UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MESSINA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E GIURIDICHE

XXXVIII CICLO
DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO DELL'IMMIGRAZIONE.

DAI VALORI ASSIOLOGICI ALLA DISORIENTATA GESTIONE DEI FLUSSI

(Settore scientifico disciplinare: GIUR-06/A - Diritto Amministrativo e Pubblico)

Dottorando
Dott. Salvatore Amato

Coordinatore
Chiar.mo Prof. Francesco Martines

Tutor
Chiar.mo Prof. Francesco Martines

Co-Tutor
Chiar.mo Prof. Victor Luis Gutierrez Castillo

Anno Accademico 2024/2025

INDICE

INTRODUZIONE *Pag. 9*

CAP 1

LA CORNICE ASSIOLOGICA: ORDINAMENTO MULTILIVELLO E I PRINCIPI REGOLATORI DEL SISTEMA

SEZIONE 1: Le fonti di diritto internazionale

1. Pluralità di fonti e stratificazione di "tutele". Il difficile compito di chi si approccia al tema. *Pag. 14*

2. Le garanzie delle norme internazionali come limite alla sovranità statale. *Pag. 18*

3. Il "*background*" assiologico: dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 al Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966. *Pag. 21*

3.1. Segue: I limiti al divieto di espulsione collettiva? La risoluzione A/RES/69/119 del 10 dicembre 2014. *Pag. 33*

4. La tutela apprestata dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). *Pag. 35*

4.1. Segue: Il principio di *non-refoulement* quale declinazione dell'art. 3 CEDU. *Pag. 40*

4.2. Segue: I casi all'attenzione della Corte EDU: il caso Saadi c. Italia, il caso Hirsi e altri c. Italia, Sharifi e altri c. Italia e Grecia, Khlaifia e altri c. Italia, Richmond Yaw e altri c. Italia. *Pag. 43*

SEZIONE 2: Le fonti Ue e di diritto interno

5. I valori sottesi al diritto dell'UE. *Pag. 55*

5.1. Segue: la Convenzione di Dublino e lo Stato competente in tema di asilo. *Pag. 59*

5.2. Segue: le Direttive "Accoglienza" e "Procedure" alla luce del nuovo Patto UE su migrazione e asilo. *Pag. 67*

5.3. Segue: la Direttiva "Rimpatri" e il nuovo Regolamento "Rimpatri". *Pag. 77*

6. La tutela dello straniero nella Costituzione. *Pag. 87*

7. Controllo migratorio, sicurezza nazionale e sicurezza "umana". *Pag. 94*

CAP 2

LA GESTIONE DEL FENOMENO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO ATTRAVERSO I CENTRI DI ACCOGLIENZA: *HOTSPOT*, CPR, E FORME DI TRATTENIMENTO. PROSPETTIVE PER UNA UNIFORME GESTIONE DEI FLUSSI.

SEZIONE 1: La genesi e il ruolo dei Centri nella gestione dei flussi migratori

1. Brevi cenni storici sull'evoluzione delle politiche di gestione migratoria in Italia. *Pag. 101*

2. Segue: La nascita della gestione straordinaria quale ordinario sistema di gestione. *Pag. 110*

3. Brevi cenni sulla nascita del SAI (Sistema di accoglienza e integrazione): prima e seconda accoglienza. *Pag. 112*

SEZIONE 2: La nascita e le caratteristiche dell'approccio *hotspot* e le strutture di prima accoglienza

4. L'approccio *hotspot*: nuova gestione, stessi problemi. *Pag. 117*

5. Il ruolo degli *hotspots* in caso di richiesta di protezione internazionale. *Pag. 125*

6. I dubbi di legittimità di "Roadmap" e "S.O.P.". Quali basi giuridiche del trattenimento operato negli *hotspots*? *Pag. 127*

