

**ADiM**  
Accademia Diritto e Migrazioni



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

**ANNUARIO ADiM**  
**2020**

*Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione*

A cura di

Alessandro Bufalini  
Giulia Del Turco  
Francesco Luigi Gatta  
Mario Savino  
Flavio Valerio Virzi  
Daniela Vitiello

Questo volume è stato realizzato con il contributo economico del Dipartimento di studi linguistico-letterari, storico-filosofici e giuridici (DISTU) dell'Università della Tuscia, nell'ambito del Progetto di eccellenza 2018-2022. 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.

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2021  
Via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
979-12-5976-074-6

## INDICE

<i>Presentazione</i>	10
----------------------	----

### **PARTE I: LA DIMENSIONE NAZIONALE**

#### **IL GOVERNO DELL'IMMIGRAZIONE IN ITALIA: IL DECRETO IMMIGRAZIONE 2020 E L'ATTUAZIONE DEI DECRETI SICUREZZA 2018 E 2019**

MARIO SAVINO, Riforma o Controriforma? Il “decreto Lamorgese” e la tela di Penelope	13
ANTONIO MARCHESI, <i>Non refoulement</i> e rispetto della vita privata e familiare nel nuovo “decreto immigrazione”	19
SALVATORE FABIO NICOLOSI, Il decreto immigrazione 2020 e il dilemma della protezione umanitaria alla luce del diritto internazionale ed europeo	28
EMANUELA PISTOIA, Una questione di dignità. Il superamento dell'abolizione dell'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo in Italia	38
SIMONA D'ANTONIO, Una nuova formula per l'accoglienza dei richiedenti asilo	46
MANUELA CONSITO, L'accoglienza e il trattenimento del richiedente asilo dopo il c.d. decreto immigrazione 2020: tra (tiepidi) ritorni al passato e nuove restrizioni	58
MICAELA VITALETTI, Il lavoro degli stranieri e le modifiche introdotte dal decreto immigrazione 2020	68
ELISABETTA GIOVANNA ROSAFIO, Prime osservazioni in materia di immigrazione via mare a seguito dell'entrata in vigore del decreto immigrazione 2020	75
ANDREA DE PETRIS, Il decreto sicurezza I: luci e ombre per il nuovo sistema di accoglienza e integrazione	88
ANDREA DE PETRIS, Asilo ed accoglienza ad un anno dal decreto sicurezza I: una precarietà annunciata?	97
BARBARA BOSCHETTI, Servivano davvero gli artt. 1 e 2 del decreto sicurezza- <i>bis</i> ?	104
OMAR MAKIMOV PALLOTTA, La protezione temporanea per motivi umanitari nel sistema di tutela delle persone migranti delineato dal decreto sicurezza I	109
STEFANO ZIRULIA, Decreto sicurezza- <i>bis</i> : una riforma è urgente (benché l'arma sia ormai spuntata)	115

### L'IMMIGRAZIONE E L'ASILO AI TEMPI DEL COVID-19

CECILIA CORSI, Esigenze di tutela e nuovi bilanciamenti: il trattamento dello straniero in tempo di pandemia	122
FLAVIO VALERIO VIRZÌ, L'emergenza sanitaria attraverso il prisma delle politiche migratorie	131
SIMONE PENASA, La formalizzazione della domanda di protezione internazionale come "zona d'ombra" del diritto dell'immigrazione: l'emergenza sanitaria e la giusta distanza	136
MADIA D'ONGHIA, Gli immigrati resi ancora più invisibili dal Coronavirus: una vita sospesa tra emergenza sanitaria e <i>lockdown</i>	143
ANDREA DE PETRIS, COVID-19 e immigrazione: l'urgente necessità di una regolarizzazione	152
FRANCESCA BIONDI DAL MONTE, Regioni, emergenza sanitaria e immigrazione. Riflessioni in tema di competenze a partire dall'ordinanza 22.8.2020 del Presidente della Regione Siciliana	160
GIUSEPPE TERRANOVA, La geopolitica del coronavirus tra isolamento nazionalista e solidarietà globale	170
WILLIAM CHIAROMONTE, The Italian regularisation of migrant workers facing the Covid-19 pandemic: a first critical analysis	175

