplinati dalle linee guida ministeriali e dal Manuale operativo citati nella precedente nota, oltre a poter essere ulteriormente dettagliati nei bandi e nei disciplinari delle gare tramite cui i singoli comuni procedono a individuare gli operatori privati cui affidare i servizi.

pocket money, etc.³⁸. Se in alcuni casi sono gli stessi enti privati che, nella propria documentazione interna, fanno riferimento al concetto di accoglienza diffusa, anche mediante l’inserimento dello straniero in nuclei familiari volontari chiamati ad accompagnarlo lungo il percorso di integrazione, e individuano nel sistema SAI il parametro di riferimento per l’erogazione dei servizi³⁹, non vi sono alcuna previsione vincolante e alcun controllo pubblico che assicurino l’adeguatezza e l’uniformità – quantomeno in relazione a livelli essenziali – delle prestazioni che gli enti privati intendono offrire ai vari beneficiari nei differenti contesti locali (e.g.: quante persone possono essere accolte per alloggio? Qual è la durata minima settimanale dei corsi di lingua? A quanto deve ammontare il *pocket money*?)⁴⁰. Per di più, può apparire significativo il fatto che la Caritas Italiana, nell’ambito dei Corridoi umanitari coinvolgenti la CEI, abbia fissato a €15 il contributo da destinare, *pro die*, al singolo rifugiato, dunque ben al di sotto della media dei costi dei servizi SAI: se questa scelta viene giustificata dall’ampio ricorso all’apporto di volontari che concorrono all’erogazione dei servizi per il migrante abbassandone i costi complessivi, la necessità di una regolazione e/o di una vigilanza pubblica su un tema tanto delicato pare indispensabile⁴¹.

Medesimo ragionamento, poi, potrebbe ripetersi per la formazione di operatori e volontari, nonché per la verifica delle qualifiche e delle competenze dei soggetti professionali coinvolti nell’erogazione dei servizi ai migranti: si tratta di attività, anche queste,

38. Per una ricognizione di questi servizi, in dottrina, P. Morozzo della Rocca, *op. cit.*, p. 26 ss. Indicazioni puntuali sulle prestazioni che gli operatori privati intendono offrire sono contenute in Caritas Italiana, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia*, cit., p. 51 ss. e Comunità di Sant’Egidio et al., *Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*, 2019, p. 42 ss., online: https://www.humanitariancorridor.org/wp-content/uploads/2019/12/REPORT_ITA_WEB.pdf. Per una riflessione in generale sui servizi che dovrebbero caratterizzare le ipotesi di *private sponsorship*, vedasi J. Kumin, *op. cit.*, p. 9.

39. Così Caritas Italiana, *Progetto rifugiato a casa mia. Vademecum per l’accoglienza*, (spec. art. 2.4.), online: <https://immigration.caritas.it/sites/default/files/2017-10/VADEMECUM%20PROTETTO-CORRIDOI.pdf>.

40. Sempre procedendo a un paragone con il sistema SAI, in questo caso il controllo preventivo dell’adeguatezza dei progetti di accoglienza e integrazione avviene su un duplice livello: *in primis* sono gli enti locali (generalmente i comuni) che, in quanto responsabili dell’erogazione dei servizi, procedono a un vaglio delle proposte dei soggetti privati cui intendono esternalizzare le prestazioni, nell’ambito delle procedure volte alla loro selezione; in secondo luogo, una volta che ente locale e ente attuatore hanno definito il progetto di accoglienza e integrazione, esso viene sottoposto, nell’ambito dell’istanza per l’ottenimento dei finanziamenti del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi di Asilo, alla competente Commissione per la valutazione delle proposte progettuali, istituita presso il Ministero dell’interno, che ne valuterà ulteriormente l’adeguatezza. Dal punto di vista normativo, questa procedura è disciplinata dal già menzionato d.m. 18.11.2019; in dottrina, vedasi F.V. Virzì, *op. cit.*

41. L’importo è così quantificato nei già citati Caritas Italiana, *Progetto rifugiato a casa mia. Vademecum per l’accoglienza*, cit., (spec. art. 2.4.) e Caritas Italiana, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia*, cit., p. 48. Per un paragone con il sistema SAI, può farsi riferimento a Corte dei conti, Deliberazione 29.12.2016, n. 19/2016/G, *La gestione del sistema dei servizi di “seconda accoglienza” in favore di stranieri (2014-2015)*, p. 69, in cui si indica una spesa media di «di euro 30,77 per i posti ordinari da bando, di euro 58,09 per i posti riservati ai minori e di euro 69,61 per i posti riservati a persone con disagio mentale e fisico». Si noti, poi, che nel *vademecum* Caritas, piuttosto che procedere a una distinzione di spesa in base alle caratteristiche – e, quindi, alle esigenze – del singolo individuo, si ammette solo la possibilità di richiedere, da parte delle Caritas diocesane, «un contributo ulteriore una tantum a Caritas italiana» in caso di particolare vulnerabilità del soggetto beneficiario.

integralmente rimesse ai privati, senza alcun coinvolgimento della parte pubblica diretto ad assicurare – anche e soprattutto alla luce della condizione di vulnerabilità che caratterizza i beneficiari – l'erogazione di prestazioni appropriate ed effettivamente benefiche per l'integrazione dei rifugiati⁴².

A fronte della carenza di verifiche di adeguatezza preventive, centrale, dunque, diviene il tema dei controlli delle attività svolte nel corso dei Corridoi umanitari. Allo stato attuale, nonostante la summenzionata previsione del «Nucleo di coordinamento, monitoraggio e valutazione dei risultati», solo organismi interni agli enti privati sembrano svolgere un ruolo di vigilanza attiva, condotta in parallelo al dipanarsi delle attività di accoglienza e integrazione e capace di portare a delle correzioni di rotta in corso d'opera⁴³. I soggetti firmatari dei protocolli di intesa hanno predisposto, infatti, una struttura di tutor territoriali di riferimento, chiamati ad assistere e monitorare gli operatori locali, nonché a riportare all'organizzazione centrale (Caritas Italiana) i risultati dell'attività di vigilanza⁴⁴. A ciò si aggiunge una disciplina interna di rendicontazione dei costi, al cui rispetto sono tenuti i referenti locali, i quali, poi, possono essere chiamati alla compilazione di report periodici sull'andamento dei progetti da indirizzare direttamente all'organizzazione centrale⁴⁵. Dunque, per quanto un sistema di controlli sia presente, anche in questo caso esso è frutto della sola iniziativa privata e, quindi, ci si può interrogare sulla ragionevolezza di una totale assenza da questo sistema dei soggetti pubblici.

Infine, tema di particolare rilievo è quello della definizione degli ambiti di competenza e delle sinergie nell'erogazione dei servizi sociali: se, infatti, i servizi più prettamente legati all'accoglienza e all'integrazione dello straniero restano in capo agli sponsor, i servizi di carattere generale (su tutti, quello sanitario e quello scolastico) non possono che rimanere

42. Sulla centralità dell'adeguata formazione degli sponsor, vedasi European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement. Final report*, cit., pp. 82-83 e S. Fratzke ed E. Dorst, *Volunteers and Sponsors: A Catalyst for Refugee Integration*, Bruxelles, Migration Policy Institute Europe, 2019, pp. 10-11, online: <https://www.migrationpolicy.org/research/volunteers-sponsors-refugee-integration>. Sulla previsione di attività di formazione da parte di Caritas, vedasi Caritas Italiana, *Progetto rifugiato a casa mia. Vademecum per l'accoglienza*, cit., (spec. art. 3.1.) che, pur qualificando come «obbligatorie» i momenti di formazione per i referenti dei progetti di accoglienza, non specifica ulteriormente in cosa consistano queste attività. Vedasi anche Caritas Italiana, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia*, cit., p. 51 che riconosce il carattere centrale della formazione delle comunità di accoglienza, pur sempre senza specificare particolarmente i contenuti di questa formazione.

43. Sull'importanza del monitoraggio in corso d'opera e della valutazione *ex post*, sia in un'ottica di protezione dei diritti dei beneficiari della *sponsorship* che di *learning by doing*, e sul ruolo che può essere riservato ai soggetti pubblici in tale ambito, vedasi European Commission, *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement. Final report*, cit., p. 9; S. Fratzke, *op. cit.*, pp. 2 e 8-9; J. Kumin, *op. cit.*, p. 14.

44. Vedasi Caritas Italiana, *Progetto rifugiato a casa mia. Vademecum per l'accoglienza*, cit., (spec. art. 3) e anche Caritas Italiana, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia*, cit., p. 54.

45. Vedasi Caritas Italiana, *Progetto rifugiato a casa mia. Vademecum per l'accoglienza*, cit., (spec. art. 2.4.).

di competenza pubblica, laddove il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione internazionale garantisce il pieno diritto di accesso per lo straniero a questi servizi⁴⁶.

