

ANNUARIO ADiM

2024

Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione

A cura di

Barbara Giovanna Bello

Giampiero Cassola

Giulia Del Turco

Federica Passarini

Mario Savino

Michela Tuozzo

Flavio Valerio Virzì

ADiM
Accademia Diritto e Migrazioni



Questo volume è stato realizzato con il contributo economico del progetto PRIN 2022 “Legal Pathways for Refugees in the Euro-Mediterranean Context: The Feasibility of Processing Asylum Claims outside the EU” (EUROPATHWAYS - CUP J53D23005740006). L’iniziativa è promossa dall’Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM), rete scientifica che riunisce studiosi italiani e stranieri impegnati in attività ricerca e formazione in materia di immigrazione.



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



IntOME
Integration of Migrants in Europe

Jean Monnet
Centre of Excellence
UNIVERSITY OF TUSCIA

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2025
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
979-12-235-0477-2

INDICE

<i>Introduzione</i>	10
---------------------	----

PARTE I

VERSO LA PROCEDURA DI FRONTIERA IN ALBANIA?

IL PROTOCOLLO ITALIA-ALBANIA E LA SUA ATTUAZIONE

MARIO SAVINO, La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa	23
FATIMA ZAHRA EL HARCH, Il Protocollo Italia-Albania al vaglio della Corte costituzionale albanese	34
ELISA RUOZZI, Il Protocollo fra Italia e Albania come fondamento di un regime di <i>territorial lease</i> : alcune riflessioni in tema di responsabilità internazionale	42
ELENA VALENTINI, <i>Habeas corpus sine corpore?</i>	49
MARIO SAVINO, Il nuovo decreto sulla garanzia finanziaria: via libera alla procedura di frontiera in Italia e in Albania?	59

LA *QUERELLE* SUI PAESI DI ORIGINE SICURI

AGOSTINA PIRRELLO, Paesi di origine: sicuri che siano sicuri?	69
GIAMPIERO CASSOLA, Il controllo giurisdizionale sulla designazione dei Paesi di origine sicuri: l'istruttiva esperienza della Francia	78
MARIO SAVINO, La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma	89
MARIO SAVINO, Se i giudici tornassero a occuparsi del caso concreto? L'impasse sui Paesi sicuri e una possibile via di uscita	104
MARIO SAVINO, Il Diritto è morto? Lunga vita al Diritto! Come la Cassazione ha risolto il rebus dei Paesi sicuri e quali implicazioni trarne	120

PARTE II

GLI STRUMENTI DELLA DETERRENZA

RESPINGIMENTI E NON-REFOULEMENT

CHIARA RAUCEA, Fifty Shades of Non-Refoulement: The CJEU's Distorting Reading of Article 1D Refugee Convention for Refugees of Palestinian Origin	149
FRANCESCA RONDINE, <i>H.T. c. Germania e Grecia</i> : i respingimenti alla frontiera tra finzioni, presunzioni e tutele effettive	157
FRANCESCA TASSINARI, Il diritto all'informazione e il respingimento indiretto dei richiedenti asilo nel Sistema Dublino	165

LA DETENZIONE AMMINISTRATIVA

LORENZO BERNARDINI, <i>L'habeas corpus</i> dei migranti secondo la Consulta, ovvero: il ritratto di un diritto fondamentale sempre più sbiadito?	176
GIAMPIERO CASSOLA, La "valutazione caso per caso" nel trattenimento dei richiedenti protezione internazionale: attività vincolata o discrezionale?	184
GIULIA FABINI, I numeri della detenzione amministrativa in Italia	194
MIRIANA LANOTTE, <i>Errare humanum est, perseverare autem diabolicum</i> : la doppia condanna dell'Ungheria in materia di asilo	204
FRANCESCA RONDINE, Quante pareti ha una prigione? Il trattenimento nelle zone di transito (ungheresi) nuovamente al vaglio della Corte EDU	214
PAOLA REGINA, Il "caso CPR" alla luce del diritto europeo	222
MARIA FALCONE, Brevi note sulla tutela della salute nei C.P.R.	227

ESPULSIONE E PERICOLOSITÀ SOCIALE

SIMONA D'ANTONIO, Automatismi espulsivi e discrezionalità amministrativa	235
CLAUDIO COSTANZO, Espulsioni per pericolosità sociale e fenomeno migratorio, tra prevenzione e sanzione	244
LUIGI PREVITI, Pericolosità sociale e sopravvenienze fattuali: il tortuoso sentiero della giurisprudenza amministrativa alla ricerca della miglior tutela	252

PARTE III CORTI E LEGISLATORI: LE ALTRE NOVITÀ

DANIEL THYM, Judicial Dynamism and Its Limits: the Role of National Courts and their Interaction with the CJEU	262
--	-----

LA GIURISPRUDENZA INTERNAZIONALE

LAURA SALVADEGO, L'ampiezza dell'obbligo positivo di ammettere un cittadino straniero nel caso <i>Ghadamian c. Svizzera</i>	275
MARIA CRIPPA, I procedimenti italiani sui crimini contro i migranti in Libia alla luce del sistema di giustizia penale internazionale	285

