Protocollo di intesa per l'apertura di corridoi umanitari (17 ottobre 2022)

Lunedì 17 ottobre 2022 è stato firmato al Viminale un Protocollo di intesa per l'apertura di corridoi umanitari verso l'Italia. Quattro i firmatari: la CEI e la Comunità di Sant'Egidio, come promotori; il Ministero per gli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e il Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione per lo Stato Italiano.

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

Premesso che

1. Il fenomeno migratorio comporta la necessità di individuare canali legali alternativi per persone bisognose di protezione, sperimentando forme innovative di accoglienza;
2. Il quadro normativo europeo e nazionale in materia di protezione internazionale già ora prevede alcuni istituti normativi che offrono basi legali adeguate a sostenere il progetto;
3. Le parti sottoscrittrici del presente Protocollo hanno concluso un accordo in data 12 gennaio 2017 con l'obiettivo di *"favorire l'arrivo in Italia in modo legale ed in condizioni di sicurezza dei potenziali beneficiari di protezione internazionale, in specie i soggetti più vulnerabili"*, in attuazione del quale sono giunte in Italia cinquecento persone nell'arco temporale dal novembre 2017 al gennaio 2019 ed un secondo accordo in data 3 maggio 2019 in base al quale sono giunte in Italia seicento persone nell'arco temporale dall'ottobre 2019 al giugno 2022, quindi con una proroga di otto mesi del termine biennale inizialmente previsto in conseguenza delle criticità determinatesi sia per la pandemia da Covid-19 sia per l'esplosione nel novembre 2020 del conflitto all'interno dell'Etiopia;
4. Per le caratteristiche dell'esperienza realizzata, il progetto si configura come uno strumento nuovo ed aggiuntivo, capace di ampliare le vie legali di accesso già disponibili e sperimentate nel diritto internazionale;
5. Il monitoraggio e la valutazione del progetto sono stati effettuati dal "Nucleo di coordinamento, monitoraggio e valutazione dei risultati", previsto dall'articolo 6 del Protocollo, in applicazione dei criteri di valutazione enucleati in materia dai più accreditati organismi internazionali, con particolare riferimento:
   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 rifu-

giato, 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;

6. La positività dei risultati è stata resa possibile:
   6.1. In Italia dall'attività di sostegno offerta in maniera gratuita dagli organismi della CEI (segnatamente da Caritas Italiana e Fondazione Migrantes) e dalla Comunità di Sant'Egidio nell'arco dell'intero periodo trascorso dalla sottoscrizione del primo protocollo ed è attestata dal grado di inserimento sociale raggiunto dai singoli e dai nuclei familiari che hanno beneficiato del progetto, dalla loro accresciuta capacità di provvedere a se stessi, dal numero veramente residuale se comparato con processi analoghi, di movimenti secondari;
   6.2. Nei paesi di transito dei beneficiari del programma in oggetto, dalle istituzioni nazionali che hanno sempre garantito il loro supporto, dalle organizzazioni internazionali e dalle associazioni.
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; tra i più recenti:
      - La Commissione europea con la Comunicazione COM/2020/609 final "Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo" del 23 settembre 2020 ha affermato che "*l'UE sosterrà* […] *gli Stati membri che desiderano istituire programmi di sponsorizzazione da parte di comunità o privati attraverso finanziamenti, lo sviluppo di capacità e la condivisione delle conoscenze, in cooperazione con la società civile, con l'obiettivo di sviluppare un modello europeo di sponsorizzazione da parte di comunità che, sul lungo periodo, possa portare a migliori risultati in termini di integrazione*".
      - Infine con la Raccomandazione relativa ai "Percorsi legali di protezione nell'UE; promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria ed altri percorsi complementari", COM (2020) 6467 final del 23 settembre 2020, nel delineare linee di azione precise per gli Stati membri nella direzione di aumentare la qualità e le tipologie di canali legali di ingresso per persone bisognose di protezione internazionale, la Commissione ha espressamente richiamato il rilievo assunto dall'esperienza realizzata con i corridoi umanitari in Italia, Belgio e Francia eviden-

ziandone gli aspetti peculiari ed innovativi in questi termini "*Con questo modello gli sponsor privati sono coinvolti in tutte le fasi del processo di ammissione, dall'individuazione di coloro che necessitano di protezione internazionale al loro trasferimento allo Stato membro interessato. Essi si fanno carico anche degli sforzi di accoglienza e di integrazione e ne sostengono i relativi costi*".