L'opportunità di puntualizzare i rispettivi incarichi e le rispettive responsabilità diventa evidente in presenza dell'ipotesi patologica della rottura della *sponsorship*, che si potrebbe verificare, per esempio, come conseguenza della sopravvenuta incapacità (*in primis*, economica) degli operatori locali di svolgere le attività di accoglienza e integrazione, oppure come conseguenza del deterioramento del rapporto fiduciario tra operatori/volontari locali (su tutti, la famiglia ospitante) e il rifugiato. In questo caso, se il subentro nell'erogazione dei servizi (anche di integrazione) da parte degli enti pubblici appare più che plausibile (se non doveroso, in base alla normativa nazionale – su tutti, art. 42 d.lgs. n. n. 286/1998), questione differente e meritevole di specificazione sarebbe quella della possibilità per le pubbliche amministrazioni di rivalersi sugli operatori privati per i costi sostenuti e che, sulla base degli accordi, sarebbero dovuti rimanere a carico degli sponsor.

3. La disciplina della *Private Sponsorship of Refugees* come definita dalla normativa canadese in materia di immigrazione

A fronte di un quadro nazionale lacunoso sotto numerosi profili, la comparazione con il programma canadese di *Private Sponsorship of Refugees (PSR Program)* potrebbe dare luogo a suggerimenti su una più corretta definizione dei rapporti tra la parte pubblica e quella privata. La vicenda del *PSR Program*, formalmente avviata più di quaranta anni fa, affonda le sue radici nella tradizione dei reinsediamenti posti in essere dallo Stato nordamericano sin dall'inizio del XX secolo, innanzitutto in risposta alle condizioni di vita drammatiche sofferte dai popoli europei in seguito alle due guerre mondiali⁴⁷. Fino al 1976,

46. In questo senso, l'art. 27 d.lgs. 19.11.2007, n. 251 equipara i titolari di protezione internazionale ai cittadini italiani, quanto all'accesso alle prestazioni sociali e sanitarie. Si ricordi, poi, che non solo il riconoscimento della protezione internazionale, ma, prima ancora, lo *status* di richiedente protezione garantisce l'accesso all'istruzione, alle prestazioni del servizio sanitario e ad altre misure assistenziali, come disposto dal d.lgs. 18.8.2015, n. 142. Per una ricognizione dei diritti all'assistenza dei cittadini stranieri vedasi, *ex pluribus*, C. Corsi, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 2018, p. 1 ss.; Id., *Servizi sociali agli immigrati*, in *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori*, a cura di F. Astone, F. Manganaro, A. Romano Tassone e F. Saitta, Soveria Mannelli, Rubettino Editore, 2009, p. 95 ss.; Id., *I servizi sociali in favore degli immigrati*, in *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, a cura di A. Albanese e C. Marzuoli, Bologna, il Mulino, 2003, p. 189 ss.; E.V. Zonca, *La cittadinanza sociale degli stranieri. Profili comparatistici*, Padova, Cedam, 2016; F. Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013; B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in Aa.Vv., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, Jovene, 2010, p. 163 ss. Invece, sul fatto che la *private sponsorship* non azzeri tutti i costi relativi ai servizi assistenziali destinati ai migranti, alcuni dei quali restano sempre e comunque in capo all'apparato pubblico, vedasi S. Fratze, *op. cit.*, p. 7 e J. Kumin, *op. cit.*, pp. 16-17.

47. Per una ricostruzione dell'evoluzione storica del *PSR Program*, vedasi J. Bond e A. Kwadrans, *Resettling Refugees through Community Sponsorship: A Revolutionary Operational Approach Built on Traditional Legal*

anno di introduzione del primo *Immigration Act*⁴⁸ volto a recepire a livello nazionale gli obblighi derivanti dalla sottoscrizione della Convenzione sui rifugiati del 1951 e, dunque, a dare una compiuta disciplina normativa del *resettlement*, questi reinsediamenti furono frutto di decisioni governative *ad hoc*, accompagnate di pari passo da iniziative di reinsediamento provenienti direttamente dalla società civile. Anche nel contesto canadese, infatti, una prima essenziale spinta verso l'introduzione di un programma di *private sponsorship* venne da organizzazioni di matrice religiosa (inizialmente, il *Mennonite Central Committee* e il *Jewish Immigrant Aid Services*, seguiti durante la Seconda guerra mondiale dal *Canadian Christian Council for the Resettlement of Refugees*, dal *National Inter-Faith Immigration Committee* e da altre organizzazioni) che si impegnarono, all'interno di una cornice normativa non ben definita, a trasportare, accogliere e integrare sul suolo canadese soggetti in condizioni di vulnerabilità, in aggiunta ai rifugiati reinsediati tramite gli interventi governativi⁴⁹. Evidente, dunque, è la similitudine con l'attuale situazione italiana di prima e spontanea genesi della *private sponsorship*.

Punto di svolta per l'esperienza d'oltre oceano fu l'introduzione, nel 1976, della menzionata disciplina normativa dei reinsediamenti. In accoglimento delle istanze provenienti dai rappresentati delle citate organizzazioni religiose, il legislatore, oltre a istituire un programma governativo di *resettlement* (*Government Assisted Refugee – GAR*) che garantiva l'accoglienza – a carico del sistema pubblico – di una quota di rifugiati annualmente determinata dall'esecutivo, introduceva la *section 115 (1) (b)* dell'*Immigration Act*. Con essa si è consentito a individui (cittadini canadesi o lungo-soggiornanti) o a persone giuridiche (sia *for profit* che *non profit*) di farsi carico del reinsediamento di ulteriori quote di rifugiati, rimandando a successivi atti regolamentari per la definizione dei criteri di determinazione dei possibili beneficiari, dei requisiti degli sponsor, delle modalità procedurali e delle responsabilità degli sponsor stessi⁵⁰.

Così, se il 1976 viene considerato l'anno di nascita del *PSR Program*, il 1978 fu invece l'anno in cui l'istituto in analisi trovò una prima e sostanziale applicazione. Da una parte, vennero adottate le *Immigration Regulations*⁵¹, ossia il regolamento governativo con cui

Infrastructure, in *Canada's Journal on Refugees*, 2019, p. 86 ss. (spec. p. 88 ss.); S. Labman, *Private Sponsorship: Complementary or Conflicting Interests?*, *Ivi*, 2016, p. 67 ss. (spec. p. 68 ss.).

48. *Immigration Act*, S.C. 1976, c. 52; la legge, oggi sostituita dall'*Immigration and Refugee Protection Act* del 2001, è consultabile nella sua versione originaria online: <https://pier21.ca/research/immigration-history/immigration-act-1976#footnote-1>.

49. Si veda S. Labman, *op. cit.*, p. 68.

50. *Section 115 Immigration Act 1976*: «1. The Governor in Council may make regulations [...] (b) prescribing classes of persons whose applications for landing may be sponsored by Canadian citizens and prescribing classes of persons whose applications for landing may be sponsored by permanent residents».

51. *Immigration Regulations*, 1978, SOR/78-172.

furono definiti i summenzionati profili necessari per l’attuazione concreta dell’istituto e, dall’altra, la tragedia dei rifugiati in fuga dai conflitti che flagellavano Vietnam, Laos e Cambogia smosse al punto l’opinione pubblica da generare un primo, sostanziale ricorso al programma di sponsorizzazione⁵². Nel biennio 1978-1979, 35.000 rifugiati furono accolti da soggetti privati, mentre, ad oggi, il numero complessivo di migranti accolti dall’avvio del programma si aggira attorno ai 330.000. Questi numeri, combinati con quelli degli sponsor (oltre 117 organizzazioni stabilmente impegnate nell’attività di *sponsorship* e due milioni di canadesi coinvolti, solamente negli ultimi 5 anni, nel *resettlement* dei rifugiati siriani) confermano il carattere ordinario di un meccanismo che è stato capace, in alcuni momenti della sua storia, di pareggiare o superare il numero di rifugiati annui supportati dal programma di reinsediamento governativo⁵³, anche giungendo a risultati di inclusione sociale migliori di quelli assicurati dal meccanismo pubblico⁵⁴.

Ad oggi, nonostante le sostanziali modifiche apportate con l’*Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) del 2001⁵⁵ – accompagnato dalle *Immigration and Refugee Protection Regulations* (IRPR) del 2002⁵⁶ – e con successivi interventi, la disciplina dei *resettlement* risulta ancora incentrata sulla coppia di programmi governativo (*Government Assisted Refugees*) e privato (*Private Sponsorship of Refugees*), a cui si è aggiunto nel 2013 il *Blended Visa Office Referred* (BVOR), ossia un programma caratterizzato da un finanziamento pubblico di parte dei costi di reinsediamento, concesso a fronte di una più limitata possibilità di scelta per lo sponsor privato dei possibili beneficiari⁵⁷. Infatti, se le finalità del *PSR Program* restano sostanzialmente quelle elencate in apertura di questo scritto in relazione al modello generale di *private sponsorship* (su tutte, l’ingresso sicuro e

52. G. Neuwirth e L. Clark, *Indochinese Refugees in Canada: sponsorship and Adjustment*, in *International migratory review*, 1981, p. 131 ss.