LA GIURISPRUDENZA EUROPEA

MARIA FIORE ANGORI, Migrazioni femminili: la Corte di Giustizia dell'Unione europea riconosce lo status di rifugiato alle donne vittime di violenza di genere	294
PAOLA PANNIA, L'identificazione con il valore della parità tra donne e uomini come motivo di persecuzione: la Corte di Giustizia e le trappole della dimensione assiologica	302
SILVIA RIZZUTO FERRUZZA, La Corte di Giustizia torna sul concetto di atti persecutori in una prospettiva di avanzamento del diritto internazionale sui rifugiati	312
VALENTINA FAGGIANI, L'assimilazione dello "stile di vita occidentale" basato sulla parità di genere come nuovo motivo per la concessione della protezione internazionale: una categoria indeterminata e di difficile applicazione	320

LA GIURISPRUDENZA NAZIONALE

ANGELO RAFFAELE SALERNO, Centralità del discorso sulle fonti e tutela dei diritti fondamentali nella sentenza della Corte costituzionale n. 15 del 2024	329
CARLA DI MARTINO, L'accesso (negato) degli stranieri alle provvidenze sociali e il ruolo delle Corti	338
LAURA RICCI, Protecting the Vulnerable Offender: the Non-Punishment of the Victim of Trafficking Within the Italian Penal System	346
AMINA MANEGGIA, La giurisdizione dello Stato della bandiera sugli individui soccorsi da navi private: un'analisi sull'onda del caso <i>Asso 28</i>	353

LE NORME EUROPEE

GORAN SANDIC JANJA POPOVIĆ, A Rarity in Action: Temporary Protection in the EU – Here to Stay?	362
ELENA ARDITO, La revisione della Direttiva UE anti-tratta: un testo ancora da migliorare	369

LE NORME NAZIONALI

MADIA D'ONGHIA, CLAUDIO DE MARTINO, Le novità in materia di lavoro nell'ultimo Decreto flussi: qualche buon proposito, semplificazioni (apparenti) e rischi di ineffettività	380
CHIARA PREVETE, Il riconoscimento dello status di richiedente permanente ai cittadini europei nel Regno Unito: criticità e conseguenze sul diritto amministrativo inglese	389
ALICE STEVANATO, Il paradosso della contemporaneità. La protezione giuridica del migrante ambientale nei più recenti sviluppi normativi	396
MICHELA GIACHETTI FANTINI, L'autorizzazione all'ingresso o alla permanenza del familiare come istituto di garanzia del superiore interesse del minore e del diritto all'unità familiare	405
MICHELA TUOZZO, Corridoi umanitari: chiaroscuri del processo selettivo e della garanzia dei diritti	416

PARTE IV

LE TENDENZE GENERALI

LA DIGITALIZZAZIONE

MICHELA LEGGIO, The Dual Nature of Digitalization of Asylum Procedure: Analyzing the CBP One	429
MICHELA LEGGIO, La digitalizzazione della funzione conoscitiva pubblica nel settore migratorio	440
CECILIA MANZOTTI, A European Language Detection Software to Determine Asylum Seekers' Country of Origin: Questioning the Assumptions and Implications of the EUAA's Project	452
CRISTIANA NAPOLITANO, Digitalizzazione delle procedure di ingresso: il trattamento dei dati e il difficile equilibrio tra la sicurezza pubblica e il rispetto dei diritti fondamentali degli immigrati	462

FRANCESCA TASSINARI, From Eurodac to Interoperability and Back: Transferring Personal Data for Resettlement and Admission Purposes	472
LORENZA TOMASSI, La digitalizzazione dalla pubblica amministrazione come possibile condizione di discriminazione degli stranieri nell'accesso ai servizi <i>welfare</i> . L'importante ruolo del terzo settore	482
ZORANCO VASILKOV, Artificial Intelligence in the Service of Border Control in the EU	491

ALTRI PARADIGMI E TENDENZE

FILIPPO ROSSI, Costanti storico-giuridiche del “governo” delle migrazioni. Riflessioni a margine del convegno ADiM 2024	499
LORENZO PACINOTTI, Dalla cittadinanza sociale alla persona umana? Qualche considerazione storica	507
NATALIA PANOU, The Paradoxes of the European Migration “Emergency”	515
MARIA LUDOVICA GUALTIERI, La protezione dello straniero nella tradizione arabo-islamica	523
GIUSEPPE TERRANOVA, Dal Marocco al Global South: come cambia la geografia della popolazione	531
MARIA VITTORIA FORTE, L'Italia e la gestione delle migrazioni dalla Libia: tra blocchi all'arrivo indiscriminati e corridoi umanitari esclusivi	539