7. Il tentativo di colmare la lacuna. Il d.l. n. 13/2017. *Pag. 131*

8. Le strutture di prima accoglienza: i centri straordinari e i centri temporanei. *Pag. 137*

SEZIONE 3: I Centri di permanenza per i rimpatri

9. I Centri di Permanenza per i Rimpatri e l'assenza di garanzie in ordine al trattenimento. *Pag. 143*

10. Da CIE a CPR: nuova vita, vecchi problemi. *Pag. 151*

11. Il CPR come strumento per garantire le espulsioni, tra automatismi e assenza di garanzie. *Pag. 158*

12. I nuovi Centri in Albania e l'estensione del trattenimento amministrativo. *Pag. 165*

SEZIONE 4: Prospettive per una gestione uniforme dei flussi

13. L'esistenza di diverse prassi nella gestione dell'immigrazione. *Pag. 174*

14. Prospettive *de jure condendo*: il possibile ruolo dell'Autorità amministrativa indipendente. *Pag. 185*

14.1. Segue: Il ruolo sui capitolati d'appalto per orientare una gestione uniforme delle prassi dei centri. *Pag. 193*

CAP 3

IL SISTEMA DI GESTIONE DEI FLUSSI NELL'ORDINAMENTO SPAGNOLO

1. Premessa. *Pag. 199*

2. Brevi cenni sulla Costituzione spagnola e concetto di "sicurezza" ricollegabile al fenomeno migratorio. *Pag. 201*

3. Quadro normativo spagnolo in materia di immigrazione: origine e sviluppi. *Pag. 210*

4. La gestione dei flussi in Spagna. *Pag. 212*

5. Il regime de "*los Centros de migraciones*". *Pag. 214*

5.1. Segue: I CETI. *Pag. 215*

5.2. Segue: Il regime speciale di Ceuta e Melilla e la "*frontera operativa*". *Pag. 217*

5.3. Segue: I CIE. *Pag. 226*

5.3.1. Segue: I casi di ammissibilità del trattenimento: *expulsion*, *denegacion de entrada* e *devolucion*. *Pag. 232*

5.3.2. Segue: La figura del giudice istruttore come giudice della legalità dei CIE. *Pag. 238*

5.3.3. Segue: Le perplessità della prassi della "*expulsion expres*". *Pag. 242*

5.3.4. Segue: Misure alternative al trattenimento. *Pag. 244*

5.4. Segue: I CATE. *Pag. 247*

6. Le nuove tecnologie utilizzate nella gestione dei flussi in Spagna. *Pag. 250*

6.1. Segue: La "*Frontera operativa inteligente*" nella gestione automatizzata dei flussi in Spagna. *Pag. 252*

CAP 4

IL RUOLO E LA FUNZIONE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI NELLA GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI

1. Il ruolo degli enti territoriali dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione e la sovranità statale. *Pag. 258*

2. Evoluzione storica e ridimensionamento del ruolo degli Enti territoriali. Cenni. *Pag. 265*

3. Immigrazione, gestione a livello locale e principio di sussidiarietà. *Pag. 269*

4. Politiche per l'immigrazione, art. 117 Cost. e competenze territoriali. *Pag. 275*

5. Il ruolo degli Enti locali nella dimensione multilivello. *Pag. 280*

6. Il ruolo uniformante dello Stato e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni. *Pag. 283*

7. Le *Comunidades autonomas* nell'esperienza spagnola. Brevi cenni. *Pag. 287*

8. La gestione dei flussi nella prospettiva degli enti territoriali e buone pratiche di accoglienza. *Pag. 292*

9. Il ruolo e le funzioni degli enti territoriali alla luce del regionalismo differenziato. *Pag. 298*

10. Quale futuro per gli enti territoriali nella gestione dei flussi?

Pag. 304

CONCLUSIONI *Pag. 310*

BIBLIOGRAFIA *Pag. 315*

INTRODUZIONE

Il fenomeno migratorio pone quotidianamente alla prova il diritto e, in particolare, il diritto amministrativo contemporaneo: esso non è soltanto oggetto di norme complesse e stratificate, ma è modalità di azione pubblica che coinvolge un insieme molto ampio e diversificato di soggetti - istituzionali e non - chiamati a operare, spesso in condizioni di emergenza o di forte pressione, sulla frontiera, nelle strutture di prima accoglienza e nei circuiti di integrazione territoriale. Il lavoro parte dalla consapevolezza che la disciplina dell'immigrazione va letta in un quadro multilivello, nel quale norme internazionali, diritto europeo, legislazione statale e interventi degli enti territoriali si intrecciano producendo sia tutele che tensioni applicative. La ricostruzione sistemica delle fonti costituisce perciò una premessa imprescindibile per comprendere la gestione concreta dei flussi, della quale il contributo intende farsi carico.