53. Per i numeri relativi al *PSR Program*, vedasi Government of Canada, *By the numbers – 40 years of Canada’s Private Sponsorship of Refugees Program*, 2020, online: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2019/04/by-the-numbers--40-years-of-canadas-private-sponsorship-of-refugees-program.html>. Vedasi anche S. Labman *op. cit.*, p. 71; Canadian Council for Refugees, *Reviewing Canada’s Private Sponsorship of Refugees Program*, 2016, online: <https://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/renewing-psr-jan-2016.pdf>; D. Pressé e J. Thomson, *The Resettlement Challenge: Integration of Refugees from Protracted Refugee Situations*, in *Refuge*, 2008, p. 94 ss. (spec. p. 95). Da questi documenti si deduce che, in Canada, la media di ingressi di richiedenti protezione è di circa 11.000 individui all’anno (dunque ben inferiore a quella italiana), di cui, generalmente, più della metà beneficia comunque del programma di reinsediamento governativo *GAR*, e la restante cifra del *PSR Program*.

54. Vedasi M. Beiser, *Sponsorship and Resettlement Success*, in *Journal of International Migration and Integration*, 2003, p. 203 ss.

55. *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, online: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-2.5/index.html>.

56. *Immigration and Refugee Protection Regulations*, 2002, SOR/2002-227, online: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/sor-2002-227/>.

57. Per uno sguardo complessivo sui tre programmi, vedasi J. Hyndman, W. Payne e S. Jimenez, *The State of Private Refugee Sponsorship in Canada: Trends, Issues, and Impact. RRN/CRS Policy Brief Submitted to the Government of Canada*, 2016, online: https://refugeereseach.net/wp-content/uploads/2017/02/hyndman_feb%E2%80%9917.pdf.

legale, l'addizionalità rispetto agli ingressi governativi, la riduzione dei costi pubblici)⁵⁸, particolare accento nell'ordinamento canadese è da sempre stato posto sulla possibilità di scelta dei beneficiari da parte degli sponsor, pur rimanendo nell'ambito dei soggetti integranti i requisiti di vulnerabilità.

D'altra parte, proprio questa possibilità di scelta, combinata con la capacità dei cittadini/*permanent residents* canadesi di diventare direttamente sponsor del reinsediamento, ha gradualmente fatto virare il programma nordamericano verso un sistema di ricongiungimento familiare allargato, considerata la naturale tendenza degli individui a essere più propensi ad affrontare un non trascurabile investimento di risorse in favore di soggetti nei cui confronti sussistono legami parentali e che non avrebbero potuto fare ingresso in Canada attraverso altre forme di ricongiungimento. Riguardo a questa trasformazione si ravvisano opinioni controverse, tanto in dottrina quanto nella società civile. Da una parte, si colloca chi valuta positivamente la possibilità che il *PSR Program* operi anche (e soprattutto) come strumento di ricongiungimento: il fatto che il possibile beneficiario sia parente dello sponsor non esclude la necessaria valutazione della sua condizione di vulnerabilità, che da sola legittima il reinsediamento, mentre la preesistenza di una rete sociale al momento di arrivo incrementa le *chances* di integrazione del rifugiato. Inoltre, la possibilità di sponsorizzare i propri familiari garantirebbe la perpetuazione del *PSR Program* stesso: il rifugiato, giunto sul suolo canadese, acquisisce lo *status* di *permanent resident* che gli consente di procedere alla sponsorizzazione di un nuovo soggetto. Non mancano, tuttavia, le critiche di chi ravvisa in questa trasformazione una degenerazione negli intenti del *PSR Program*, che comporta la trasgressione della sua natura primigenia di meccanismo destinato all'ingresso di rifugiati anonimi, ossia eleggibili esclusivamente a fronte della loro vulnerabilità, indipendentemente dai legami con la società di destinazione. Il rischio, poi, sarebbe quello di trascurare individui altrettanto (se non più) meritevoli di protezione, per agevolare esclusivamente i "privilegiati" che già vantano contatti in Canada⁵⁹.

Ad ogni modo, indipendentemente dai legami di parentela, possono essere beneficiari del *PSR Program* solo i soggetti riconducibili a due categorie di stranieri meritevoli di

58. Per una sintetica ricostruzione delle finalità del programma, vedasi Council for Refugees, *Reviewing Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., p. 2.

59. Le differenti posizioni sono riassunte in, J. Hyndman, W. Payne e S. Jimenez, *op. cit.*, pp. 5-6; S. Labman, *op. cit.*, p. 69; T.R. Denton, *Unintended consequences of Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, 2013, online: https://www.hhrmwpg.org/opinion/unintended-consequences-of-canada-s-private-sponsorship-of-refugees-program_102; Id., *Understanding Private Refugee Sponsorship in Manitoba*, in *Journal of International Migration and Integration*, 2003, p. 257 ss. (spec. p. 260 ss.); N.K. Lamba e H. Krahn, *Social Capital and Refugee Resettlement: The Social Networks of Refugees in Canada*, *Ivi*, 2003, p. 335 ss. (spec. p. 357); H. Ademan, *Private Sponsorship of Refugee Program*, in *Refuge*, 1992, p. 2 ss. (spec. p. 4).

assistenza umanitaria, ossia gli appartenenti alla *Convention refugee abroad class* o alla *Country of asylum class*⁶⁰. I primi sono migranti che si trovano fuori dalla propria nazione di origine e che non possono farvi ritorno per motivi di razza, religione, opinione politica, appartenenza a un particolare gruppo sociale, etc.; i secondi, invece, ricomprendono gli individui che hanno abbandonato la loro nazione di origine per sfuggire a guerre civili o conflitti armati, o che hanno subito sostanziali violazioni dei propri diritti fondamentali⁶¹. La presenza di questi requisiti può essere valutata dai *Canadian Visa Offices abroad* o *ex ante*, ossia indipendentemente da qualsiasi richiesta di *sponsorship*, così da inserire il migrante in apposite liste da cui potranno essere selezionati i beneficiari del *PSR Program*, oppure *ex post*, ossia in seguito a una richiesta di sponsorizzazione di un individuo non inserito nelle summenzionate liste, ma ritenuto eleggibile da uno sponsor privato, così da garantire – tramite controllo pubblico – la correttezza della valutazione svolta dall’operatore privato e l’effettiva eleggibilità del soggetto⁶².

Rilasciato il visto di ingresso, i beneficiari potranno entrare nel territorio canadese – con trasporto organizzato dagli sponsor – dove si vedranno riconosciuto lo *status* di *permanent resident*, che garantisce loro una effettiva equiparazione ai cittadini canadesi quanto ai diritti, ivi inclusi quelli sociali, oltre che un percorso sostanzialmente abbreviato verso la cittadinanza⁶³.

3.1. La presenza costante degli attori pubblici: dal controllo sui requisiti degli sponsor, alla vigilanza sull’adeguatezza delle prestazioni di accoglienza e integrazione

Dunque, se riguardo alla fase “esterna” della *private sponsorship*, descritta a conclusione della precedente sezione, è possibile notare una similitudine nella disciplina dei rapporti pubblico-privati con quanto accade anche per i Corridoi umanitari, l’ordinamento canadese si configura sicuramente per una disciplina più dettagliata rispetto al ruolo delle pubbliche autorità nella fase “interna” del programma. Prima di tutto, vi sono puntuali

60. Sui beneficiari, vedasi RSTP, *Handbook for Sponsoring Groups, Chapter 3. Who Can Be Sponsored?*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2016/06/Chapter-3-Who-Can-Be-Sponsored.pdf>; E. Yahyaoui Krivenko, *Hospitality and sovereignty: what can we learn from the Canadian private sponsorship of refugees program?*, in *International Journal of Refugee Law*, 2012, p. 579 ss.

61. Queste definizioni sono fornite dalla *section 96 IRPA 2001* e dalle *sections 144-147 IRPR 2002*.

62. Per una ricostruzione di questo meccanismo, vedasi RSTP, *Handbook for Sponsoring Groups, Chapter 3. Who Can Be Sponsored?*, cit.; T.R. Denton, *op. cit.*; B. Treviranus e M. Casasola, *Canada’s Private Sponsorship of Refugee Program: A Practitioners Perspective of its Past and Future*, in *Journal of International Migration and Integration*, 2003, p. 177 ss. (spec. p. 182). Il diniego di eleggibilità può essere contestato innanzi alle Corti federali, le quali procederanno a un sindacato di legittimità – e non di merito – del suddetto diniego; vedasi RSTP, *All About Refusals*, online: <https://www.rstp.ca/en/infosheet/all-about-refusals/>.

63. Vedasi E. Yahyaoui Krivenko, *op. cit.*, p. 579 ss.

disposizioni in relazione alla natura degli sponsor, suddivisi in tre categorie generali, e ai requisiti necessari affinché gli operatori privati possano assumere questo ruolo⁶⁴.