CORRIDOI UMANITARI:
CHIAROSCURI DEL PROCESSO SELETTIVO
E DELLA GARANZIA DEI DIRITTI

Michela Tuozzo*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La selezione dei beneficiari nei corridoi umanitari: i criteri. – 2.1. I criteri di vulnerabilità e la procedura di valutazione. – 2.2. La selezione extraterritoriale come fattispecie pubblicistica. – 2.3. La difficile configurabilità di diritti e rimedi extraterritoriali. – 3. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Le *protected entry procedures* (d'ora in avanti *PEPs*) sono forme complementari di accesso alla protezione internazionale, che consentono al cittadino straniero di presentare una richiesta di ingresso extraterritoriale nell'ambito di procedure coordinate da organizzazioni internazionali umanitarie e (di solito) supervisionate dallo Stato di protezione. Come messo in luce in un noto studio di qualche anno fa, ciascuna delle due componenti di questa definizione – l'aspetto dell'accesso e quello della procedura di selezione – presenta problematiche specifiche¹.

Il focus di questo post è su queste due componenti, analizzate in riferimento ai corridoi umanitari, realizzati negli ultimi anni in diversi Stati europei, a partire dalla best practice italiana. Il programma si ispira allo schema generale di reinsediamento promosso dall'Unione europea² e si allinea agli obiettivi della Dichiarazione di New York del 2016 e dei Global Compacts sui rifugiati e sulla migrazione³.

* RTDA diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ G. NOLL, J. FAGERLUND, F. LIEBAUT, *Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*, Danish Centre for Human Rights – European Commission, 2002, p. 20.

² Raccomandazione (UE) 2017/1803 della Commissione, del 3 ottobre 2017, sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione internazionale [notificata con il numero C(2017) 6504].

³ J. VAN SELM, *Complementary Pathways to Protection: Promoting the Integration and Inclusion of Refugees in Europe?*, in *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 690(1), 2020, pp. 136-152.

Una delle peculiarità dei corridoi è data dalla istituzionalizzazione di forme di partenariato pubblico-privato per lo svolgimento di compiti prepartenza, trasferimento, accoglienza e integrazione nelle comunità di destinazione. Altra caratteristica è data dalla presenza, nel partenariato, di associazioni di matrice religiosa, con funzioni di direzione e gestione delle attività elencate per realizzare la finalità generale: favorire l'ingresso di chi necessita di protezione internazionale. Si osserva, pertanto, uno «shift in responsibilities from government to private individuals», che possono essere singoli sponsors o comunità organizzate⁴.

Sulla base dei Protocolli alla base delle due PEPs sperimentate in Italia, di seguito si tenterà di evidenziare le luci e le ombre relative alle modalità selettive e all'impiego di dispositivi giuridici per l'ingresso sul territorio.

2. La selezione dei beneficiari nei corridoi umanitari: i criteri

In Italia, Belgio e Francia i “corridoi umanitari” sono promossi, a partire dal 2015, dalla Comunità di Sant'Egidio, dalla Tavola Valdese e dalla Federazione delle Chiese Evangeliche, attraverso protocolli d'intesa con i Ministeri dell'interno e degli affari esteri.

I tratti salienti dei Protocolli⁵ sono: i) l'individuazione dei Paesi da cui provengono i beneficiari (i protocolli sono, invero, perlopiù siglati con i Paesi di transito⁶ e i Paesi di provenienza di flussi di massa, in fuga da crisi umanitarie, come è accaduto per l'evacuazione dell'Afghanistan⁷); ii)

⁴ M.B. ZANZUCHI, N. DUMANN, F. TISSOT, A. SKODO, *Attracting, Retaining, and Diversifying Sponsors for Refugees in Community Sponsorship Programs*, 2023, p. 8; L. GALLI, *Quale ruolo degli attori pubblici nella sponsorship privata dei rifugiati? Una riflessione sull'esperienza italiana alla luce di quella canadese*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2022, pp. 134-165.

⁵ Asylum, Migration and Integration Fund, *Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*, online: <https://www.humanitariancorridor.org>

⁶ Protocollo di intesa per la realizzazione del progetto apertura di corridoi umanitari tra Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale - Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie, Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Conferenza episcopale italiana e Comunità di Sant'Egidio.

⁷ Protocollo d'intesa per la realizzazione del progetto corridoi umanitari/evacuazione dell'Afghanistan tra Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie, Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Conferenza episcopale italiana, Comunità di Sant'Egidio, Federazione delle chiese evangeliche, Tavola valdese, Arci - Associazione ricrea-

l'individuazione dei beneficiari; iii) l'individuazione e le modalità di coinvolgimento di attori non statali nelle attività pre-partenza e post-arrivo; iv) il nulla osta al rilascio del visto umanitario da parte delle autorità nazionali competenti; v) la firma di una dichiarazione di impegno a rispettare le leggi dello Stato ospitante, a raggiungere gli obiettivi del progetto e, per la Francia, a stipulare il contratto di integrazione repubblicana.