### I DIRITTI COLLEGATI AL SOGGIORNO DELLO STRANIERO

ROBERTO CHERCHI, L'aggiornamento o rinnovo del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo tra norme vigenti e cattive pratiche amministrative	183
VIRGINIA PASSALACQUA, Diritto di residenza per il cittadino dell'Unione che dispone di risorse sufficienti derivanti da attività lavorativa illegale	190
MARIA TERESA AMBROSIO, La "provenienza" delle risorse quale criterio non valutabile per la concessione dello <i>status</i> di soggiornante di lungo periodo	198
VIRGINIA PASSALACQUA, Revoca dello stato di lungo soggiornante e ordine pubblico: secondo tentativo per le corti spagnole	205
MARIA TERESA AMBROSIO, Parità di trattamento e sicurezza sociale: il diritto all'erogazione dell'assegno familiare anche per i periodi di assenza dallo Stato membro	213
CARMEN SPINELLI, L'assegno sociale degli stranieri extracomunitari e gli "speciali" requisiti di accesso	220
MARTINA GALLI, Sfruttamento del lavoro e "stato di bisogno" legato alla condizione di straniero	226

MARIA TERESA AMBROSIO, Molestie razziali sul luogo di lavoro. La responsabilità del datore per le molestie perpetrate da un proprio dipendente a danno dei colleghi di origine africana	238
MARTINA GALLI, “Un sistema per disperati”. Migranti, sfruttamento lavorativo “digitale” e strumenti penali	245

**INTEGRAZIONE E ACCOGLIENZA  
DEI RICHIEDENTI ASILO E DELLE VITTIME DI TRATTA**

MANUELA CONSITO, Per tornare a parlare di <i>Green New Deal</i> , tra diritto d’asilo e solidarietà	257
EMANUELE BOSCOLO, La città “con gli occhi degli altri”: l’integrazione negli spazi territoriali	263
CRISTIANA LAURI, L’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. Verso un “diritto alla città”?	275
ANNA FAZZINI, L’accoglienza dei richiedenti asilo e il ruolo dei media <i>Public Watchdog</i>	287
GIULIA DEL TURCO, La revoca delle misure assistenziali ai richiedenti asilo: la dignità umana come limite invalicabile e la necessità di un intervento legislativo	296
MIRKO FORTI, Alla ricerca di un punto di equilibrio tra la salvaguardia dell’ordine pubblico e la tutela dei diritti fondamentali dei soggetti richiedenti protezione internazionale: la decisione della Corte di giustizia dell’Unione europea nel caso <i>Haqbin</i>	302
FRANCESCA CURI, A proposito del reato di tratta. La Grande Camera fissa un decalogo	307
FRANCESCO MORESCO, Quando il sistema accresce la vulnerabilità: la vittima di tratta scivola nelle pieghe dell’accoglienza	322
ALVISE SBRACCIA, La pericolosità convertita: note sociologiche sulla radicalizzazione jihadista e i processi di criminalizzazione	329

**LE GARANZIE PROCEDIMENTALI E PROCESSUALI**

FRANCESCO LUIGI GATTA, Equo processo e espulsione dello straniero (regolare). La Grande Camera di Strasburgo delinea i diritti di trasparenza procedurale	337
GIOVANNA LAURIA, La protezione dei migranti apolidi e il ruolo della Corte di Strasburgo: verso un obbligo di istituzione di procedure (effettive) per la determinazione dell’apolidia ai sensi della CEDU?	349