La tesi intende offrire un'analisi critica – operando anche una comparazione con l'ordinamento spagnolo - della gestione amministrativa della cosiddetta prima accoglienza, con particolare attenzione alle strutture deputate a svolgerla (*hotspot*, Centri di prima accoglienza, Centri di Accoglienza Straordinaria, Centri di Permanenza per i Rimpatri, ecc..) e ai soggetti che vi prendono parte. L'intento non sarà di esaurire l'intero spettro delle politiche migratorie, ma concentrare lo sguardo sui nodi organizzativi e amministrativi che più incidono sulla tutela dei diritti nelle fasi iniziali del percorso del migrante: identificazione, verbalizzazione della domanda di protezione internazionale, accertamenti sanitari, valutazione di vulnerabilità e, soprattutto nelle ipotesi di irregolarità, misure di trattenimento o rimpatrio.

La tematica scelta nasce da due constatazioni principali emergenti dall'analisi normativa e giurisprudenziale condotta. La prima è l'evidenza, in talune fasi della gestione, di una discontinuità tra quadro normativo e prassi amministrative: strumenti pensati come temporanei (come le procedure di emergenza ovvero i CAS) sono in molti casi divenuti ordinari e strutturati, con conseguenze sulla qualità delle garanzie e sulla omogeneità territoriale dell'accoglienza. La seconda è la molteplicità degli attori chiamati a governare i flussi: il ruolo decisivo delle Autorità centrali e

prefettizie convive con l'azione, talora ambigua o residuale, degli enti regionali e locali, nonché con l'intervento di soggetti privati e del terzo settore, di cui tuttavia, il contributo non intende occuparsi. L'intreccio di queste competenze e responsabilità genera sovrapposizioni, vuoti e forti disomogeneità operative che impattano sui soggetti migranti in termini di tutela dei diritti fondamentali, qualità dei servizi offerti, nonché di diversità di gestione all'interno dei diversi centri collocati sul territorio nazionale.

La tesi, dunque, da un punto di vista soggettivo, dei soggetti coinvolti, intende concentrare l'attenzione su taluni dei soggetti che partecipano alla gestione dei flussi, privilegiando quelli che regolano la cd. "prima accoglienza": le amministrazioni centrali (Ministro dell'Interno e Prefetture), le strutture governative ed emergenziali (*hotspot*, CPA, CAS, CPR) e gli enti territoriali; tutti soggetti incaricati della gestione quotidiana del servizio accoglienza. L'obiettivo è duplice: 1. ricomporre il quadro delle competenze e delle responsabilità nella fase iniziale dell'accoglienza; 2. evidenziare i profili critici - giuridici e organizzativi - che oggi ostacolano una gestione coerente, rispettosa dei diritti e sufficientemente uniforme sul territorio nazionale.

Il contributo parte dalla premessa di fondo che la complessità degli attori e delle fonti non giustifica l'assenza di una disciplina chiara e di responsabilità definite; al contrario, un sistema stratificato nel tempo e, a tratti, disorganico, impone una rinnovata attenzione critica e propositiva alla gestione amministrativa dei flussi, con la prima accoglienza quale banco di prova per la qualità democratica del nostro ordinamento.

Dal punto di vista metodologico, l'indagine combina tre piani di analisi. In primo luogo, si procederà ad una ricognizione normativa multilivello che parte dalle fonti internazionali e comunitarie, per giungere alla normativa nazionale e ai provvedimenti amministrativi che disciplinano strutture e procedure di prima accoglienza. Questo percorso consentirà di ricondurre le disomogenee e frammentarie prassi amministrative all'interno di vincoli costituzionali e degli obblighi sovranazionali. In secondo luogo, verrà analizzata l'opera giurisprudenziale, considerando le pronunce convenzionali e nazionali che hanno inciso in modo

rilevante sulle pratiche operative. Da ultimo, si realizzerà un esame comparato finalizzato a mettere in luce alternative organizzative e possibili buone pratiche per rafforzare la tutela dei diritti nella prima fase dell'accoglienza.