Considerato che

1. La Comunità di Sant'Egidio e la Conferenza Episcopale Italiana (CEI), attraverso gli specifici organismi collegati (segnatamente Caritas Italiana e Fondazione Migrantes), hanno maturato una specifica competenza sul tema anche attraverso l'attuazione dei precedenti protocolli e sono impegnate 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;
2. Sono anche entrambe da tempo presenti ed attivamente impegnate, spesso anche attraverso stabili relazioni con altre chiese e realtà religiose e sociali locali, nella maggior parte dei paesi dove sono più consistenti i flussi di transito delle persone sfollate dirette verso l'Europa;
3. Il progetto risulta totalmente autofinanziato e non comporta di conseguenza alcun onere a carico dello Stato italiano;
4. Nella fase di avvio del progetto verranno stabilite le necessarie interlocuzioni con gli attori istituzionali e pubblici dei rispettivi paesi, al fine di assicurare ampia informazione sulle finalità del progetto e coordinamento con le politiche nazionali in tema di sostegno ai rifugiati ed immigrazione; verrà anche sollecitata la collaborazione con gli organismi internazionali (UNHCR e OIM) e con le realtà associative e quelle promosse dalle chiese presenti nei paesi;

Tutto ciò premesso e considerato

Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Direzione Generale per gli Italiani all'Estero e le Politiche Migratorie, il Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione;

la Conferenza Episcopale Italiana (CEI) e la Comunità di Sant'Egidio
convengono quanto segue:

ARTICOLO 1
Premessa

Le premesse e le considerazioni che precedono costituiscono parte integrante del Protocollo di intesa per la realizzazione del progetto «Apertura di corridoi umanitari».

ARTICOLO 2
Finalità

La finalità del progetto è quella di favorire l'arrivo in Italia in modo legale e in condizioni di sicurezza dei potenziali beneficiari di protezione internazionale, in specie i soggetti più vulnerabili.

ARTICOLO 3
Criteri di individuazione dei beneficiari

I beneficiari dovranno essere individuati tra le persone in evidente bisogno di protezione internazionale, secondo quanto previsto dalla normativa nazionale e dell'Unione Europea vigente in materia.

In presenza della condizione indicata al precedente capoverso, i beneficiari dovranno soddisfare in via alternativa le seguenti condizioni:

a) Persone riconosciute meritevoli dall'UNHCR, almeno *prima facie*, del riconoscimento dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 ed al relativo protocollo del 1967;
b) Persone riconosciute sotto mandato UNHCR;
c) Persone che, pur non ricomprese nei precedenti punti, salvo che non sussistano cause di esclusione ai sensi degli artt. 10 e 16 del D.Lgs n. 251 del 2007, presentano i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale ai sensi degli artt. 11 e 17 del medesimo Decreto e una condizione di vulnerabilità accertata dalla Comunità di Sant'Egidio e dalla Conferenza Episcopale Italiana (CEI) per il tramite di Caritas Italiana e Fondazione Migrantes, sentita l'UNHCR ai fini dell'acquisizione di eventuali ulteriori elementi conoscitivi che dovrebbero pervenire in un termine compatibile con lo svolgimento delle operazioni programmate, in base alla situazione personale, all'età ed alle condizioni di salute, e in ogni caso in conformità ai criteri espressi dall'art.17 del D.Lgs. 18 agosto 2015 n. 142, adottato in attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

In forma complementare e non sostitutiva dei precedenti criteri, nell'ammissione al progetto si terrà conto dei seguenti ulteriori fattori, utili a facilitare l'individuazione di percorsi di integrazione ed escludere o limitare eventuali movimenti secondari volontari:

c) Persone che possano beneficiare di sostegno in Italia per la dichiarata disponibilità di soggetti singoli, chiese o associazioni, a provvedere inizialmente alla loro ospitalità ed al sostentamento per un congruo periodo iniziale;
d) Persone che hanno reti familiari o sociali stabili in Italia e per questa ragione hanno dichiarato di volersi stabilire ed integrare nel nostro paese.

Articolo 4
Impegni delle parti

La Conferenza Episcopale Italiana (CEI) e la Comunità di Sant'Egidio si impegnano, con proprie risorse professionali ed economiche, nelle attività di individuazione e valutazione approfondita dei potenziali destinatari del progetto, effettuate nei paesi di transito dalle organizzazioni proponenti, in collaborazione con l'UNHCR relativamente alle persone di sua competenza, sino alla predisposizione dei dossier individuali e familiari, nel rispetto delle norme e delle procedure a tutela della riservatezza applicabili, che andranno condivisi e inviati al Ministero dell'Interno una volta consolidata la lista dei beneficiari e lì dove non fosse possibile non oltre i trenta giorni dall'arrivo in Italia, Obiettivo della valutazione è quello di individuare potenziali beneficiari del sistema di protezione internazionale operante in Italia, delineato dal D.Lgs 19 novembre 2007, n. 251 e successive modifiche e integrazioni, dal D.Lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 e successive modifiche e integrazioni, dal D.Lgs. 18 agosto 2015 n. 142 di recepimento della Direttiva 2013/32/UE e della Direttiva 2013/33/UE, entrambe del 26 giugno 2013, dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge 1 dicembre 2018, n. 132, dal decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 173 e ogni altra eventuale modifica normativa che interverrà nel corso dell'implementazione del presente Protocollo.