MONICA PARODI, The Respect of the Rule of Law in the EU Member States’ Legislation on Asylum: Which Role for the EU?	357
LAURA RIZZA, Diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo e (limiti all’) auto- nomia processuale degli Stati in materia di protezione internazionale	364
GIULIA DEL TURCO, Violazioni procedurali e clausole nazionali di non annulla- bilità: la Corte di Giustizia torna a pronunciarsi sul diritto ad essere sentiti	373
EMELLIN DE OLIVEIRA, The Determination of ‘Other Authorities’ and the Status of Applicant for International Protection: The Crossword Puzzle	382
LAURA PERGOLIZZI, Procedura per il rilascio del permesso di soggiorno e preavviso di rigetto. Verso una tutela “rafforzata” delle garanzie procedi- mentalmente dei cittadini stranieri? A proposito di una recente sentenza del Consiglio di Stato	389
LAURA PERGOLIZZI, La rilevanza del termine di conclusione del procedimen- to di conferimento della cittadinanza italiana	396
LAURA PERGOLIZZI, Protezione internazionale e istruttoria del giudice ordi- nario: l’attenuazione dell’onere della prova tra principio di tutela giurisdiz- zionale effettiva ed applicazione delle regole processuali	405
FLAVIO VALERIO VIRZI, L’attuazione del d.lgs. n. 33 del 2013 nell’ambito del- le politiche migratorie: dal diniego generalizzato di accesso al diritto di ac- cesso generalizzato	414
FLAVIO VALERIO VIRZI, L’accesso civico generalizzato (c.d. FOIA) e i suoi limiti in materia di immigrazione	420
SERENA STACCA, Il potere amministrativo in materia di cittadinanza: il vento sta cambiando?	426
DILETTA TEGA, I 20 anni della Carta di Nizza: l’impatto sull’immigrazione	434

## PARTE II:

### LA DIMENSIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

#### LA RIFORMA DEL DIRITTO EUROPEO DELL’IMMIGRAZIONE E DELL’ASILO NEL NUOVO PATTO

JEAN-PIERRE CASSARINO, Readmission, Visa Policy and the “Return Sponsor- ship” Puzzle in the New Pact on Migration and Asylum	441
ROSSANA PALLADINO, Efficacia dei rimpatri e tutela dei diritti fondamentali e della dignità dei migranti: quale equilibrio nelle prospettive di riforma del- la direttiva rimpatri?	450
LUISA MARIN, The 2020 Proposals for Pre-entry Screening and Amended	

Border Procedures: A System of Revolving Doors to Enter (and Leave) Europe?	460
EMANUELA PISTOIA, Il nuovo Patto e la gestione degli sbarchi	468
CHIARA SCISSA, The (New) Commission's Approach on Temporary Protection and Migration Crisis	476
MAURA MARCHEGIANI, Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo sotto il primo della nozione di vulnerabilità	484
EMANUELA PISTOIA, Dai ricollocamenti alla riforma del sistema comune di asilo, e ritorno?	493
SIMONE PENASA, Il Nuovo Patto e l'idea di solidarietà: principio fondativo del sistema europeo di asilo o metodo di allocazione delle responsabilità tra Stati membri?	497
MARIO SAVINO, On Failed Relocation and Would-be Leviathans: Towards the New Pact on Migration and Asylum	506