Un elemento che sarà evidenziato in più occasioni dal contributo è la centralità della prima accoglienza come fattore strutturale di garanzia (o di disfunzione) dell'intero percorso di protezione: errori o carenze nelle operazioni di identificazione, nella valutazione della vulnerabilità o nell'accesso alla procedura d'asilo producono effetti duraturi e difficilmente recuperabili, impattando sulle posizioni giuridiche delle persone coinvolte dai flussi. Per questo motivo, la qualità delle strutture, la chiarezza delle procedure amministrative e l'effettività dei controlli, in ordine ad una gestione virtuosa, rappresentano variabili decisive per la conformità dell'azione pubblica ai principi di legalità, proporzionalità e tutela dei diritti fondamentali.

La tesi, dunque, dedica particolare attenzione a tre aspetti problematici: 1. la *governance* multilivello dei centri di prima accoglienza e la necessità di coordinamenti stabili tra Stato, Regioni e Enti locali; 2. la regolazione amministrativa del trattenimento e delle procedure di identificazione negli *hotspot* e nei centri temporanei, in particolare alla luce degli obblighi derivanti dal diritto europeo e dalla giurisprudenza sovranazionale; 3. l'impatto dei meccanismi di esternalizzazione dei servizi e, in genere, dell'accoglienza, sulla qualità delle prestazioni erogate e sul rispetto degli standard minimi di tutela.

Su ciascuno di questi punti la tesi propone valutazioni critiche e alcune ipotesi di regolazione *de iure condendo*.

Infine, l'auspicio che informa il lavoro è duplice: da una parte, contribuire a una comprensione più chiara e sistematica del "labirinto" amministrativo che oggi governa la prima accoglienza; dall'altra, offrire strumenti concettuali e proposte utili a rendere la gestione dei flussi meno disorganica e più rispettosa dei diritti, attraverso una maggiore cooperazione multilivello e la definizione di standard minimi operativi condivisi.

Difatti, la gestione dell'immigrazione non può limitarsi a scelte emergenziali e frammentate. Solo attraverso una *governance* coordinata, trasparente e ancorata a

principi costituzionali e sovranazionali è possibile garantire che la complessità del fenomeno non si traduca in una compressione ingiustificata delle tutele fondamentali. Nelle pagine che seguono si sviluppa dunque l'analisi proposta: il Capitolo 1 ricostruisce la cornice assiologica e multilivello delle fonti; il Capitolo 2 esamina in dettaglio le strutture e le prassi italiane di prima accoglienza; il Capitolo 3 realizza il confronto con il sistema spagnolo; il Capitolo 4 approfondisce il ruolo delle Regioni e degli Enti locali. I capitoli discutono questioni specifiche (trattenimento, CPR, appalti, standard operativi) e concludono con alcune proposte di riforma e di orientamento amministrativo, mentre, e da ultimo, le conclusioni raccolgono gli esiti principali della ricerca e indicano possibili piste normative e organizzative per una gestione più coerente e rispettosa dei diritti nella fase cruciale della prima accoglienza.

CAP 1

LA CORNICE ASSIOLOGICA: ORDINAMENTO MULTILIVELLO E I PRINCIPI REGOLATORI DEL SISTEMA

SOMMARIO

SEZIONE 1: Le fonti di diritto internazionale

1. Pluralità di fonti e stratificazione di "tutele". Il difficile compito di chi si approccia al tema. - ***2.*** Le garanzie delle norme internazionali come limite alla sovranità statale. - ***3.*** Il "*background*" assiologico: dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 al Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966. 3.1. Segue: I limiti al divieto di espulsione collettiva? La risoluzione A/RES/69/119 del 10 dicembre 2014. - ***4.*** La tutela apprestata dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). - ***4.1.*** Segue: Il principio di *non-refoulement* quale declinazione dell'art. 3 CEDU. - ***4.2.*** Segue: I casi all'attenzione della Corte EDU: il caso Saadi c. Italia, il caso Hirsi e altri c. Italia, Sharifi e altri c. Italia e Grecia, Khlaifia e altri c. Italia, Richmond Yaw e altri c. Italia.