I soggetti citati si impegnano a fornire, prima della partenza, ai beneficiari selezionati: informazioni relative alle modalità di funzionamento del progetto Corridoi Umanitari; informazioni sulla procedura di riconoscimento della protezione internazionale che intraprenderanno una volta giunti sul territorio nazionale, con particolare riferimento a diritti e doveri di richiedenti e titolari di protezione internazionale; orientamento sulle differenze culturali tra il paese di provenienza/di primo asilo e il paese di accoglienza; consulenza per la gestione delle aspettative dei beneficiari nei confronti del progetto. Inoltre, si impegnano a farsi carico del trasferimento sul territorio nazionale di quanti siano titolari del visto d'ingresso rilasciato dalle competenti autorità consolari. Si impegnano, inoltre, a inviare al Ministero della Salute, prima della partenza dei beneficiari dal paese terzo di residenza idonea attestazione relativa all'assenza di malattie infettive, anche in relazione alla rilevazione di infezioni da Covid-19.

Le Associazioni proponenti assicurano anche l'accoglienza, per un congruo periodo di tempo, che non potrà essere inferiore a un anno, e il sostegno nel processo di inserimento socio-culturale dei beneficiari, con assistenza legale nella fase della richiesta di protezione internazionale agli organi nazionali competenti, con misure di rafforzamento dei percorsi di integrazione sociale e culturale, anche finalizzate all'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. Le condizioni e gli standard dell'accoglienza garantita dalle Associazioni proponenti devono essere comparabili a quelli garantiti dal sistema di accoglienza statale per richiedenti asilo e rifugiati.

Il Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione svolge una funzione di coordinamento di tutti gli enti coinvolti nel progetto.

In questo ambito, porta a conoscenza delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale le finalità e le modalità operative del presente progetto, con particolare riferimento ai criteri adottati nell'ammissione delle persone al progetto e all'attività di predisposizione dei dossier individuali e familiari effettuata nella fase iniziale e preliminare alla concessione del visto di ingresso.

La predetta funzione di coordinamento è inoltre finalizzata a promuovere l'espletamento delle procedure relative al riconoscimento della protezione internazionale nei tempi previsti, con lo scopo di rafforzare e agevolare i percorsi di integrazione sociolavorativa dei richiedenti.

Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, una volta approvata la lista dal Ministero dell'Interno e che siano stati effettuati i controlli di sicurezza da parte del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, si impegna, nei limiti previsti dalla normativa in vigore, a rilasciare i visti di ingresso tramite le proprie Rappresentanze diplomatico-consolari, con lo scopo esclusivo di consentire l'ingresso in Italia in maniera legale ed in condizioni di sicurezza personale.

Articolo 5
Paesi di attuazione e tempi di realizzazione

Il presente progetto trova attuazione in Etiopia, Niger, Giordania ed eventualmente altri Paesi di transito, da concordare tra le parti firmatarie, e si articola in 24 mesi dal primo ingresso prorogabili in caso di necessità e dietro autorizzazione dei Ministeri competenti, di altri 12 mesi.

Verranno stabiliti contatti, o intensificati nel caso di rapporti già avviati, per gli opportuni coordinamenti con gli organismi internazionali (UNHCR e OIM), con i competenti organi pubblici degli Stati interessati, con le rappresentanze diplomatiche e consolari dello Stato italiano, con gli organismi della società civile e religiosa.

Nella sua complessiva articolazione, il progetto potrà riguardare un numero massimo di seicento beneficiari, indicativamente nell'arco di tempo di due anni a partire dal primo ingresso, salvo l'eventuale proroga di ulteriori 12 mesi.

Articolo 6
Nucleo di coordinamento, monitoraggio e valutazione dei risultati

Le parti costituiscono un nucleo di coordinamento, monitoraggio e valutazione del progetto che consenta di esaminare, l'andamento del progetto in corso, i risultati raggiunti, l'efficacia delle modalità operative adottate, le criticità riscontrate, al fine di apportare tempestivamente ogni necessaria integrazione o eventuale modifica al progetto stesso. Tale nucleo definirà inoltre le modalità di realizzazione dell'iniziativa, ed eventuali problematiche relative a singoli casi. Il nucleo valuta e definisce le situazioni individuali per le quali sia in dubbio la rispondenza ai criteri di cui all'art. 3 co. 1.

Le parti concorderanno l'organizzazione e l'implementazione di visite di monitoraggio, sul modello di quelle già implementate da Ministero dell'Interno per il

programma italiano di reinsediamento, che prevedono interviste ai beneficiari giunti in Italia attraverso i corridoi umanitari.

I risultati raggiunti a conclusione del progetto saranno oggetto di valutazione con una prima relazione dopo il primo anno a partire dal primo ingresso ed un'altra di valutazione conclusiva, che contenga una serie di dati e indicatori concordati tra le parti, da presentare un mese prima della scadenza del presente Protocollo, anche al fine di considerare la possibilità dell'eventuale sviluppo successivo del progetto.

Roma, 17 ottobre 2022

Per il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale –
Direzione Generale per gli Italiani all'Estero e le Politiche Migratorie
MIN. PLEN. LUIGI MARIA VIGNALI, Direttore Generale

Per il Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione
DOTT.SSA FRANCESCA FERRANDINO, Prefetto

Per la Conferenza Episcopale Italiana (CEI)
S.E.R. MONS GIUSEPPE ANDREA SALVATORE BATURI, Segretario Generale

Per la Comunità di Sant'Egidio
PROF. MARCO IMPAGLIAZZO, Presidente