**IL DIRITTO ALLE FRONTIERE INTERNE ED ESTERNE  
DELL'UNIONE EUROPEA**

MARIO SAVINO, Oltre i decreti sicurezza: la "tirannia di Schengen" sulla politica dell'Italia in materia di immigrazione e asilo	516
CHIARA LOSCHI, The Regulation (EU) 2019/1896 on the European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX): Preliminary Insights on Inter-agency Cooperation and Implications for Fundamental Rights	521
SIMONE PENASA, La <i>relocation</i> come "minaccia" alla sicurezza nazionale? Prerogative statali, obblighi di solidarietà e spinte sovraniste	529
GIORGIA LO TAURO, GIULIANA QUATTROCCHI, Managing Migration Flows at the Balkan Borders: Which Challenges to the Rule of Law?	535
FEDERICO CASOLARI, <i>International (Binding) Law Strikes Back: lo Statement UE-Turchia alla prova della recente crisi migratoria</i>	544
ANTONIO M. MORONE, Il nuovo <i>MoU</i> tra Turchia e Libia: una sfida alle politiche europee di contenimento delle migrazioni irregolari	548
ALICE RICCARDI, Falsa partenza per i visti umanitari di fronte alla Corte europea dei diritti umani	550
ELEONORA FRASCA, Private Sponsorship Programmes in Europe and the Rule of Law: Towards a Greater Involvement of Private Actors in International Protection	560
SIMONE MARINAI, L' <i>Internal Market Bill</i> e la circolazione delle persone nelle future relazioni UE/UK	566

**NON-REFOULEMENT E DIVIETO DI ESPULSIONI COLLETTIVE  
DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO  
E AL COMITATO ONU SUI DIRITTI UMANI**

ALESSANDRO BUFALINI, Tra visti umanitari e respingimenti alla frontiera: si può ancora cercare asilo in Europa?	578
ANNA FAZZINI, La sentenza <i>N.D. e N.T.</i> e il divieto di espulsioni collettive: una prova di equilibrismo tra flessibilità, restrizioni e più di una contraddizione	584
GIULIA SANTOMAURO, La controversa decisione della Corte Edu nel caso <i>N.D. e N.T. c. Spagna</i> sul divieto di espulsioni collettive: il diritto di avere diritti a rischio per i richiedenti asilo?	593
ALESSANDRO BUFALINI, Ancora a margine del caso <i>N.D. e N.T. c. Spagna</i> : la retorica dell'invasione si fa largo a Strasburgo?	601
VALENTINA FAGGIANI, Da <i>N.D. e N.T.</i> a <i>M.K. e altri</i> : la progressiva configurazione del divieto di "espulsione collettiva" e delle sue eccezioni nei contesti di violazione sistemica	605
ALESSANDRO BUFALINI, L'insostenibile incertezza sul contenuto degli obblighi degli Stati derivanti dal divieto di espulsioni collettive	613
MIRKO FORTI, Pericolo di ritorsioni per l'orientamento sessuale per individui sottoposti a procedura di allontanamento e l'art. 3 CEDU quale strumento di tutela	622
MICHELA CASTIGLIONE, La decisione del Comitato ONU dei diritti umani nel caso <i>Teitiota c. Nuova Zelanda</i> . Dal divieto di respingimento dei migranti ambientali verso il riconoscimento della categoria dei rifugiati ambientali?	630

**IL TRATTENIMENTO DELLO STRANIERO**

LORENZO BERNARDINI, La detenzione amministrativa degli stranieri: analisi statistica del fenomeno	639
ELENA VALENTINI, Detenzione amministrativa e custodia cautelare in carcere: intersezioni, somiglianze, inaccettabili differenze	648
GUIDO SAVIO, Le misure alternative al trattenimento amministrativo dei migranti in attesa di espulsione	657
MICHELA TUOZZO, Detenzione amministrativa e <i>best practice</i> dalla Spagna	663
MICHELA CASTIGLIONE, La (il)legittimità della detenzione negli <i>hotspot</i> greci	672
FRANCESCO LUIGI GATTA, Diritti al confine e il confine dei diritti: La Corte Edu si esprime sulle politiche di controllo frontaliero dell'Ungheria (Parte I – espulsione e art. 3 CEDU)	680