SEZIONE 2: Le fonti Ue e di diritto interno

5. I valori sottesi al diritto dell'UE. - ***5.1.*** Segue: la Convenzione di Dublino e lo Stato competente in tema di asilo. - ***5.2.*** Segue: le Direttive "Accoglienza" e "Procedure" alla luce del nuovo Patto UE su migrazione e asilo. - ***5.3.*** Segue: la Direttiva "Rimpatri" e il nuovo Regolamento "Rimpatri". - ***6.*** La tutela dello straniero nella Costituzione. - ***7.*** Controllo migratorio, sicurezza nazionale e sicurezza "umana".

SEZIONE 1: Le fonti di diritto internazionale

1. Pluralità di fonti e stratificazione di "tutele". Il difficile compito di chi si approccia al tema.

Il fenomeno migratorio sotto il profilo antropologico e sociologico presenta indubbi elementi di complessità, dovuti alle sue diverse manifestazioni e alla sua mutabilità. Questa complessità endogena comporta anche per i giuristi una difficoltà di approccio al tema e alle coordinate di riferimento, che si rivelano complesse e, a volte, confliggenti le une con le altre.

Sul piano giuridico la complessità del fenomeno migratorio riguarda in primo luogo il rapporto tra ordinamenti. Se gli Stati hanno mantenuto e mantengono un numero significativo di competenze in materia di accoglienza e di gestione dei flussi migratori, non può non evidenziarsi come il diritto sovranazionale influenzi in modo estremamente rilevante la disciplina del settore. Inoltre, alla luce delle molteplici "influenze normative" che caratterizzano il tema della gestione dei flussi migratori, il "diritto dell'immigrazione"[1] rappresenta una materia in continua e rapida evoluzione, richiedendo all'interprete un significativo e costante sforzo interpretativo.

Come autorevolmente sostenuto[2], nel contesto del diritto dell'immigrazione, la riflessione sulle fonti normative implica inevitabilmente il confronto con un sistema policentrico e multilivello di produzione giuridica, nel quale interagiscono una pluralità di soggetti istituzionali – dalle organizzazioni internazionali all'Unione

---

[1] Corte cost. n. 148/2008; n. 206/2006; n. ord. 361/2007 secondo cui il "diritto dell'immigrazione" rappresenta «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale [che] è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici e tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiedi in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli». In tema, M. SAVINO, *Immigrazione*, vol. I tematici, III, in *Enciclopedia del diritto*, 2022, p. 599 ss.; ID. *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, Giuffrè, 2012; P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di) *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Rimini, Maggioli editore, 2024; ID. (a cura di), *Manuale breve di diritto dell'immigrazione*, Rimini, Maggioli, 2013. C. BARBATI, *La disciplina dei flussi migratori: debolezze di sistema e debolezze di contesto*, in F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA, (a cura di), *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori*, Catanzaro, Rubettino, 2009, pp. 24 ss.; M. SPASIANO, *Principi sull'immigrazione*, *ivi*, pp. 17 ss.

[2] F. BIONDI DAL MONTE, *Le fonti nel diritto dell'immigrazione*, in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 343 ss.

europea, dallo Stato alle Regioni, sino agli enti locali – ciascuno titolare di specifiche competenze normative e regolative.

Tale pluralità di livelli di governo e relative competenze normative dà luogo a una fitta rete di fonti eterogenee, la cui interconnessione si manifesta non solo sul piano formale della gerarchia delle fonti, ma anche su quello sostanziale del coordinamento e dell'influenza reciproca tra ordinamenti differenti. In particolare, l'intreccio tra competenze sovranazionali, statali e sub-statali determina un assetto normativo complesso, in cui le discipline di fonte internazionale e dell'Unione Europea si integrano tra loro e inoltre condizionano o completano le disposizioni adottate a livello nazionale e territoriale.

Ne consegue che la disciplina giuridica dell'immigrazione non può essere adeguatamente colta se non attraverso un approccio ermeneutico di tipo sistemico, che consenta di ricomporre l'apparente frammentarietà normativa entro una visione unitaria, valorizzando i principi e i criteri di coerenza, integrazione e sussidiarietà che regolano i rapporti tra le diverse fonti. Solo una lettura coordinata e multilivello delle norme consente, infatti, di cogliere appieno la portata e l'effettiva applicabilità delle disposizioni in materia migratoria, tenendo conto delle dinamiche inter-ordinamentali e dell'evoluzione giurisprudenziale, tanto interna quanto sovranazionale.

