

**ADiM**  
Accademia Diritto e Migrazioni



**UNIVERSITÀ**  
DEGLI STUDI DELLA  
**TUSCIA**

**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



**UNIVERSITÀ**  
DEGLI STUDI DELLA  
**TUSCIA**

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

#### LA DETENZIONE AMMINISTRATIVA

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

#### ESPULSIONE E PERICOLOSITÀ SOCIALE

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

L'ITALIA E LA GESTIONE DELLE MIGRAZIONI DALLA LIBIA:  
TRA BLOCCHI ALL'ARRIVO INDISCRIMINATI  
E CORRIDOI UMANITARI ESCLUSIVI

Maria Vittoria Forte\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Esternalizzazione e accesso all'asilo nell'intesa Roma-Tripoli. – 3. Protocolli di intesa per il progetto corridoi umanitari – evacuazioni dalla Libia. – 4. Riflessioni conclusive. Un contrappeso adeguato?

1. *Introduzione*

Secondo le stime UNHCR, nel 2023 quasi duemila migranti hanno perso la vita nel Mediterraneo centrale, nel tentativo di raggiungere l'Europa<sup>1</sup>.

Questo *mare di morti* risponde, in parte, a specifiche e persistenti scelte politico-giuridiche, su scala nazionale ed europea, declinate, nel corso degli anni, nel consolidamento della cooperazione con i principali Paesi di origine e transito dei migranti. L'esternalizzazione delle barriere all'ingresso ha, di fatto, spostato le operazioni di controllo e contenimento dei flussi irregolari negli Stati terzi "strategici", contribuendo così a limitare o finanche impedire l'esercizio del diritto d'asilo<sup>2</sup>.

Contestualmente, si è promosso il rafforzamento dei canali *legali e sicuri* per coloro che necessitano di protezione internazionale, con il triplice obiettivo di: sostenere i suddetti Paesi "strategici", favorire le iniziative internazionali di reinsediamento e ammissione umanitaria e migliorare la gestione complessiva della migrazione<sup>3</sup>.

In tale controverso scenario, sembra allora rilevante far luce sul ruolo attribuito e attribuibile a tali canali di accesso legali nelle politiche di asilo,

\* Dottoranda in Politiche Pubbliche di Coesione e Convergenza nello Scenario europeo, Università degli studi di Napoli "Federico II".

<sup>1</sup> UNHCR, *Dead and Missing at Sea, Mediterranean and Northwest African maritime routes*, consultato il 14.02.25.

<sup>2</sup> Tra tutti, da ultimo, S. NICOLOSI, *Externalisation of Migration Controls: A Taxonomy of Practices and Their Implications in International and European Law*, in *Netherlands International Law Review*, n. 71, 2024, pp. 1-20.

<sup>3</sup> Considerando n. 2, Raccomandazione (Ue) 2020/1364 della Commissione del 23 settembre 2020.

nonché ragionare sull'eventuale effettiva capacità di queste procedure a fare da contrappeso alle politiche di contenimento dei governi.

A tal fine, il presente contributo si propone di esaminare, nello specifico, la politica italiana in materia di gestione delle migrazioni dalla Libia, quale principale Paese di transito per i migranti che si spostano dall'Africa subsahariana verso il territorio della Repubblica. Oggetto dei paragrafi a seguire sarà, pertanto, l'interazione tra la reiterata intesa italo-libica e i corridoi umanitari, con particolare attenzione all'impatto di ambedue le forme di cooperazione sull'accesso all'asilo per i migranti dal territorio libico.