Prima delle suddette tre categorie è quella degli *Sponsorship Agreement Holders* (SAHs), ossia organizzazioni di diritto privato che hanno stipulato apposito accordo con il Ministero dell'immigrazione, mediante cui si impegnano a implementare un numero di *sponsorship* annue, assumendo la responsabilità per la relativa gestione, dalla selezione dei beneficiari alla loro integrazione nel territorio canadese. Al fine di poter procedere alla sottoscrizione dell'accordo, queste organizzazioni devono soddisfare alcuni requisiti, tra cui: essere dotate di autonomia patrimoniale, avere un capitale adeguato in relazione al numero di sponsorizzazioni annue per cui si impegnano (determinato sulla base di un costo medio annuo per la singola sponsorizzazione), dimostrare una chiara comprensione e condivisione degli obiettivi del *PSR Program*, avere una solida base di volontari direttamente coinvolti nelle attività di accoglienza e integrazione, non avere membri condannati per reati di particolare gravità e non avere inadempiti – come organizzazione – agli obblighi relativi a una precedente *sponsorship*⁶⁵. Questi soggetti, poi, possono occuparsi direttamente delle attività di reinsediamento oppure possono delegarne lo svolgimento ai propri *Constituent Groups*, ossia ramificazioni locali che si assumono la responsabilità dell'accoglienza e dell'integrazione dello straniero⁶⁶. Evidente, dunque, è la somiglianza, sotto molti aspetti, con le organizzazioni sottoscrittrici dei protocolli d'intesa nell'ordinamento italiano, senza trascurare il fatto che la maggioranza delle SAHs sono proprio organizzazioni di natura religiosa. La vera differenza sta nel loro numero (oltre 100, contro le 5 del panorama italiano) che ha evidentemente reso necessaria la definizione e il controllo dei suesposti requisiti minimi che consentano la stipula dell'*agreement*⁶⁷.

Una seconda categoria di sponsor è, poi, quella dei *Community Groups*, ossia organizzazioni di diritto privato, anche non dotate di autonomia patrimoniale, che vogliono assumersi l'impegno di sponsorizzare un rifugiato, ma che non hanno sottoscritto alcun

64. *In primis*, si veda la *section 13 IRPA 2001*, ai sensi della quale: «*A Canadian citizen or permanent resident, or a group of Canadian citizens or permanent residents, a corporation incorporated under a law of Canada or of a province or an unincorporated organization or association under federal or provincial law — or any combination of them — may sponsor a foreign national, subject to the regulations*». Sulle caratteristiche di questi sponsor, che verranno di seguito descritte nel corpo del testo, si veda RSTP, *Handbook for Sponsoring Groups, Chapter 2. Who Can Sponsor?*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2014/03/Chapter-2-Who-Can-Sponsor-revised-130218.pdf>.

65. Per una dettagliata descrizione delle caratteristiche degli SAHs, vedasi RSTP, *Becoming a Sponsorship Agreement Holder*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2018/10/Becoming-a-SAH-general-July-2018.pdf>.

66. In materia, vedasi RSTP, *Handbook for Sponsoring Groups, Chapter 2.1. Sponsorship Agreement Holders*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2014/03/Chapter-2-Section-1-NOV-2017-FC.pdf>.

67. Sui numeri e sulla natura degli SAHs, vedasi Government of Canada, *By the numbers – 40 years of Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., e A. Chapman, *Private Sponsorship and Public Policy*, 2014, p. 3, online: <https://cpj.ca/wp-content/uploads/PrivateSponsorshipandPublicPolicyReport-1.pdf>.

accordo con il Ministero dell'immigrazione. La mancanza dell'*agreement*, d'altra parte, non preclude la possibilità di divenire sponsor, ma comporta l'esigenza di un vaglio più stringente – in sede di presentazione della singola istanza di *sponsorship* – circa la sussistenza dei requisiti tecnici, organizzativi e patrimoniali ritenuti indispensabili per assicurare un positivo esito del reinsediamento⁶⁸.

Terza e ultima categoria di sponsor è quella dei cosiddetti *Groups of Five*, ossia gruppi di almeno cinque cittadini canadesi o *permanent-residents* (di età pari o superiore ai 18 anni, che vivano nella comunità in cui avverrà l'inserimento dello straniero, che non siano stati condannati per reati di particolare gravità e che non abbiano inadempito agli obblighi relativi a una precedente *sponsorship*) che si impegnano a sponsorizzare un rifugiato. Anche in questo caso, la mancanza di un accordo *ex ante* con il Ministero dell'interno comporta l'esigenza di una procedura aggravata di valutazione della capacità del *Group of Five* di portare a termine soddisfacentemente il ricollocamento del migrante⁶⁹.

Rilevante è poi il fatto che, ai fini della valutazione delle domande di *sponsorship* – e dunque, prima di tutto, ai fini della verifica di idoneità degli sponsor – sia stato istituito il *Resettlement Operations Centre*, ossia un unico apparato amministrativo – comunque riconducibile al Ministero dell'immigrazione canadese – che raduna tutte le domande di sponsorizzazione le quali, precedentemente, erano invece gestite dai molteplici uffici locali del Ministero⁷⁰.

Osservando più da vicino i profili del procedimento che si svolge innanzi a questa amministrazione, l'istanza di sponsorizzazione deve essere accompagnata dalla presentazione di apposita documentazione predisposta dal Ministero dell'immigrazione

68. Sui *Community Groups*, vedasi RSTP, *Handbook for Sponsoring Groups, Chapter 2.2. Community Sponsors*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2014/03/Chapter-2-Section-2-NOV-2017-FC.pdf>.

69. Per un approfondimento sulle caratteristiche dei *Groups of Five*, vedasi RSTP, *Handbook for Sponsoring Groups, Chapter 2.3. Groups of Five*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2014/03/Chapter-2-Section-3-NOV-2017-FC.pdf>. Si noti che il legislatore, accogliendo le critiche rivolte alla summenzionata trasformazione del *PSR Program* in un programma di riunificazione familiare allargato (vedasi quanto detto in relazione alla precedente nota 59), ha apportato modifiche alla *section 153* dell'IRPR nel 2011, per cui solo le SAHs sono ancora libere nell'individuazione dei beneficiari, mentre i *Community Groups* e i *Groups of Five* o sponsorizzano migranti già dichiarati eleggibili dai *Canadian Visa Offices abroad* e inseriti nelle apposite liste, oppure possono proporre soggetti esterni alle liste solo qualora essi abbiano già ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato dall'UNHCR o dalla nazione di transito. D'altra parte, questo non ha impedito che, ancora oggi, il maggior numero delle richieste di *sponsorship* sia caratterizzata dalla presenza di legami familiari: infatti, le stesse SAHs prediligono le ipotesi in cui vi siano dei parenti del beneficiario che, direttamente con l'organizzazione centrale o con un suo *Constituent Group*, si assumano l'impegno di sostenere (prima di tutto economicamente) l'accoglienza e l'integrazione dello straniero. Al riguardo, S. Labman, *op. cit.*, p. 69; E. Yahyaoui Krivenko, *op. cit.*, p. 579 ss.; T.R. Denton, *Understanding Private Refugee Sponsorship in Manitoba*, in *Journal of International Migration and Integration*, 2003, p. 250 ss. (spec. p. 260).

70. Vedasi Canadian Council for Refugees, *Reviewing Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., p. 3 e, per una critica a questa centralizzazione delle operazioni, che non ha portato all'efficiamento prospettato, vedasi A. Chapman, *op. cit.*, p. 5. Sulla lunghezza eccessiva delle procedure di verifica si tornerà nella successiva nota 82.

(Immigration, Refugees and Citizenship Canada – IRCC), i cui contenuti variano a seconda della natura del soggetto istante e, dunque, della menzionata esigenza di procedere a un vaglio più o meno approfondito delle sue caratteristiche. Così, le SAHs, forti dell'esame preventivo a cui sono state sottoposte in sede di stipula dell'*agreement* con il Ministero, devono presentare versioni alleggerite dello *sponsorship undertaking* e del *settlement plan*⁷¹. Il primo consiste in un'espressa assunzione di responsabilità in relazione alla singola *sponsorship*, distinguendosi dunque dal più generale accordo stipulato in sede ministeriale. L'*undertaking* contiene l'indicazione delle generalità dell'organizzazione privata (nonché dell'eventuale *Constituent Group* a cui verrà delegata la gestione pratica del reinsediamento) e quelle del papabile beneficiario e degli eventuali familiari (solo coniuge e figli fino ai 18 anni), accompagnate dall'assunzione espressa di responsabilità in relazione a un elenco – ancora generale – di attività da svolgersi nell'ambito del reinsediamento⁷². Questa generica elencazione delle obbligazioni dello sponsor, simile a quella contenuta nei protocolli di intesa italiani, è però adeguatamente integrata tramite il *settlement plan*, ossia il piano di accoglienza e integrazione, che si apre con un'articolata tabella contenente una puntuale indicazione delle principali esigenze che si prevede il rifugiato possa dover affrontare nell'ambito del suo percorso di inserimento sociale; tabella che deve essere completata indicando chi (tra la SAH, il *Constituent Group* o un eventuale co-sponsor) si assume la responsabilità di soddisfare i singoli bisogni. A questa prima sezione dai contenuti vincolati, segue una seconda parte in cui l'organizzazione viene chiamata a dettagliare il piano di accoglienza e a dimostrarne l'adeguatezza in relazione alle caratteristiche del rifugiato di cui si propone la *sponsorship*⁷³.