Nell'ordinamento italiano⁸, per l'autorizzazione all'ingresso sul territorio si prendono in considerazione due fattori: la sussistenza di un genuino bisogno di protezione internazionale⁹ e la peculiare vulnerabilità del beneficiario¹⁰. Quest'ultimo elemento, peraltro, assume un peso fondamentale nella determinazione della graduatoria che presiede ai trasferimenti¹¹.

A questi fattori, si aggiungono poi criteri preferenziali, fondati sulle condizioni familiari dei richiedenti, e criteri complementari, attinenti ad aspetti relazionali: se la persona possa beneficiare di ospitalità e sostegno da parte di soggetti singoli, chiese o associazioni, per un congruo periodo iniziale; e se abbia una rete familiare o sociale stabile in Italia e per questa ragione abbia dichiarato di volersi stabilire e integrare nel paese.

L'elenco dei criteri complementari è, poi, più ricco nell'ambito del corridoio con l'Afghanistan, dove ai criteri sopraindicati si aggiungono i seguenti:

a) i legami familiari con cittadini afgani regolarmente presenti in Italia o giunti con il programma di evacuazione del 2021 (anche familiari non ricompresi tra i ricongiungibili ai sensi della normativa europea);

b) l'attività svolta in Afghanistan, in particolare per le posizioni pubbliche assunte in passato, che espongono la persona al rischio della vita, dell'incolumità personale o della libertà personale;

tiva e culturale italiana e INMP - Istituto nazionale per la promozione della salute per le popolazioni migranti e il contrasto delle malattie della povertà, OIM - organizzazione internazionale per le migrazioni, UNHCR - alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

⁸ Cfr. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due Protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il Governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2017, pp. 1-31.

⁹ Ossia essere riconosciuti meritevoli *prima facie* dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al relativo protocollo del 1967 dall'UNHCR, ovvero essere costretti a lasciare il proprio paese nel fondato timore di subire un danno grave.

¹⁰ La condizione di vulnerabilità, valutata in conformità ai criteri espressi dall'art. 17, d.lgs. 18 agosto 2015 n. 142, è accertata dalla Comunità di Sant'Egidio e dalla Conferenza Episcopale Italiana, tramite Caritas Italiana e Fondazione Migrantes, sentita l'UNHCR.

¹¹ European Commission: Directorate-General for Migration and Home Affairs, *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*, Publications Office, 2018, p. 64.

- c) la collaborazione con il contingente italiano o legate alla cooperazione internazionale in Afghanistan; d) la già avvenuta segnalazione per il programma di evacuazione di agosto 2021;
- e) una condizione di vulnerabilità non adeguatamente affrontabile nel Paese di transito e compatibile con le capacità di accoglienza in Italia;
- f) la possibilità di beneficiare del sostegno di soggetti singoli, chiese o associazioni, per un periodo non inferiore a un anno;
- g) la presenza di reti familiari o sociali stabili in Italia, unitamente alla dichiarazione di volersi stabilire e integrare nel paese.

2.1. *I criteri di vulnerabilità e la procedura di valutazione*

Individuati i criteri di selezione dei beneficiari, occorre chiedersi come questi siano applicati e come orientino il rapporto tra “fattori umanitari” e “criteri relazionali”.

In primo luogo, la nozione di vulnerabilità non coincide con l’elenco tassativo del Resettlement Handbook dell’UNHCR¹², ma con quella più estesa dell’art. 17 d.lgs. n. 142/2015.

Sul piano della gerarchia tra i criteri, tra quelli complementari è data attenzione specifica all’esistenza di legami familiari, considerati in senso più ampio rispetto alle ipotesi previste dalla direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare, riguardante le sole relazioni intercorrenti tra cittadino straniero regolarmente residente da un anno o rifugiato e il coniuge, figli e ascendenti di primo grado. I corridoi umanitari, infatti, si riferiscono anche a legami che intercorrono tra soggetti diversi da quelli indicati nella direttiva 86 cit., come si desume dalle previsioni relative al corridoio con l’Afghanistan, in cui, ai sensi dell’art. 3, co. 3, lett. a), si valorizzano i legami familiari non ricompresi tra quelli ricongiungibili, e ai sensi della successiva lett. g), la presenza in Italia di reti familiari o sociali.

Sul piano applicativo, è significativo che la maggior parte dei beneficiari sia rappresentata da nuclei familiari e minori¹³. Se ne può dedurre che l’esistenza del legame familiare (e, per il corridoio afgano, anche la presenza di familiari non ricongiungibili) ha acquisito nella prassi centralità, sia come

¹² UNHCR, *Resettlement Handbook*, Chapter III: The Resettlement Submission Categories.