## 2. Esternalizzazione e accesso all'asilo nell'intesa Roma-Tripoli

La cooperazione italo-libica in materia di migrazione risale al *Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione* del 2008, che mirava a contrastare l'immigrazione "clandestina" e a rafforzare il controllo delle frontiere e del mare adiacente. In esecuzione dell'art. 19 del trattato, l'Italia si impegnava a sostenere la costruzione di centri di detenzione per migranti "illegali", elargire fondi e personale specializzato per il rafforzamento della sorveglianza ai confini e predisporre pattugliamenti marittimi congiunti al largo delle coste libiche. Operazioni che si concretizzarono nella prassi dei respingimenti collettivi in alto mare verso la Libia, per i quali l'Italia fu condannata dalla Corte Edu nella sentenza del 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* (ric. n. 27765/09).

La condanna all'Italia nel caso *Hirsi* e il crollo del regime Gheddafi nel 2011 portarono, tuttavia, a un minor ricorso agli strumenti di contenimento, che si manifestò, a sua volta, in numeri ancora più drammatici di morti in mare. A fronte di ciò, anche su impulso europeo<sup>4</sup>, il 2 febbraio 2017, il governo italiano e il governo di Al-Sarrāj conclusero il "Memorandum di intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, [...] e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana"<sup>5</sup> (d'ora in poi: *Memorandum*). In breve, in linea con la

<sup>4</sup> V. Consiglio Europeo, *Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale*, Press release, 3 febbraio 2017.

<sup>5</sup> Presidenza del Consiglio, *Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana*, disponibile al sito: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>.

più ampia strategia politica dell'Unione Europea (UE) in materia, l'Italia concordava così di supportare sul piano logistico, finanziario e tecnologico le attività libiche di sorveglianza della frontiera e di rafforzamento del sistema dei centri di detenzione, con il fine ultimo di «garantire la riduzione dei flussi migratori *illegali*»<sup>6</sup> in partenza dalla Libia. Di fatto, il *Memorandum* sostituiva la pratica dei *push-backs* attuati dalle autorità italiane verso il territorio libico con quella dei cosiddetti *pull-back* o *push-backs by proxy*, i quali prevedono la detenzione e il rimpatrio dei migranti in Libia «sotto l'esclusivo controllo del Ministero dell'Interno libico»<sup>7</sup>, con il sostegno italiano ed europeo.

Il *Memorandum* solleva molteplici questioni giuridiche, tanto sul piano costituzionale quanto del diritto sovranazionale<sup>8</sup>. Preme qui però concentrarsi sull'incidenza dello stesso sulla contrazione dei diritti umani e dell'accesso all'asilo per i migranti dalla Libia.

Come il precedente accordo, anche il *Memorandum* del 2017 manca di riferimenti espliciti alla tutela dei diritti umani fondamentali, *in primis* il diritto a non subire torture o trattamenti inumani e degradanti, al diritto all'asilo e al *non-refoulement*<sup>9</sup>. Difatti, sebbene l'art. 5 menzioni i *diritti*, impegnandosi a rispettare gli «obblighi internazionali e [gli] accordi sui diritti umani di cui i due Paesi siano parte», tale richiamo appare largamente insufficiente a garantire una tutela effettiva dei diritti dei migranti, specie se si tiene conto che – come evidenziato da cospicua giurisprudenza e, recentemente, dalla Cassazione nel caso *Asso28*<sup>10</sup> – al momento della stipula, la Libia non era uno Stato sicuro<sup>11</sup>, se non altro perché non aveva aderito alla Convenzione di Ginevra per i rifugiati, era priva di un effettivo sistema di accoglienza, e ospitava centri di detenzione per stranieri, ove i migranti correvano «l'elevato rischio di essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti»<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> Considerando n. 11 del *Memorandum*, corsivo aggiunto.

<sup>7</sup> Considerando n. 9 del *Memorandum*.

<sup>8</sup> Tra gli altri, A. ALGOSTINO, *L'esternalizzazione soft delle frontiere e il naufragio della costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, pp. 139-182; A. REYHANI et al., *Challenging the Externalised Obstruction of Asylum – The Application of the Right to Asylum to EU Cooperation with Libyan Coast Guards* 2019. Disponibile su: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3361889](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3361889).