71. La necessità di presentare lo *sponsorship undertaking* e il *settlement plan* deriva dall'esplicita previsione in tal senso della già menzionata *section 153 (1) (b) IRPR 2002*, per cui: «*In order to sponsor a foreign national and their family members who are members of a class prescribed by Division 1, a sponsor [...] must make a sponsorship application that includes a settlement plan, an undertaking and, if the sponsor has not entered into a sponsorship agreement with the Minister, a document issued by the United Nations High Commissioner for Refugees or a foreign state certifying the status of the foreign national as a refugee under the rules applicable to the United Nations High Commissioner for Refugees or the applicable laws of the foreign state, as the case may be*».

72. Questo elenco include: accogliere il rifugiato all'arrivo, fornirgli un'abitazione adeguata, aiutarlo a soddisfare le sue esigenze di vita quotidiana, assisterlo nell'apprendimento della lingua, nella ricerca del lavoro e nell'integrazione sociale, il tutto per dodici mesi dal suo ingresso sul territorio canadese. Vedasi *Sponsorship Undertaking – Sponsorship Agreement Holders*, online: <http://www.rstp.ca/en/applications/the-refugee-sponsorship-application-forms/>.

73. I profili da trattare spaziano dalla richiesta di una specifica descrizione dell'alloggio, all'indicazione del personale professionale e volontario che sarà direttamente incaricato dell'accoglienza, con la necessaria puntualizzazione degli incarichi di ciascuno; ancora, si chiede di definire come si armonizzeranno i servizi di integrazione offerti dal privato con gli ulteriori servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché la precisazione delle attività dirette a soddisfare le esigenze specifiche – per esempio, di natura sanitaria – che contraddistinguono il singolo rifugiato. Vedasi *Settlement Plan – Sponsorship Agreement Holders*, online: <http://www.rstp.ca/en/applications/the-refugee-sponsorship-application-forms/>.

Contenuti in larga parte analoghi caratterizzano anche l'*undertaking* e il *settlement plan* per i *Groups of Five* e i *Community Groups*. Tra le principali differenze si può notare l'esigenza, solo per i *Community Groups*, di fornire una descrizione della natura, dei fini, della struttura e delle modalità di finanziamento dell'organizzazione, nonché delle sue precedenti esperienze in materia di assistenza dei migranti⁷⁴. A questo aspetto si aggiunge, sia per i *Groups of Five*, sia per i *Community Groups*, l'obbligo di inserimento, all'interno del *settlement plan*, di un piano finanziario sufficientemente articolato. Tale piano si deve aprire con l'indicazione del costo presumibile della sponsorizzazione, variabile in relazione alle caratteristiche del migrante e della sua famiglia, da determinarsi sulla base di appositi parametri definiti dall'amministrazione (e relazionati ai costi dei servizi offerti dal programma governativo di *resettlement*, il già citato GAR). Definito così il *budget* minimo di reinsediamento, spetterà allo sponsor indicare quanto intende investire in relazione ai singoli beni e servizi da fornire al privato (dalla casa, al *pocket money*, al pagamento dei costi per i servizi di istruzione), così da assicurare che il totale investito sia pari o superiore all'importo minimo inizialmente determinato. Ciò posto, lo sponsor dovrà indicare l'origine delle risorse economiche appena specificate, precisando se esse provengono da un *trust fund* istituito *ad hoc* in vista della *sponsorship* (unica opzione percorribile per i *Community Group*) o se e in che misura saranno frutto dell'impegno dei singoli individui, membri del *Group of Five*⁷⁵. In relazione a quest'ultima tipologia di sponsor, poi, assume particolare rilievo la comunicazione dei dati relativi ai profili finanziari dei cinque firmatari dell'*undertaking*, i quali sono chiamati a illustrare la propria condizione lavorativa e il proprio reddito annuo che, appunto, diverrebbe fonte di sostentamento anche per il rifugiato durante l'anno di validità della *sponsorship*⁷⁶.

L'attenzione all'adeguatezza degli sponsor e dei progetti di accoglienza/integrazione viene poi accompagnata da un effettivo impegno delle pubbliche autorità in materia di formazione degli operatori privati. Infatti, al di là degli incarichi di formazione (del proprio personale e di quello dei *Constituent Groups*) a cui si possono obbligare le SAHs nell'ambito dei loro *agreements* con il Ministero dell'interno, nell'ordinamento canadese si è colta l'esigenza di garantire livelli minimi di formazione di tutto il personale, i volontari e gli individui coinvolti, anche a fronte della presenza di una molteplicità non uniforme di possibili

74. Vedasi *Sponsorship Undertaking and Settlement Plan – Community Sponsor*, online: <http://www.rstp.ca/en/applications/the-refugee-sponsorship-application-forms/>.

75. Vedasi *Sponsorship Undertaking and Settlement Plan – Community Sponsor* e *Sponsorship Undertaking and Settlement Plan – Groups of Five*, entrambi online: <http://www.rstp.ca/en/applications/the-refugee-sponsorship-application-forms/>.

76. Così *Financial Profile – Groups of Five*, online: <http://www.rstp.ca/en/applications/the-refugee-sponsorship-application-forms/>.

soggetti sponsorizzatori. Così, il governo ha finanziato un programma *ad hoc*, il c.d. *Refugee Sponsorship Training Program* (RSTP) che, oltre a fornire informazioni, documentazione e manuali pratici per il corretto svolgimento dell'attività di sponsorizzazione, offre assistenza diretta ai soggetti privati nelle varie fasi del programma e organizza specifici servizi di formazione rivolti agli operatori⁷⁷.

Analoghe considerazioni possono svolgersi riguardo alla vigilanza sulla attività degli sponsor. Da un lato, sulla base degli *agreements*, le SAHs assumono obblighi di monitoraggio interni, in relazione ai cui contenuti e modalità di svolgimento mantengono ampia discrezionalità, stante il carattere generale delle obbligazioni abitualmente contenute negli accordi. Dall'altro, gli uffici locali del Ministero dell'immigrazione hanno il compito di vigilare sull'attività degli sponsor – tutti i tipi di sponsor – per verificare che essi rispettino le loro responsabilità finanziarie, di supporto morale e di supporto all'integrazione definite nell'*undertaking* e nel *settlement plan*. In quest'ottica, gli uffici locali del Ministero possono seguire varie linee di azione, che ricomprendono, per esempio, interviste ai rifugiati, richieste di informazioni ai migranti e agli operatori, e svolgimento di attività di mediazione per la risoluzione dei conflitti tra sponsor e beneficiari⁷⁸.

Ancora, il governo si è impegnato a facilitare il dialogo e il coordinamento dell'azione pubblica con quella privata, finanziando la costituzione e l'attività della *SAH Association*, al cui vertice si colloca un consiglio direttivo incaricato di farsi portavoce delle istanze delle SAHs, ossia dei soggetti che, allo stato attuale, si fanno carico della maggior parte delle *private sponsorships* nel panorama canadese (due terzi dei beneficiari sono assistiti dalle SAHs, mentre il restante terzo è ripartito tra *Groups of Five* e *Community Groups*)⁷⁹.

Da ultimo, quanto alla specificazione delle sfere di competenza pubblica e privata nell'erogazione dei servizi ai migranti, la puntuale indicazione dei compiti degli sponsor

77. Sul supporto pubblico alla formazione degli operatori quale passaggio verso una più intensa collaborazione pubblico-privata verificatosi nell'ambito dell'evoluzione del *PSR Program*, vedasi B. Treviaranus e M. Casasola, *op. cit.*, p. 191. Quanto al RSTP, le informazioni sul programma, sulle relative attività e la documentazione messa a disposizione (tra cui il già più volte menzionato *Handbook for Sponsoring Groups*), sono disponibili online: <http://www.rstp.ca/en/>.

78. Per una ricostruzione complessiva dei meccanismi di monitoraggio, sia pubblici che interni alle organizzazioni private, vedasi RSTP, *SAHs: Best Practices for monitoring*, online: <http://www.rstp.ca/en/sponsorship-responsibilities/best-practices-for-monitoring-for-sahs/> e Citizenship and Immigration Canada, *Operation Manual IP-3 – In Canada Processing Of Convention Refugees Abroad and Members Of The Humanitarian Protected Person Abroad Classes (Part 1 – General)*, p. 5, online: <https://www.canada.ca/content/dam/ircc/migration/ircc/english/resources/manuals/ip/ip03-part1-eng.pdf>.

79. Sulla centralità degli SAHs per il *PSR Program* e sulla creazione della *SAH Association*, J. Hyndman, W. Payne e S. Jimenez, *op. cit.*, p. 5; Id., *Private refugee sponsorship in Canada*, in *Forced migration review*, 2017, p. 56 ss.; A. Chapman, *op. cit.* (quest'ultima opera contiene anche una critica all'attuale mancanza di attenzione che il governo centrale riserverebbe alle comunicazioni a lui indirizzate da parte della *SAH Association*, spec. 10 ss.). Riguardo all'avvertita opportunità di istituire canali di comunicazione pubblico-privati *ad hoc*, in relazione al periodo precedente alla *SAH Association*, vedasi H. Adelman, *Private Sponsorship of Refugees Program. Employment and Immigration Canada, in Refugee*, 1992, p. 2 ss. (spec. p. 7 ss.).

contenuta nei *settlement plan* – che già di per sé concorre a circoscrivere gli impegni degli enti privati – è accompagnata da ulteriore documentazione governativa volta a specificare quali siano i servizi di accoglienza e integrazione finanziati dal governo a cui gli sponsor possono fare ricorso gratuitamente⁸⁰.