¹³ M. NGOMBE, *Les couloirs humanitaires: un régime d’exception pour gérer des réfugiés «désirables»*, in *Revue internationale des études du développement*, n. 1/2020, p. 29; MYRIA, *La migration en chiffres et en droits 2022 - Accès au territoire*, Cahier du rapport annuel, p. 39.

criterio selettivo che decisivo rispetto alla più ampia platea selezionata in base al bisogno di protezione internazionale e alla vulnerabilità. Probabilmente, questo dato è riconducibile alle prime esperienze di community sponsorship tedesche e irlandesi, nate «per dare una risposta di protezione alle famiglie dei numerosi rifugiati siriani già residenti legalmente nel territorio europeo», ma «che non potevano avvalersi delle norme sul ricongiungimento familiare previste dalla legislazione dell'UE, in quanto questa annovera fra i parenti ricongiungibili solamente i membri principali della famiglia»¹⁴. Al contempo, è utile evidenziare che le esperienze tedesche e irlandesi avevano la finalità di espandere i canali di accesso legale per preservare l'unità familiare, diversamente dai corridoi umanitari che invece hanno uno scopo più ampio.

Inoltre, i criteri complementari variano nei diversi protocolli: ad esempio, nell'evacuazione dei cittadini afgani, vengono valutati fattori come l'attività professionale e le precedenti collaborazioni con il contingente italiano. Ulteriori criteri preferenziali sono quelli relativi alla "integrabilità" dei beneficiari nel Paese di arrivo (v. gli indicatori sulla presenza di reti familiari e sociali, la dichiarazione di volersi integrare o, per i corridoi umanitari francesi, la stipula del contratto di integrazione repubblicano: supra, § 2).

Per quanto riguarda la procedura, l'identificazione e la selezione dei beneficiari è effettuata dagli operatori e dalle agenzie internazionali (UNHCR o IOM) e/o dalle ONG che operano sul campo, all'esito di un procedimento che si compone di più fasi. La prima è di segnalazione dei potenziali beneficiari da parte di UNHCR, UNRWA, IOM, Croce Rossa Italiana e altre associazioni. Le successive attività sono svolte dagli operatori e dai coordinatori del progetto. Questi si occupano di svolgere le interviste (in genere, tre), valutare la veridicità del racconto, far firmare la "dichiarazione di impegno" contenente i punti salienti del progetto, accertare la situazione giudiziaria dei potenziali beneficiari (anche se un secondo livello di controllo è svolto dalle autorità competenti nei Paesi di destinazione e di transito), inserire i dati dei beneficiari selezionati nella banca dati Eurodac¹⁵. Terminata la fase selettiva, quella pre-partenza serve a preparare il trasferimento nel Paese di destinazione. In questa fase intervengono le autorità nazionali per verificare

¹⁴ Caritas italiana, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, 2019, p. 27, disponibile al link: https://archivio.caritas.it/caritasitaliana/allegati/8149/Oltre_il_Mare.pdf

¹⁵ Caritas Italiana, *Oltre il mare*, cit., p. 46; Gruppo di lavoro del Progetto Humanitarian Corridors, *Manuale Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea*, p. 11 ss., disponibile al link: https://www.humanitariancorridor.org/wp-content/uploads/2019/12/REPORT_ITA_WEB.pdf

l'assenza di impedimenti al rilascio del nulla osta per il visto umanitario, ai sensi dell'art. 25 par. 1, reg. n. 810/2009.

2.2. *La selezione extraterritoriale come fattispecie pubblicistica*

Tra gli aspetti critici segnalati dalla dottrina riguardanti il processo selettivo emerge quello dell'opacità della procedura di selezione dei beneficiari¹⁶. Agli operatori delle organizzazioni coinvolte è assegnato un potere di "filtro" all'asilo non garantito né dal giusto procedimento, né dalla possibilità di proporre rimedi avverso la decisione di "non selezione". Occorre chiedersi se le garanzie del giusto procedimento, che per legge circondano le domande di protezione internazionale di chi è presente nel territorio, si applichino analogicamente anche all'ipotesi qui considerata e, in tal caso, a quali condizioni e con quale livello di intensità. La questione riguarda la controversa efficacia cd. diagonale¹⁷ delle Carte dei diritti umani, ossia la loro aspirazione a tutelare universalmente i diritti, da bilanciare con la nozione di giurisdizione accolta nel diritto internazionale, che, invece, tende a limitare la portata percettiva delle Carte in base ai classici connotati della sovranità statale.

Per chiarirne la complessità del problema, è necessario interrogarsi sulle implicazioni rispetto alla piena equiparazione delle tutele di due possibili ipotesi di delocalizzazione delle procedure selettive: quella che comporta una delega formale a soggetti terzi dell'esercizio extraterritoriale di compiti statali attinenti al riconoscimento della protezione internazionale e quella che si basa sul mero esercizio privato di funzioni pubbliche, assistito da organizzazioni internazionali, in assenza di una cornice giuridica di diritto interno a copertura dell'*extraterritorial processing*¹⁸.

Nei protocolli esaminati, il ruolo del Ministero degli interni e degli affari esteri è di coordinamento degli enti coinvolti nel progetto, di trasferimento delle informazioni necessarie alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e di svolgimento dei controlli di sicurezza prodromici al rilascio del visto d'ingresso. Rispetto al processo selettivo extraterritoriale, le autorità nazionali non esercitano alcuna funzione ammi-

¹⁶ C. SICCARDI, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2022, p. 103.