<sup>9</sup> Basti notare la mancata attenzione nel testo alla possibile presenza di richiedenti asilo e rifugiati tra i «clandestini» in partenza dalla Libia verso l'Italia.

<sup>10</sup> Cass. Pen., sez. V, sentenza del 1° febbraio 2024 n. 4557.

<sup>11</sup> V. in merito anche Cass. Pen., sez. VI, sentenza del 16 dicembre 2021 n. 15869; Cass. Pen., sez. V, sentenza del 1° febbraio 2024 n. 4557.

<sup>12</sup> Cass. Pen., sez. V, sentenza n. 4557/2024, punto 1 del ritenuto in fatto. In merito ai trattamenti inumani e degradanti perpetuati nei centri di detenzione libici si veda la pletora di

Tra le pronunce della Cassazione sui respingimenti in Libia, la recente sentenza n. 4557/2024 merita particolare attenzione almeno in ragione di un altro profilo: l'interpretazione del principio di *non-refoulement* data dalla Corte. Nel caso di specie, la Cassazione ha qualificato la consegna dei 101 migranti alla motovedetta libica ad opera del comandante dell'imbarcazione *Asso28*, battente bandiera italiana, come «danno grave, consistente nel loro respingimento collettivo». In sostanza, richiamando i numerosi riferimenti normativi internazionali, comunitari e nazionali sul punto<sup>13</sup>, nonché il caso *Vos Thalassa*<sup>14</sup> ed il caso *Hirsi*, la Corte ha ribadito che l'Italia è vincolata al rispetto del principio di *non-refoulement* anche in alto mare, al di fuori dei propri confini, evidenziando inoltre l'obbligo per le autorità statali di ottenere rassicurazioni e informazioni sull'effettivo trattamento cui tutti i soggetti respinti verrebbero esposti in caso di respingimento.

Seguendo tale opzione interpretativa e considerato che la zona SAR "libica" - istituita in attuazione del *Memorandum* - «non risulta ancora operativa»<sup>15</sup>, si potrebbe dunque sostenere che lo stesso coordinamento con la Guardia costiera libica, se non accompagnato da verifiche fattuali atte a valutare la sicurezza del luogo di ricovero per i singoli migranti, potrebbe esporre gli stessi ad un rischio personale, concreto e attuale di sottoposizione a trattamenti inumani e degradanti e risultare in respingimenti collettivi. Inoltre, mancando la Libia di un effettivo sistema di accoglienza per richiedenti asilo, tali condotte potrebbero risultare anche in violazioni del diritto di cercare protezione in altri Paesi<sup>16</sup> e del diritto costituzionale all'asilo *ex art. 10 co. 3 Cost.*, inteso come diritto soggettivo perfetto direttamente applicabile, il cui contenuto minimo è proprio il diritto all'ingresso nel territorio italiano<sup>17</sup>.

denunce presentate da rapporti di organismi internazionali e ONG, anche precedenti alla stipula del *Memorandum* (v. tra tutti il [Rapporto del segretario generale ONU](#), 2018).

<sup>13</sup> Tra i riferimenti normativi: artt. 3 e 14 della CEDU; art. 4 del Protocollo addizionale, art. 33 della Convenzione di Ginevra; art. 19 della Carta di Nizza.

<sup>14</sup> Cass. Pen., sez. VI, sentenza del 16 dicembre 2021 n. 15869.

<sup>15</sup> Cass. Pen., sez. V, sentenza n. 4557/2024, punto 5.7 del considerato in diritto. Secondo la Convenzione SAR di Amburgo del 1979, infatti, una zona SAR è operativa se, quantomeno, dispone di un'organizzazione tecnico-operativa e assetti navali e aerei idonei a garantire la sicurezza delle persone eventualmente in difficoltà, e se offre porti sicuri per lo sbarco rapido delle persone soccorse (Conv. SAR, par. 3.1.9, modificato nel 2004). Tuttavia, la Libia non dispone di tali requisiti né offre porti sicuri di sbarco (v. anche Tribunale di Napoli, sentenza n. 1643/21 del 13 ottobre 2021).