FRANCESCO LUIGI GATTA, Diritti al confine e il confine dei diritti: (Parte II – detenzione e art. 5 CEDU)	688
LUISA MARIN, La Corte di Giustizia riporta le ‘zone di transito’ ungheresi dentro il perimetro del diritto (europeo) e dei diritti (fondamentali)	696
FRANCESCO LUIGI GATTA, Chi vuole un terrorista? La detenzione dello straniero in vista dell’espulsione viola la CEDU in assenza di una prospettiva realistica di concretizzare il suo allontanamento dallo Stato	706

#### IL SOCCORSO IN MARE

MASSIMO STARITA, Dovere di soccorso in mare, diritto internazionale e cause di esclusione dell’illiceità penale	714
FRANCESCA DE MARINIS, Il caso <i>Alan Kurdi</i> : tra obblighi internazionali di salvataggio in mare e profili di diritto penale interno	722
ELEONORA FRASCA, Navigare in acque trasparenti: i documenti sulle attività di ricerca e salvataggio in mare di Frontex intorbiditi dall’eccezione di sicurezza pubblica	730
FRANCESCA CANCELLARO, Caso <i>Vos Thalassa</i> : una discutibile pronuncia della Corte d’Appello di Palermo sui rapporti tra legittima difesa e non-refoulement	739

## PRESENTAZIONE

Il Volume inaugura la serie degli Annuari dell'Accademia di diritto e migrazione (ADiM), destinata a raccogliere gli scritti pubblicati di anno in anno nell'ADiM Blog. Nato come spazio *on-line* ad accesso libero, il Blog di ADiM intende promuovere il dibattito scientifico interdisciplinare sui temi dell'immigrazione e dell'asilo, con l'obiettivo specifico di rafforzare il dialogo tra l'area giuridica e le altre scienze sociali. La raccolta copre un arco temporale che va dall'avvio dell'ADiM Blog (ottobre 2019) alla fine del 2020 (con l'aggiunta, nel primo capitolo, di alcuni contributi sul c.d. decreto immigrazione di fine 2020, pubblicati nel Blog a gennaio 2021).

Nel periodo di riferimento del Volume, la *governance* della migrazione e dell'asilo ha subito trasformazioni rilevanti, tanto a livello nazionale, quanto a livello europeo e internazionale. Nell'ordinamento italiano, durante i Governi Conte I e Conte II si è assistito a un processo di riforma e controriforma, accompagnato da tensioni politiche, complesse vicende giudiziarie, moniti del Presidente della Repubblica e interventi della Corte costituzionale. Non sono poi mancate le difficoltà applicative, in parte dovute ad antinomie e lacune del dettato legislativo, in parte a difformi o discutibili prassi applicative.

Il d.l. n. 130 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 173 del 2020, da ultimo, è intervenuto a eliminare buona parte delle restrizioni introdotte dai c.d. decreti sicurezza nn. 113 del 2018 e 53 del 2019. Sono stati attenuati i limiti previsti per il transito e la sosta nel mare territoriale di navi private impegnate in operazioni di soccorso. Si è tentato di rimediare alla soppressione della protezione umanitaria, attraverso l'introduzione di una forma assai simile di "protezione speciale". È stato riformato il sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, tra l'altro, attraverso l'istituzione del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), assimilabile al preesistente SPRAR. Infine, è stata ripristinata l'iscrizione anagrafica del richiedente, in linea con le indicazioni contenute nella sentenza 186/2020 della Corte costituzionale.

Anche nell'Unione europea si sono registrati importanti cambiamenti, con il passaggio di consegne tra la Commissione Juncker e la Commissione Von der Leyen. La prima aveva faticosamente retto il timone delle politiche migratorie nel delicato quinquennio 2014-2019, coincidente con il picco del-