Anche per quanto riguarda le ipotesi di rottura della *sponsorship*, la disciplina regolamentare è chiara nel prevederne le conseguenze: se la rottura è imputabile al migrante, questo continuerà ad avere accesso ai servizi sociali generali, a fronte del suo *status* di *permanent resident*, ma non necessariamente avrà accesso agli specifici servizi di integrazioni previsti dal *Resettlement Assistance Program* (programma che gestisce la fornitura dei servizi nell’ambito dei *resettlement* governativi); se la rottura, invece, è imputabile allo sponsor, esso sarà responsabile per i costi dei servizi di integrazione erogati dalle pubbliche amministrazioni in sua sostituzione e il mancato rimborso di tali importi precluderà al privato l’assunzione di nuovi incarichi di *sponsorship*⁸¹.

Il più definito quadro dei rapporti tra amministrazione e privati o, meglio, il più definito ruolo dell’amministrazione nel sistema di *private sponsorship* canadese, non ha comunque impedito che si verificassero inefficienze e criticità⁸². Per esempio, si sono evidenziate mancanze in termini di dialogo e armonizzazione dell’azione pubblica e privata. Così, se da un lato le istanze del *SAH Council* restano spesso inascoltate, il governo ha soventemente preso, in via unilaterale e senza alcuna consultazione con i rappresentanti degli sponsor,

80. L’importanza di definire puntualmente le responsabilità delle amministrazioni e dei privati è stata chiaramente avvertita nell’ordinamento canadese nel primo periodo di vita del *PSR Program*, vedasi H. Adelman, *op. cit.*, p. 8. Per una sintetica esposizione di come, allo stato attuale, sono ripartite queste responsabilità, vedasi Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC), *Responsibilities of Sponsorship Groups & Availability of IRCC-funded Resettlement and Settlement Services*, online: <http://www.rstp.ca/wp-content/uploads/2019/11/Responsibilities-of-Sponsors-and-Availability-of-IRCC-funded-Services-for-PSRs-and-BVORs-Oct-2019.pdf>.

81. Vedasi la *section* 153 (1) e (4) IRPR 2002, in materia di violazione dell’*undertaking* (c.d. *default*) dello sponsor. Per una dettagliata esposizione delle conseguenze della rottura della *sponsorship*, vedasi RSTP, *Sponsorship Disputes and Breakdowns*, online: <http://www.rstp.ca/en/infosheet/sponsorship-disputes-breakdowns/#:~:text=If%20you%20would%20like%20assistance,disputes%2C%20breakdowns%20and%20defaults%2C%20please>.

82. Si noti che la principale criticità lamentata nel sistema canadese riguarda la fase “esterna”, ossia le tempistiche eccessive delle procedure amministrative di accoglimento dell’istanza di sponsorizzazione, con ritardi principalmente imputati alle necessità di valutare l’effettiva condizione di vulnerabilità del candidato beneficiario, piuttosto che l’adeguatezza dello sponsor e del suo programma di accoglienza e integrazione. Tale tematica è riscontrabile nella maggior parte della dottrina canadese menzionata, su tutti, A. Chapman, *op. cit.*, p. 5 e Canadian Council for Refugees, *Renewing Canada’s Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., p. 2 ss. Queste tempistiche – che in alcuni casi arrivano fino a 70 mesi – non possono che portare a dubitare dell’efficacia in sé del programma, non risultando compatibili con le probabili condizioni “emergenziali” dei beneficiari (attenuate dal solo fatto di trovarsi già in uno Stato di transito e non più nella propria nazione di origine, dove erano direttamente esposti al pericolo), né con quelle dei possibili sponsor (soprattutto se si tratta di *Community groups* e *Groups of fives*), la cui possibilità e volontà di procedere a sponsorizzazione potrebbero variare durante questa lunga attesa (si pensi anche solamente al soddisfacimento dei requisiti economici).

decisioni capaci di incidere pesantemente sul funzionamento del sistema⁸³. Tra queste, si può ricordare l'introduzione di un limite massimo annuale di *sponsorship*, inferiore rispetto alle capacità ricettive espresse dai privati e dunque in contrasto con la natura addizionale del *PSR Program*. Ancora, in senso diametralmente opposto, si può menzionare l'assunzione, sul piano internazionale, di impegni di reinsediamento con l'indicazione anche del numero di rifugiati di cui si farà carico il *PSR Program* – il tutto senza alcuna previa consultazione con i rappresentanti degli sponsor (un esempio si è avuto in relazione alla crisi siriana). Infine, va richiamata la riduzione dei servizi sanitari accessibili ai rifugiati del *PSR Program* (non accompagnata da analoga riduzione per i beneficiari del programma di reinsediamento governativo), che ha comportato il sensibile incremento dei costi a carico degli operatori privati, mettendo a rischio la disponibilità di risorse adeguate da investire nell'inclusione sociale dei beneficiari⁸⁴.

Da ultimo, vale la pena menzionare il report *Evaluation of the Resettlement Programs – 2016* realizzato da parte del Ministero dell'immigrazione canadese⁸⁵. Prima di tutto, bisogna dare atto di come la presenza di una lunga e puntuale analisi sullo stato dei meccanismi di *resettlement* sia di per sé sintomo dello svolgimento di un'effettiva attività pubblica di vigilanza e monitoraggio. Quanto ai contenuti, invece, questi confermano le criticità menzionate in precedenza, mentre numerose raccomandazioni evidenziano ulteriormente l'opportunità di rafforzare il ruolo pubblico nel settore della *private sponsorship*, soprattutto in chiave di formazione e monitoraggio degli operatori, ritenuti indispensabili per garantire la corretta integrazione e la tutela dei diritti dei rifugiati.

4. Quale futuro per i Corridoi umanitari in Italia?

La comparazione tra la *sponsorship* italiana e quella canadese dimostra chiaramente come una più stringente definizione del ruolo pubblico e una più concreta assunzione di responsabilità da parte delle pubbliche amministrazioni si rivelino un passaggio necessario non solo *pro futuro*, in un'ottica di espansione e normalizzazione del programma di sponsorizzazione, ma anche in chiave attuale, quale pressante esigenza per garantire il pieno

83. Riguardo a queste criticità, si vedano S. Labman, *op. cit.*, p. 70 ss.; A. Chapman, *op. cit.*, p. 4 ss. e Canadian Council for Refugees, *Renewing Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., p. 3 ss.

84. A seguito di una sentenza della Corte Federale canadese, tuttavia, tale riduzione è stata ritenuta contraria alla *Canadian Charter of Rights and Freedom*, imponendo una ri-espansione del supporto – *Canada (AG) v Canadian Doctors for Refugee Care 2014 FCA 252*. In materia, vedasi S. Labman, *op. cit.*, p. 70.

85. Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC), *Evaluation of the Resettlement Programs (GAR, PSR, BVOR and RAP)*, 7.7.2016, online: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/reports-statistics/evaluations/resettlement-programs.html>.

rispetto dei diritti fondamentali degli individui coinvolti nei Corridoi umanitari, oltre che dell'interesse pubblico a una loro corretta integrazione⁸⁶.

L'attuale modello canadese – che è appunto modello sia nei suoi successi che nelle sue mancanze, da cui è opportuno imparare per prevenirle – non solo è l'esito di un percorso iniziato quaranta anni fa⁸⁷, ma ha anche goduto di una condizione favorevole per la sua fioritura, difficilmente ricreabile in un contesto geografico e sociale quale quello che contrassegna l'Italia al momento attuale. Prima di tutto il Canada si caratterizza per una lunga e soddisfacente storia di immigrazione, che tuttora sostiene un'opinione pubblica e una politica favorevole al fenomeno migratorio, percepito principalmente come un positivo apporto per la risoluzione dei problemi economici e demografici del paese⁸⁸. Ulteriore risultato di questa “storia di immigrazione” è dato da una popolazione con una fortissima componente di soggetti nati fuori dal paese (si stima circa il 20%) che non solo supporta la percezione positiva del fenomeno migratorio, ma – come visto nelle precedenti pagine – agevola anche il perpetuarsi dei meccanismi di *sponsorship*, con cittadini e *permanent residents* che si dimostrano pronti a sponsorizzare familiari ancora all'estero⁸⁹. Infine, non può trascurarsi la felice collocazione geografica del Canada, circondato dall'oceano e da un vicino ricco come gli Stati Uniti, che gli ha consentito di vivere le emergenze migratorie non come “protagonista forzato”, ma come che “attore volontario”, encomiabile nel suo impegno ma pur sempre capace di scegliere e regolare i propri flussi in entrata⁹⁰.