<sup>16</sup> Art. 14 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

<sup>17</sup> Secondo tale interpretazione dell'asilo costituzionale, evocata, da ultimo, dal Tribunale civile di Roma nella dibattuta sentenza del 28 novembre 2019 n. 22917/2019, qualora lo Stato

Potendo difficilmente credere che l'attuale *status quo* in Libia sia meno lesivo dei diritti umani fondamentali<sup>18</sup> e visto il tacito rinnovo dello stesso *Memorandum*, parrebbe dunque potersi concludere che il *Memorandum* del 2017, ostacolando l'accesso al territorio italiano per *tutti* i migranti, continui – sul piano fattuale – a depotenziare lo stesso diritto costituzionale all'asilo.

### 3. *Protocolli di intesa per il progetto corridoi umanitari – evacuazioni dalla Libia*

Nel dicembre 2017, in seguito ad accordi *ad hoc* con l'UNHCR (e tra UNHCR e governo libico), l'Italia ha realizzato la prima operazione di evacuazione *diretta* dalla Libia. Quest'operazione, sostanzialmente simile ai programmi di reinsediamento, era finalizzata principalmente alla messa in sicurezza delle persone, configurandosi dunque come una pratica di carattere fortemente emergenziale<sup>19</sup>.

Parallelamente, nel 2021, a fronte della drammatica situazione dei migranti in Libia e su iniziativa della Comunità di Sant'Egidio, della Chiesa evangelica valdese e della Federazione delle Chiese Evangeliche (FCEI), lo

impedisca l'accesso al territorio italiano (e quindi alla procedura) a un richiedente attraverso «fatti illeciti», come i respingimenti collettivi, l'art. 10 co. 3, Cost., direttamente applicabile, garantirebbe al richiedente il diritto di accedere nel territorio italiano per veder esaminata la propria domanda. Va tuttavia specificato che il contenuto del diritto all'asilo costituzionale resta oggetto di ampio dibattito scientifico. Alcuni autori sostengono l'interpretazione qui avanzata (v. C. PANZERA, *Il diritto all'asilo. Profili costituzionali*, Napoli, 2020; F. RESCIGNO, *Il diritto all'asilo e la sua multiforme (non) attuazione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2020, pp. 99-145), mentre altri ritengono l'asilo costituzionale interamente attuato dagli status di rifugiato, protezione sussidiaria ed “ex” protezione umanitaria, negando un diritto implicito di accesso al territorio (v. G. DEL TURCO, M. SAVINO, *Chi è stato illegittimamente respinto ha diritto di rientrare in Italia?*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, gennaio 2020).

<sup>18</sup> *Medicins sans frontiers, People are beaten, sexually abused and killed in Libyan detention centres*, Project update, 6 December 2023.

<sup>19</sup> Diversamente dalle pratiche di reinsediamento, i migranti evacuati, una volta in Italia, vengono considerati richiedenti asilo, senza un riconoscimento immediato di protezione. Analogamente ai reinsediamenti, invece, tali pratiche attribuiscono un ruolo centrale all'UNHCR, che detiene l'esclusiva competenza di identificazione dei più *vulnerabili* tra alcuni dei migranti detenuti in Libia, limitatamente a determinate nazionalità. Anche in questo caso, il processo selettivo è privo di rimedi giurisdizionali per quanti esclusi dal programma. V. sul punto il rapporto Caritas italiana, *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, Roma, 2019.

Stato italiano decideva di introdurre anche nel contesto libico la pratica dei corridoi umanitari<sup>20</sup>: una forma istituzionalizzata di cooperazione pubblico-privata per l'ingresso e l'accoglienza in Italia di un certo numero di persone *vulnerabili* bisognose di protezione internazionale, provenienti da specifici Paesi di primo asilo, attraverso canali protetti (solitamente, il rilascio del visto umanitario, *ex art. 25* reg. 810/2009/CE).