¹⁷ J. H. KNOX, *Diagonal environmental rights*, in M. GIBNEY, S. SKOGLY (a cura di), *Universal human rights and extraterritorial obligations*, University of Pennsylvania Press, 2010, pp. 82 ss.

¹⁸ EPRS, *Extraterritorial processing of asylum claims*, Briefing, July 2025.

nistrativa se non quella di dare approvazione finale alla lista di beneficiari individuati, senza tuttavia poter intervenire nel merito della stessa. Ciò nondimeno, nella fase selettiva si instaura il rapporto autorità/libertà che comporta l'esercizio da parte di soggetti privati ma talora anche pubblici (come le organizzazioni internazionali UNHCR o IOM) di un potere che dovrebbe essere limitato attraverso le garanzie del *due process*. Una raffigurazione in termini di dimensione meramente orizzontale dei diritti in gioco tra privati non sembra cogliere la specificità della fattispecie in questione, sia per la condizione di soggezione dei potenziali beneficiari rispetto a chi opera la selezione, sia perché il "bene" in gioco (l'accesso al territorio di uno Stato e al suo sistema di accoglienza) ricade tra le utilità pubbliche.

L'esistenza del Protocollo ministeriale legittima l'esercizio di una prerogativa tipicamente legata alla sovranità statale: decidere chi può entrare e circolare nel territorio nazionale e – sebbene buona parte delle attività di accoglienza sia svolta da attori privati – accedere alle risorse statali, nonché avviare un percorso di convivenza e integrazione con i cittadini¹⁹. L'attività selettiva è destinata, a ben vedere, ad attribuire un beneficio pubblico. Una conferma indiretta si trae anche dalla recente introduzione dell'art. 5-ter, d.l. 10 marzo 2023, n. 20, sull'accesso ai servizi pubblici erogati a norma dell'art. 1 *sexies*, d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, di chi abbia fatto ingresso sul territorio tramite i corridoi umanitari.

2.3. *La difficile configurabilità di diritti e rimedi extraterritoriali*

Anche accedendo alla ricostruzione della fattispecie nella chiave pubblicistica proposta, resta problematico configurare un dovere per le autorità nazionali di far rispettare i diritti (sostanziali e procedurali) fuori dalla propria area di giurisdizione in assenza di un contatto territoriale o personale diretto, come accade, appunto, per i corridoi umanitari.

È noto che la Corte Edu ha contribuito a inglobare nel *jurisdictional link* le ipotesi dell'applicazione *ratione loci* e *ratione personae* della Convenzione. Tuttavia, la multiformità delle ipotesi attraverso le quali le azioni dello Stato presentano un nesso eziologico con quanto accade fuori dalla sua area di giurisdizione, ha portato a elaborare un terzo paradigma: quello della giurisdizione a effetti extraterritoriali²⁰. Quest'ultimo si realizza quando la violazione

¹⁹ L. GALLI, *Quale ruolo degli attori pubblici sulla sponsorship privata dei rifugiati?*, cit., 153 ss.

²⁰ M. MILANOVIC, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: An Overview*, in

dei diritti non è conseguenza del contatto con il territorio o con gli organi dello Stato, ma è comunque riconducibile a un'azione o un'omissione dello Stato.

Applicando tale paradigma al contesto dei corridoi umanitari, si potrebbe avanzare l'ipotesi che gli organi amministrativi e giudiziari, che presiedono le garanzie della protezione internazionale, debbano «ritenersi altresì obbligati a far rispettare i diritti oltreconfine»²¹. In tali casi, alla presenza di un debole nesso di causalità tra la mancata selezione del beneficiario e la lesione del suo diritto di asilo corrisponderebbe un maggior rigore nell'accertamento della *due diligence* statale²² e della concreta verifica di quello che lo Stato avrebbe potuto fare oltreconfine²³. Il Consiglio di Stato, con la sentenza 4569/2020²⁴ sul Fondo per l'Africa, sembra identificare una modalità di verifica per certi versi analoga: prima distinguendo tra intervento avente o meno una finalità legittima e poi verificando se all'intervento legittimo siano ricollegabili effetti illegittimi. In tal caso, l'ulteriore livello di verifica riguarda l'esistenza di fattori estranei e non controllabili dalle autorità italiane.

In ogni caso, la pretesa dei potenziali beneficiari a un processo selettivo trasparente e informato ai canoni del giusto procedimento è difficile da garantire. Alle difficoltà descritte si aggiungono quelle "di merito" emerse nella giurisprudenza del Tribunale ordinario di Roma. Quest'ultimo, infatti, riconosce di non poter intervenire sulle valutazioni relative alla vulnerabilità e alla "integrabilità" della persona, perché altrimenti finirebbe per sostituirsi alle attività valutative degli operatori di UNHCR o IOM e violerebbe il principio di eguaglianza e di non discriminazione, a danno di quei richiedenti che non hanno accesso alla difesa tecnica. Inoltre, la sostituzione del giudice nazionale consentirebbe a taluni potenziali beneficiari di "scavalcare la fila" a parità di condizione di vulnerabilità (Tribunale di Roma, composizione collegiale, ordinanza 25.2.2022 e in altri casi successivi²⁵). All'opposto, il Tribunale ha accolto le doglianze dei ricorrenti quando sia emersa la sussistenza di

EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law, November 30, 2011; S. VEZZANI, *Considerazioni sulla giurisdizione extraterritoriale ai sensi dei trattati sui diritti umani*, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 1095.