Guardando all'Italia, invece, la situazione è chiaramente differente. Ciò vale per un'opinione pubblica e una politica che si sono dimostrate spesso diffidenti – se non apertamente ostili – al fenomeno migratorio⁹¹. Vale anche per un contesto sociale in cui il

86. Per considerazioni simili sul ruolo dei soggetti pubblici, seppur in relazione alla *private sponsorship* in generale, vedasi S. Fratzke, L. Kainz, H. Beirens, E. Dorst e J. Bolter, *Refugee Sponsorship Programmes. A Global State of Play and Opportunities for Investment*, Bruxelles, Migration Policy Institute Europe, 2019, p. 5-7, online: <https://www.migrationpolicy.org/research/refugee-sponsorship-programs-opportunities-investment>.

87. Si consideri come la stessa dottrina nordamericana, nella fase iniziale di vita del *PSR Program*, riscontrasse carenze (su cui il legislatore è, con maggiore o minore successo, in seguito intervenuto) simili a quelle che vengono lamentate in questa riflessione in relazione ai Corridoi umanitari, come per esempio l'originaria assenza di norme e controlli atti a garantire l'adeguatezza e l'uniformità dei servizi offerti dai vari sponsor ai migranti; si vedano H. Ademan, *op. cit.*, p. 6 ss. e Neuwirth e Clark, *op. cit.*, p. 134 ss.

88. Vedasi J. Hyndman, W. Payne e S. Jimenez, *The State of Private Refugee Sponsorship in Canada: Trends, Issues, and Impact. RRRN/CRS Policy Brief Submitted to the Government of Canada*, cit., p. 10.

89. In materia T.R. Denton, *Unintended consequences of Canada's Private Sponsorship of Refugees Program*, cit., ed E. Yahyaoui Krivenko, *op. cit.*, p. 579 ss.

90. Riguardo a questa critica, vedasi D. Pressé e J. Thomson, *op. cit.*, p. 95.

91. Sul diffondersi delle retoriche “nazionaliste”, in base alle quali si rivendica il primato degli interessi dei cittadini su quelli dei migranti, così da legittimare approcci fortemente restrittivi quanto all'ingresso, accoglienza, accesso ai servizi e, in generale, godimento dei diritti da parte degli stranieri, vedasi M. Savino, *Il diritto dell'immigrazione: quattro sfide*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 381 ss.; ancora, per un'analisi delle ragioni alla base dell'ampio interesse suscitato nel dibattito pubblico dal tema migratorio, vedasi F. Cortese, M. Cvajner, M.P. Paladino, G. Sciortino, J. Vaes, *Crisi*

numero di immigrati stabilmente presenti sul suolo italiano è, sì, fortemente in crescita (come dimostra il fatto che i ricongiungimenti familiari siano la prima voce di ingresso nel nostro paese)⁹², ma che è caratterizzato da una disciplina normativa che ostacola la stabilizzazione giuridica dello straniero, prevedendo criteri particolarmente stringenti in materia di ottenimento della cittadinanza e, prima ancora, della lungo-residenza, ossia gli *status* che potrebbero essere razionalmente richiesti per ricoprire la posizione di sponsor⁹³. Vale, infine, per la collocazione geografica, che fa comunque degli accessi via mare la principale modalità di ingresso dei richiedenti asilo.

Non mancano, poi, più generali dubbi sulla possibilità della *private sponsorship* di essere veramente uno strumento ordinario di gestione migratoria. Nonostante i suoi quaranta anni di vita, infatti, si discute ancora nel contesto canadese se la sponsorizzazione privata sia una risorsa capace di rinnovarsi o sia risorsa destinata ad estinguersi col tempo a fronte di una progressiva perdita di interesse dei privati⁹⁴. I numeri del *PSR Program* sembrano far pendere l'ago della bilancia verso la prima delle due opzioni, mostrando anche una chiara elasticità dell'istituto, ovvero una capacità di estendere fortemente la propria portata a fronte dei momenti di emergenza (si ricorda il richiamato picco di accoglienze del 1978-1979 in relazione alla crisi indocinese, così come quelli, successivi, avvenuti in risposta alla caduta dell'URSS e alla crisi siriana, in cui decine di migliaia di rifugiati sono stati accolti su base annua, a fronte di medie più contenute, nel novero di 3000 unità, in condizioni ordinarie)⁹⁵. La stessa elasticità, d'altra parte, dimostra il rilievo che l'attenzione mediatica può avere sull'istituto in questione, assicurando un forte sostegno alle situazioni

migratorie e mobilità umana: una prospettiva multi-disciplinare, in *Giornale italiano di psicologia*, 2019, p. 409 ss. e M. Savino., *Le prospettive dell'asilo in Europa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, p. 553 ss. (spec. pp. 554-555).

92. Nel 2018, il 42.3% dei nuovi ingressi in Italia era riconducibile ad ipotesi di riunificazioni familiari, come risulta da ISTAT, *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza*, 2018, p. 3 online: https://www.istat.it/it/files/2018/11/Report_cittadini_non_comunitari.pdf. Il peso della riunificazione familiare è ulteriormente aumentato negli anni successivi, pur nella generale riduzione degli ingressi (anche causati dai maggiori impedimenti alla circolazione e all'ingresso degli stranieri dovuti alla pandemia di COVID-19), sino ad arrivare al 59% del totale nel 2020, come riscontrato da ISTAT, *Cittadini non comunitari in Italia. Anni 2020-2021*, 2021, online: https://www.istat.it/it/files/2021/10/Cittadini-non-comunitari_2020_2021.pdf.

93. Per un sintetico e aggiornato inquadramento di tali requisiti, vedasi i capitoli I e XI di P. Morozzo della Rocca (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2021.

94. S. Labman, *op. cit.*, p. 76, in cui l'Autore esprime queste perplessità in forma metaforica, interrogandosi sul fatto che il *PSR Program* possa considerarsi una risorsa assimilabile a una foresta, dunque capace di rinnovarsi se curata adeguatamente, oppure a una miniera, inesorabilmente destinata ad estinguersi.

95. Vedasi J. Hyndman, W. Payne e S. Jimenez, *The State of Private Refugee Sponsorship in Canada: Trends, Issues, and Impact. RRN/CRS Policy Brief Submitted to the Government of Canada*, cit., p. 7; S. Labman, *op. cit.*, p. 71; B. Treviaranus e M. Casasola, *op. cit.*, p. 181.

maggiormente capaci di attirare l'attenzione pubblica, ma rischiando di avere scarso impatto in relazione a situazioni altrettanto gravi, ma non ugualmente pubblicizzate⁹⁶.

Dunque, pur non mancando gli ostacoli per un'espansione e una normalizzazione della *private sponsorship* nel nostro paese, non si vuole negare che un ampliamento della sua portata potrebbe dar luogo a un valido e meritevole strumento chiamato ad agire a completamento (*rectius*, in aggiunta) del già esistente sistema di ingresso, accoglienza e integrazione⁹⁷. Da un lato, la normalizzazione del sistema dei Corridoi umanitari potrebbe effettivamente attenuare la pressione delle migrazioni non pianificate e salvare vite umane (con migranti che potrebbero preferire attendere un reinsediamento legale, qualora i tempi procedurali restino ragionevoli, piuttosto che rischiare la propria vita lungo le tratte migratorie), così come potrebbe consentire una gestione più efficiente e pianificata delle attività di accoglienza e integrazione e – da ultimo – una razionalizzazione della relativa spesa pubblica.

Dall'altro lato, spinte in tale direzione arrivano chiaramente dall'ordinamento europeo, laddove vari interventi – per quanto in nessun modo vincolanti – evidenziano il ruolo chiave che possono assumere «i programmi di sponsorizzazione da parte di comunità o privati» nello sviluppare l'offerta di percorsi legali verso l'Europa⁹⁸. Tali programmi, infatti, «possono aiutare gli Stati membri ad aumentare il numero di posti di reinsediamento e a integrare con successo i rifugiati nelle comunità di accoglienza», migliorando anche il sostegno pubblico a favore dei rifugiati e aiutando a prevenire spostamenti irregolari, ivi inclusi quelli successivi al reinsediamento⁹⁹. Questo, d'altro canto, appare in consonanza con il crescente ruolo riconosciuto alla società civile nella gestione del fenomeno migratorio¹⁰⁰.

96. J. Hyndman, W. Payne e S. Jimenez, *Private refugee sponsorship in Canada*, cit., p. 57. Quanto all'impatto dell'attenzione mediatica sull'accoglienza e sulla percezione dei migranti, attuali conferme giungono, anche per l'Italia, in relazione alla recente e “vicina” crisi umanitaria conseguente alla guerra in Ucraina, che ha comportato un'ingente mobilitazione della società civile, con molte famiglie che hanno manifestato la loro disponibilità ad accogliere migranti in fuga dal conflitto. Circostanza, quest'ultima, assai più rara in relazione a guerre e a emergenze umanitarie più “lontane”, incapaci di catturare un'analogia attenzione da parte della collettività.

97. Sul ruolo chiave della realizzazione di un apparato organizzativo (e amministrativo) capace di perseguire efficientemente la gestione del fenomeno migratorio, dalla regolarizzazione delle vie di accesso agli interventi in tema di accoglienza e integrazione, vedasi P. Bonetti, *Editoriale al Fascicolo 3*, in questa *Rivista*, 2021, online: <https://www.dirittoimmigrazioneecittadinanza.it/128-fascicolo-n-3-2021/editoriale-n-3-2021/231-editoriale>; F. Cortese, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2019, p. 435 ss.; M. Savino, *Il diritto dell'immigrazione: quattro sfide*, cit., p. 381 ss.