Ad aprile 2021, infatti, gli enti di natura religiosa di cui sopra ed i rappresentanti dei Ministeri degli Affari Esteri e dell'Interno firmarono il *Protocollo di intesa per la realizzazione del progetto corridoi umanitari- evacuazioni dalla Libia*, disciplinando il trasferimento legale in Italia di 500 potenziali beneficiari di protezione internazionale detenuti in territorio libico. Tale Protocollo, sulla falsariga di quelli precedentemente sottoscritti per l'attivazione di corridoi da altri Paesi<sup>21</sup>, disciplinava: a) i criteri di individuazione dei beneficiari del progetto; b) gli impegni delle Parti firmatarie; c) il Paese di attuazione e i tempi di realizzazione del progetto; d) la predisposizione di attività di monitoraggio e valutazione.

Il contesto libico, tuttavia, differiva da quelli degli altri Protocolli: in Libia bisognava prioritizzare la messa in sicurezza delle persone (come peraltro suggerisce la denominazione stessa del Protocollo). In funzione di tale finalità, dunque, nell'attuazione di questi corridoi, venivano meno due delle maggiori peculiarità del modello adottivo dei "classici" corridoi umanitari: il ruolo degli enti religiosi nelle attività di identificazione e accoglienza dei beneficiari, e la capacità di predisporre processi di accoglienza *ad hoc*, vista l'impossibilità di colloqui preliminari approfonditi<sup>22</sup>.

L'art. 4 del Protocollo prevedeva, infatti, che i 300 beneficiari a carico del sistema pubblico di accoglienza (60% del totale) fossero selezionati direttamente dalle già esistenti liste UNHCR, e solo i restanti 200 segnalati all'UNHCR (quindi aggiunti alle preesistenti liste) da Sant'Egidio, Tavola Valdese e FCEI, tradizionalmente prime responsabili dell'identificazione di tutti i beneficiari<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Sui corridoi umanitari, tra tutti, 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. 133-165; R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Corridoi umanitari*. Milano, 2023.

<sup>21</sup> V. 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, pp. 74-132.

<sup>22</sup> V. Caritas italiana, *op. cit.*

<sup>23</sup> Questo aspetto assume particolare rilevanza se si considera che, come avviene per le

Tale criticità si aggiungeva a quelle già insite nei processi di identificazione dei corridoi umanitari “classici”, che risultano *opachi*<sup>24</sup>, discrezionali e privi di opportune tutele giuridiche per i migranti, incluse quelle tipiche del giusto procedimento amministrativo. In ambedue le tipologie di corridoio, la valutazione di ulteriori caratteristiche personali dei potenziali beneficiari, altre rispetto al (già vago) criterio della vulnerabilità, sembrerebbe rischiare di compromettere il principio di imparzialità. Rischio amplificato, nel caso dei corridoi dalla Libia, dalla mancanza di definizione e chiarezza delle modalità attraverso cui gli stranieri detenuti potevano far pervenire le proprie richieste di accesso ai corridoi alle organizzazioni, nonché dall'iniqua capacità di accesso dei richiedenti ai colloqui con l'UNHCR<sup>25</sup>. Parimenti, in entrambi i casi, i richiedenti non parrebbero disporre di rimedi giurisdizionali in caso di mancato inserimento nelle liste UNHCR, e, pertanto, le organizzazioni, in esecuzione di tali processi di individuazione, sembrerebbero filtrare irrimediabilmente l'accesso al diritto all'asilo.