²¹ F.V. VIRZÌ, *L'extraterritorialità nel diritto amministrativo*, Napoli, 2013, p. 115.

²² S. VEZZANI, *Recenti sviluppi in tema di applicazione extraterritoriale delle convenzioni internazionali sui diritti umani*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3/2021, p. 681.

²³ F.V. VIRZÌ, *L'extraterritorialità*, cit. p. 120.

²⁴ Consiglio di Stato, Sezione Quarta, sentenza del 15 luglio 2020, n. 04569.

²⁵ Si veda la raccolta di sentenze del Tribunale di Roma segnalate nella *Rassegna "Diritto al rilascio di visti umanitari"*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2022.

un criterio di collegamento con lo Stato italiano, derivante dalla precedente evacuazione dei loro familiari nel Paese e dal concomitante rischio di subire ritorsioni da parte delle autorità afgane, a causa degli ordini di arresto nei confronti dei familiari già presenti in Italia²⁶.

Un'ulteriore ipotesi è quella del ricorso avverso il (mancato) rilascio del visto umanitario, ma anche questa non sembra garantire una tutela effettiva. La giurisprudenza del Tribunale di Roma è oscillante sul rilascio del visto in via giudiziale. Talvolta l'autorità giudiziaria ha negato tale possibilità²⁷, accogliendo le ragioni espresse nella "saga" sui visti tra Corte di giustizia Ue e Corte Edu²⁸: il visto a validità territoriale limitata non rientra nell'ambito di applicazione del diritto Ue, ma al più in quello nazionale²⁹, che a sua volta non riconosce il diritto al visto umanitario; l'assenza del nesso territoriale ed extraterritoriale per il radicamento della giurisdizione ai sensi dell'art. 1 CEDU. La presentazione di una domanda di visto d'ingresso presso l'ambasciata non è idonea a radicare la responsabilità statale, secondo i giudici di Strasburgo, poiché ciò implicherebbe riconoscere portata universale alla Convenzione³⁰.

In altri casi, invece, dalle circostanze fattuali è emerso un collegamento con l'autorità statale che ha portato a riconoscere, in forza dell'art. 10, co. 3 Cost., il diritto al rilascio del visto d'ingresso. In quelle ipotesi il criterio di collegamento con le autorità nazionali era rappresentato dalla riammissione informale realizzata dalle autorità nazionali di frontiera³¹ o dal rifiuto del reingresso del cittadino straniero con legami familiari in Italia³². Estemporanea sembra, invece, la decisione fondata sul dovere del giudice di adottare

²⁶ Trib. Civ. Roma, sez. Diritti della persona e immigrazione civile, ordinanza del 14 settembre 2023.

²⁷ Trib. Civ. Roma, sez. XVIII, ordinanze del 25 febbraio, del 25 marzo, del 7 e dell'8 aprile 2022.

²⁸ F.L. GATTA, *La "saga" dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, passando per il legislatore dell'Unione europea e le prassi degli Stati membri*, in *Diritti fondamentali.it*, n. 1/2019.

²⁹ Così la Cgue, Grande Sezione, *X e X*, sentenza del 7 marzo 2017, C-638/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:173.

³⁰ Corte Edu, Grande Camera, *M.N. and Others*, sentenza 5 maggio 2020, application no. 3599/18.

³¹ Trib. Civ. Roma, sez. Diritti della persona e immigrazione civile, ordinanza del 18 gennaio 2021.

³² Trib. Civ. Roma, sez. Diritti della persona e immigrazione civile, ordinanza del 24 maggio 2022.

provvedimenti d'urgenza in caso di pericolo irreparabile e imminente³³, successivamente superata in sede di reclamo³⁴.

Come gli sforzi di sistematizzazione sul tema hanno messo in luce, l'esistenza di legami significativi tra il richiedente asilo e il territorio della Repubblica non vale da sola a determinare il godimento del diritto costituzionale all'asilo, quando la domanda sia stata presentata fuori dal territorio nazionale, ma può consentire il riconoscimento del *jurisdictional link* ai fini dell'accertamento giudiziale sui visti di ingresso per motivi umanitari³⁵.

L'incertezza del quadro delle garanzie si collega al problema di fondo, rappresentato dalla configurabilità in via extraterritoriale del diritto d'asilo: da un lato, le norme UE (l'art. 18 della Carta dei diritti UE e l'art. 3, parr. 1 e 2, dir. 32/2013) riconoscono il diritto alla protezione esclusivamente ai richiedenti già sul territorio, configurando la protezione come pretesa azionabile soltanto come asilo territoriale; dall'altro, in ordinamenti come quello italiano, le norme costituzionali – come l'art. 10, comma 3 – presentano un'aspirazione protettiva che sembra proiettarsi oltre il territorio³⁶.