98. Così il già menzionato *Nuovo Patto per la Migrazione e l'Asilo*, [COM(2020)609] del 23.9.2020 (spec. p. 25).

99. Così la Commissione europea nella *Raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE* [C(2020)6467] del 28.9.2020 (spec. p. 5). Sulle ulteriori esperienze di sponsorizzazione privata nei singoli ordinamenti degli Stati Membri, si fa rinvio al contributo di Cecilia Siccardi in questo numero della *Rivista*.

100. Vedasi, da ultimo, la già menzionata Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027* [COM(2020)758] del 24.11.2020 che, seppur limitatamente al tema dell'integrazione, dedica due specifiche sezioni alla costruzione di «partenariati solidi per un processo di integrazione più efficace» (pp. 17-19, in cui si evidenzia

Su tutto, quello che appare veramente importante per le future evoluzioni dei Corridoi umanitari in Italia è giungere a una più realistica riconsiderazione degli stessi come un'effettiva *partnership* pubblico-privata, volta a migliorare le capacità recettive del paese e a incrementare le *chances* di un'inclusione sociale di successo per gli stranieri, e non solo come un mero espediente per la riduzione dei costi e delle attenzioni pubbliche in materia migratoria¹⁰¹. L'introduzione di un esaustivo quadro normativo, l'implementazione di un'adeguata struttura amministrativa di supporto e, quindi, la definizione di un corretto bilanciamento tra l'autonomia privata e l'irrinunciabile ruolo pubblico di vigilanza e regolazione sembrano, a questo punto, i passi necessari per una benefica crescita dell'istituto negli anni a venire¹⁰².

Che i tempi siano maturi per giungere a questo risultato è stato recentemente ricordato dalla Corte costituzionale che, partendo dalla nuova disciplina introdotta in relazione al ruolo della società civile nel perseguimento dei pubblici interessi¹⁰³, ha esaltato l'importanza del modello di amministrazione condivisa, in cui i privati sono chiamati a diventare (non attori esclusivi, ma) alleati di un'amministrazione con cui collaborare per giungere al miglior

l'importanza di «responsabilizzare le comunità di accoglienza» attraverso varie linee di intervento) e al supporto della «partecipazione e [del]l'incontro con la società di accoglienza» (pp. 22-24, in cui si incentivano forme partecipazione attiva e congiunta, tanto dei migranti, quanto delle «popolazioni autoctone», alla vita sociale delle comunità di appartenenza).

101. La concretezza di questo rischio è resa evidente proprio dalle vicende dell'ultimo protocollo siglato in relazione alla crisi afghana, laddove lo Stato italiano, pur essendosi impegnato a finanziare il trasporto dei possibili beneficiari, si è poi dimostrato economicamente incapace di far fronte a tale obbligazione, così (colpevolmente) ritardando l'avvio dei Corridoi stessi; per una ricostruzione di tale profilo, L. Borsatti, *Afghanistan, quei corridoi umanitari che non partono mai*, 7.2.2022, online: <https://www.huffingtonpost.it/blog/2022/02/07/news/afghanistan-quei-corridoi-umanitari-che-non-partono-mai-8683948/>.

102. Chiaro, in questo senso, P. Bonetti, *op. cit.*, laddove l'Autore parla di «opachi protocolli per “corridoi umanitari” stipulati con enti o soggetti del terzo settore, magari nell'ambito di vaghi programmi di reinsediamento finanziati dalla UE (che forse saranno pure estesi agli afghani)». Quello che l'Autore suggerisce, infatti, è la previsione di un “tridente” di soluzioni per l'ingresso regolare degli stranieri: oltre a meccanismi di evacuazione urgente e al necessario superamento dell'attuale *impasse* in tema di visti umanitari, bisognerebbe garantire «specifici programmi di ricollocazione e reinsediamento finanziati dalla UE e gestiti dai Governi, anche con la collaborazione di organizzazione internazionali e di enti del terzo settore, in favore di ben determinati gruppi di persone bisognose di protezione internazionale che chiedano di lasciare un altro Stato in cui hanno trovato una prima protezione che però non è durevole, né effettiva. Ogni programma dovrebbe essere regolato con norme chiare e con garanzie sia per il richiedente, sia per la presa in carico da parte del sistema di accoglienza [enfasi aggiunta]». Sempre in materia, vedasi anche P. Morozzo della Rocca, *op. cit.*, p. 31, in cui l'Autore parla di una «sfida di fattibilità» di una collaborazione tra lo Stato e la società civile, nonché D. Borgonovo Re, *op. cit.*, p. 1732, in cui l'Autrice sottolinea a sua volta l'importanza del bilanciamento tra ruolo pubblico e ruolo privato, evidenziando come gli interventi delle autorità non possano eccedere fino a snaturare la centralità, nelle *sponsorship*, dell'attività privata. Dunque, anche in una prospettiva di garanzia delle prerogative degli operatori privati, una più chiara definizione delle reciproche sfere di competenza gioverebbe alla sopravvivenza e all'ulteriore fioritura dell'istituto dei Corridoi umanitari.

103. Il riferimento è, naturalmente, al d.lgs. 3.7.2017, n. 117, c.d. Codice del Terzo settore.

soddisfacimento delle necessità di tutti i membri della collettività (“vecchi o nuovi”) che si trovino in situazioni di bisogno¹⁰⁴.

Che le esigenze siano pressanti, poi, ha trovato chiara manifestazione in relazione alla corrente situazione drammatica con cui si è aperto questo scritto. In un primo momento, infatti, si è a cercare di far fronte al rapido e ingente flusso di migranti in ingresso dall’Ucraina ampliando i posti del sistema di accoglienza esistente (tanto quello SAI, quanto quello dei Centri di Accoglienza Straordinaria), di fatto a discapito degli ulteriori possibili beneficiari, considerati i limiti di elasticità e di risorse dei meccanismi in questione¹⁰⁵. In un secondo momento, si è compresa l’importanza e l’irrinunciabilità – specie in tale situazione di emergenza – dell’ulteriore azione sussidiaria e solidale che può essere svolta dalla società civile, prevedendo la definizione di altre «forme di accoglienza diffusa, diverse da quelle previste nell’ambito delle strutture di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo 18.8.2015, n. 142, da attuare mediante i Comuni, gli enti del Terzo settore, i Centri di servizio per il volontariato, gli enti e le associazioni iscritte al registro di cui all’articolo 42 del decreto legislativo 25.7.1998, n. 286 e gli enti religiosi civilmente riconosciuti, prevedendo sostanziale omogeneità di servizi e costi con le citate strutture di accoglienza»¹⁰⁶. D’altro canto, proprio quest’ultima affermazione («prevedendo sostanziale omogeneità di servizi e costi con le citate strutture di accoglienza»), accompagnata dalla delega alle ordinanze di protezione civile per la «disciplina delle diverse forme di supporto all’accoglienza» in questione¹⁰⁷, dimostra come l’afflato solidaristico della società civile debba essere accompagnato da un’irrinunciabile guida delle pubbliche amministrazioni specialmente in una materia, quale quella migratoria, in cui interessi pubblici e diritti fondamentali degli individui sono tanto inscindibilmente intrecciati.

104. Vedasi Corte cost. 26.7.2020, n. 131. Per un commento alla sentenza, G. Arena, *L’amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, 2020, p. 1449 ss., nonché la pluralità di contributi in A. Fici, L. Gallo e F. Giglioni (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni e enti del terzo settore*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020. Sull’amministrazione condivisa si è oramai espressa ampia dottrina, soprattutto a fronte dei crescenti margini di implementazione riconosciuti a tale modello amministrativo; basti qui il richiamo all’opera in cui tale nozione ha trovato la sua prima formulazione, G. Arena, *Introduzione all’amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, p. 29 ss., laddove lo stesso Autore ne riconosce la continuità con il pensiero di altri illustri Autori tra cui, su tutti, F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, ora in Id., *Scritti giuridici*, Milano, Vita e Pensiero, 2006, I, p. 869 ss.

105. Vedasi il d.l. 28.2.2022, n. 16, laddove l’art. 3 prevede l’attivazione di ulteriori tremila posti nel sistema SAI, con i due successivi commi che dispongono di fatto una “condivisione delle risorse” precedentemente destinate ai soli migranti provenienti dall’Afghanistan, disciplinando poi nel comma 5 l’accoglienza anche nelle ulteriori strutture di cui agli artt. 9 e 11 d.lgs. 18.8.2015, n. 142. Quanto alle più puntuali disposizioni volte all’attuazione di tali previsioni, vedasi l’ordinanza del Capo di Dipartimento della Protezione Civile 4.3.2022, n. 872.

106. Cfr. art. 31 d.l. 21.3.2022, n. 21.

107. Alcune prime indicazioni al riguardo sono contenute nella recentissima ordinanza del Capo di Dipartimento della Protezione Civile 29.3.2022, n. 881.