Il secondo elemento atipico nei corridoi umanitari dalla Libia riguardava, invece, la ripartizione degli oneri nella partnership pubblico-privata (art. 4 del Protocollo). In questo caso, infatti, l'impegno pubblico andava oltre le consuete operazioni di verifica e rilascio dei visti, prevedendo la presa in carico diretta da parte dello Stato per ben 300 dei 500 beneficiari previsti. Tali 300 richiedenti asilo, quando trasferiti in Italia, venivano affidati ai servizi del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) garantiti dai Comuni italiani, non usufruendo, quindi, dei tipici processi di accoglienza individualizzati gestiti dagli enti privati. Ne derivava, pertanto, un ruolo più attivo dell'amministrazione pubblica, che, tuttavia, risultava ancor più difficile da conciliare con l'arbitrarietà propria dei processi selettivi e la mancanza di rimedi giurisdizionali. Inoltre, anche nel caso libico, sembrava mancare qualsivoglia attività di controllo e vigilanza pubblica sugli enti parte al progetto, sulle loro condotte attuative e sui servizi da loro erogati.

Le criticità già evidenziate si sommano, infine, a quelle tipiche del modello classico dei corridoi umanitari, prima tra tutte la mancanza di una chiara cornice normativa. Difatti, la pratica dei corridoi rimette l'accesso alla prote-

evacuazioni, l'UNHCR può selezionare beneficiari appartenenti esclusivamente a nove nazionalità. Quindi, in assenza di questo seppur limitato margine di manovra degli enti privati, molti potenziali beneficiari *particolarmente vulnerabili* si sarebbero trovati irrimediabilmente esclusi dal progetto.

<sup>24</sup> C. [SICCARDI](#), op. cit., p. 103.

<sup>25</sup> V. Caritas italiana, op. cit.

zione internazionale in Italia a un protocollo amministrativo, attuato in larga misura – in modo discrezionale e senza adeguati controlli – da soggetti privati.

Nel dicembre 2023, comunque, gli stessi enti aderenti al Protocollo del 2021, cui si sono aggiunti ARCI e INMP, hanno sottoscritto un nuovo *Protocollo di intesa per la realizzazione del progetto corridoi umanitari – evacuazioni dalla Libia*. Pur ricalcando in gran parte il precedente, il nuovo protocollo stabiliva l'arrivo sicuro in Italia di 1500 potenziali rifugiati, di cui, questa volta, solo il 40% a carico degli enti pubblici.

Ad oggi, 592 migranti dalla Libia hanno raggiunto l'Italia e sono stati accolti sul territorio della Repubblica grazie a questo programma<sup>26</sup>.

#### 4. *Riflessioni conclusive. Un contrappeso adeguato?*

Allo stato attuale, la strategia politica nazionale per la gestione dei flussi migratori dalla Libia risulta ancipite tanto quanto quella degli anni 2017-2020. Il governo Meloni ha, da un lato, rinnovato il *Memorandum*, ponendo così un limite all'accesso all'asilo in Italia per i migranti dalla Libia, e, dall'altro, sottoscritto un programma per nuovi corridoi umanitari dalla Libia, garantendo così l'accesso alla protezione e all'accoglienza ad alcuni rifugiati dal contesto libico.

Tuttavia, allo stato attuale, i corridoi umanitari, di natura concessoria e *complementare*, non sembrerebbero di per sé idonei a garantire il diritto all'asilo, sistematicamente e manifestatamente negato alle migliaia di persone migranti rimpatriate e trattenute in un luogo *non sicuro*.

Pertanto, l'attivazione dei corridoi umanitari nel contesto libico, se non accompagnata da azioni aggiuntive quali, a titolo esemplificativo, il rafforzamento di operazioni di soccorso in mare, l'inserimento nel *Memorandum* di specifici obblighi di tutela dei diritti umani e la ratifica per le autorità libiche della Convenzione di Ginevra del 1951, non sembrerebbe poter legittimare il processo di esternalizzazione delle barriere all'ingresso proprio della cooperazione italo-libica passata e presente.

<sup>26</sup> Dati UNHCR, disponibili al sito: <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/comunicati-stampa/libia-arrivati-a-fiumicino-139-rifugiati-con-i-corridoi-umanitari/>