la c.d. crisi dei rifugiati, mediante un pacchetto di riforme controverso, che, per tutta la parte relativa all'asilo, non ha mai visto la luce. I principali risultati sono stati la dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016 – che ha drasticamente ridotto l'afflusso di rifugiati siriani in Europa, producendo una sostanziale discriminazione fondata sulle modalità d'ingresso e comprimendo il principio di *non refoulement* – e la riforma di Frontex, rapidamente approvata nel 2019 (reg. 2019/1896), ma presto messa in crisi dalle negligenze dell'Agenzia europea e dal suo controverso ruolo nelle operazioni di frontiera in Grecia e altri Stati membri dell'Est europeo. Con l'avvio della legislatura nel novembre 2019, la nuova Commissione ha intrapreso il suo percorso in acque non meno agitate: dai dissidi sulla natura e sugli effetti del principio di solidarietà interstatale, alle numerose crepe emerse nell'applicazione della dichiarazione-accordo con la Turchia, pilastro della strategia europea di esternalizzazione delle frontiere; dai respingimenti condotti con la presunta complicità di Frontex, alla crisi umanitaria della rotta balcanica, fino all'irrisolto dramma degli *hotspot* greci, culminato nell'incendio che a settembre 2020 ha distrutto il campo migranti di Moria, il più grande d'Europa.

In questo poco confortante scenario, la Commissione ha promesso il superamento delle criticità del sistema Dublino, presentando un atteso pacchetto di riforme, che, nonostante la denominazione di “Nuovo Patto”, sembra porsi in sostanziale continuità con il passato, rimanendo ancorato a logiche securitarie e di contenimento dei flussi.

Più che le cancellerie delle istituzioni e dei ministeri, le vere protagoniste di questa fase sono state le corti nazionali ed europee. A livello interno, basti richiamare la già evocata pronuncia della Consulta in tema di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, ma anche le coraggiose decisioni del Tribunale di Roma sull'effettività dell'accesso all'asilo e sul diritto di ingresso nel territorio italiano dello straniero a rischio di *refoulement*. A livello europeo, la Corte di Giustizia si è dovuta confrontare con le crescenti spinte sovraniste, ritornando, tra l'altro, sull'annosa “saga” delle ricollocazioni e inaugurando un importante filone giurisprudenziale sullo stato di diritto alle frontiere esterne, attraverso pronunce di impatto sistemico in materia di respingimenti, mancata registrazione delle domande d'asilo e detenzione nelle zone di transito. A livello internazionale, dalla giurisprudenza di Strasburgo, in particolare della Grande Camera, sono emerse pronunce tanto rilevanti quanto cedevoli rispetto alle politiche di contenimento statali: da quella sul ridimensionamento del divieto di espulsioni collettive nel caso *ND e NT*, alla pronuncia sulla detenzione (negata) nelle zone di transito ungheresi, fino alla decisione di netta chiusura sui visti umanitari.

*Last but not least*, il periodo coperto dal Volume coincide con la comparsa e la diffusione del Covid-19. Su scala globale, la pandemia non ha soltanto temporaneamente rallentato i processi di globalizzazione ma ha ridefinito le stesse dinamiche migratorie, schiudendo nuovi (e ancora imprevedibili) scenari per la mobilità internazionale. A livello europeo, la pandemia ha colpito direttamente la circolazione delle persone, spingendo l'UE ad adottare misure generalizzate: tanto alle frontiere interne, così contribuendo ad aggravare la crisi dei sistemi Schengen e Dublino, quanto alle frontiere esterne, determinando un drastico calo nella mobilità dei migranti in entrata e nell'accesso all'asilo (secondo EASO oltre 30% di domande in meno nel 2020: il livello più basso dal 2013). Nell'ambito dell'ordinamento interno, la gestione dell'emergenza pandemica ha contribuito a legittimare, da un lato, l'adozione di misure restrittive nel Mediterraneo e, dall'altro, la sanatoria di migranti irregolari occupati in settori economici particolarmente colpiti dalle misure di *lockdown*.

Un anno, insomma, certamente ricco di novità e foriero di nuove sfide, anche giuridiche, in buona misura raccolte dai contributi contenuti nel presente Volume. Buona lettura!

La Redazione ADiM Blog