Una lettura sistematica degli artt. 10 e 2 Cost.³⁷ consentirebbe al legislatore italiano la facoltà di riconoscere unilateralmente, al di fuori del quadro giuridico UE, la protezione a persone che si trovino al di là dei confini nazionali. Da un punto di vista procedurale, questa solidarietà può trovare occasionale espressione nella creazione di corridoi umanitari e altre forme di

³³ Trib. Civ. Roma, sez. Diritti della persona e immigrazione civile, ordinanza del 21 dicembre 2021.

³⁴ Trib. Civ. Roma, sez. Diritti della persona e immigrazione civile, ordinanza del 25 febbraio 2022.

³⁵ D. VITIELLO, *Asylum in Europe at the Time of the Temporary Protection for Ukrainians and Beyond – Conflicting Models and the Potential Role of Domestic Courts*, in S. CARRERA, M. INELI-CIGER (a cura di), *EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine: An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy*, San Domenico di Fiesole, 2023, p. 215.

³⁶ Così M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007; C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio*, Napoli, 2021; C. PANZERA, *L'accesso al diritto di asilo: problemi e prospettive*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2023; R. BIFULCO, C. GENTILE, *I fragili confini del territorio: a proposito dell'efficacia extraterritoriale dei diritti*, in *federalismi.it*, n. 4/2022, p. 148. *Contra*: P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Sul diritto al rilascio del visto per motivi umanitari*, in M. SAVINO, D. VITIELLO (a cura di), *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio. Atti del V Convegno dell'Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM) 17 e 18 novembre 2022*, Napoli, 2023, pp. 209 ss.

³⁷ C. ESPOSITO, *Asilo (diritto di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. III, Milano, 1958, p. 223.

PEPs. Ma una scelta legislativa stabile, in tal senso, andrebbe incontro a ostacoli tanto di sostenibilità (per la necessaria selettività delle procedure rispetto all'enorme platea di potenziali beneficiari), quanto di natura giuridica: come garantire una dimensione protettiva dell'asilo presso l'altrui sfera territoriale³⁸? E come coordinare questa scelta con l'approccio rigidamente territoriale del *SECA*?

3. Conclusioni

L'analisi del processo di selezione dei beneficiari nei corridoi umanitari mette in luce vulnera giuridici che attengono alla fase che precede il loro ingresso legale.

La delega di tale attività agli operatori delle organizzazioni non governative, pur concorrendo a determinare l'accesso a un'utilità pubblica (l'ingresso nel territorio dello Stato di rifugio), non incontra le garanzie tipiche del giusto procedimento amministrativo, né tale compressione sembra trovare una successiva espansione dinanzi all'autorità giudiziaria.

L'analisi svolta ha cercato di identificare i motivi che richiederebbero l'estensione di tali garanzie, evidenziando i tratti pubblicistici del processo selettivo: l'esercizio della prerogativa statale sulla decisione di chi possa entrare e circolare nel territorio e l'accesso al sistema pubblico di accoglienza (§ 2.2).

L'attuale sistema è infatti irto di ostacoli per la verifica della responsabilità ministeriale a far rispettare oltreconfine la rigorosa applicazione dei criteri individuati nei protocolli (§ 2.1), per evitare scelte arbitrali e discriminatorie, nonché pratiche corruttive (§ 2.3).

Un terzo ordine di criticità è quello relativo all'azionabilità del diritto d'asilo oltre lo Stato. La giurisprudenza del Tribunale di Roma, al netto degli oscillanti orientamenti, sembra dedurre solo dall'esistenza di legami significativi tra il richiedente asilo e il territorio della Repubblica il *jurisdictional link* ai fini dell'accertamento giudiziale sui dispositivi giuridici che autorizzano la richiesta di ingresso da lontano (§ 2.3).

³⁸ Sulla differenza tra protezione attiva e quella difensiva dalle altrui ingerenze, v. sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco BVerfG, 19 maggio 2020 – 1 BvR 2835/17, commentata da B. REINKE, *Rights reaching beyond Borders: A discussion of the BND-Judgment, dated 19 May 2020, 1 BvR 2835/17*, in *VerfBlog*, 2020/5/30 e R. BIFULCO, *L'efficacia extraterritoriale dei diritti fondamentali in una storica sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Media Laws*, n. 3/2020.

L'attuale sistema nella sua configurazione extraterritoriale rende imper-
vio verificare il flebile collegamento tra Protocollo d'intesa – mancata sele-
zione – violazione del diritto d'asilo, nel contesto dell'approccio territoriale
alla protezione internazionale dell'Ue e dei sistemi europei, nonché nella dif-
ficoltà di individuare soluzioni protettive oltreconfine giuridicamente soste-
nibili.