Ai fini di una compiuta comprensione della disciplina giuridica dell'immigrazione, si impone, quale imprescindibile premessa metodologica, l'esigenza di ricondurre a ordine sistematico l'insieme eterogeneo, frammentato e stratificato delle fonti normative che regolano la materia. Tuttavia, tale operazione, per quanto necessaria, non si rivela di per sé sufficiente a restituire una visione esaustiva del fenomeno, in quanto la produzione normativa, pur articolata tra diversi livelli istituzionali, costituisce solo uno degli assi portanti dell'intero sistema.

Accanto al potere normativo esercitato dai legislatori – a livello statale, dell'Unione Europea e, per profili di competenza, regionale e locale – non può essere trascurato il ruolo sempre più centrale assunto dalla giurisprudenza, tanto nazionale quanto sovranazionale, nella conformazione effettiva del diritto dell'immigrazione. In tale ambito, la funzione giudiziale non si limita alla mera applicazione della legge, ma

assume una portata creativa e integrativa, intervenendo sovente a colmare lacune ordinamentali, risolvere antinomie, e garantire l'effettività dei diritti fondamentali[3] in contesti privi di una compiuta disciplina positiva.

In particolare, le Corti – ordinamentali e costituzionali, europee e internazionali – sono frequentemente chiamate a confrontarsi con le istanze emergenti dalla società civile, trovandosi ad anticipare, mediante l'elaborazione di principi e criteri interpretativi, soluzioni normative che il legislatore tarda a fornire o omette del tutto. Tale dinamica è particolarmente evidente nel settore migratorio, segnato da una costante tensione tra esigenze di sovranità statale e obblighi derivanti dal rispetto della dignità umana e dei diritti inviolabili della persona, come sanciti dalla Costituzione (artt. 2, 3 e 10), dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalle Convenzioni internazionali sui diritti umani.

Ne deriva un assetto evolutivo e giurisprudenziale del diritto dell'immigrazione, in cui il giudice diviene attore primario dell'equilibrio tra tutela dei diritti e gestione del

---

[3] Per un inquadramento del tema "diritti fondamentali e immigrazione" la letteratura è sconfinata. Pertanto, senza pretese di esaustività, si segnalano A. RUGGERI, *Cittadini, immigrati e migranti al bivio tra distinzione e integrazione delle culture (note minime su una spinosa e ad oggi irrisolta questione)*, in *Dirittifondamentali.it,* n. 3, 2021, pp. 393 ss.; ID., *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *Consulta OnLine*, n. 3, 2017, pp. 445 ss.; ID., *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, *ivi*, n. 2, 2017, pp. 364 ss.; ID., *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *rivistaaic.it*, n. 2, 2011, pp. 1 ss.; M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità,* in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2017, pp. 41 ss.; ID. *L'incostituzionalità del c.d. automatismo espulsivo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* n. 3, 2013, pp. 37 ss.; F. MARTINES, *Legal protection of migrants in Italy*, in H. GÜLERCE, E. GIRASELLA, M. SKOUFI (a cura di), *Migration social entrepreneurship and social inclusion*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 119 ss.; R. CHERCHI, *I diritti dello straniero e la democrazia*, in *Gruppo di Pisa*, n. 2, 2016, pp. 1 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Politica dell'immigrazione e tutela dei migranti (una disciplina positiva in corso di evoluzione)*, in *Nuove Autonomie*, n. 2-3, 2013, pp. 519 ss.; G. CORSO, *Straniero, cittadino, uomo. Immigrazione ed immigrati nella giurisprudenza costituzionale*, *ivi,* n. 3.2012, pp. 377 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2022; E. LONGO, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2022, pp. 205 ss.; F.L. GATTA, *Meccanismi speciali di monitoraggio e tutela dei diritti umani nei settori della migrazione e dell'asilo: gli organismi dell'Unione europea nel contesto del sistema dei rappresentanti speciali delle Organizzazioni internazionali*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 3, 2020, pp. 195 ss.; ID., *Politiche migratorie respingenti e controllo rafforzato delle frontiere: l'impatto sui diritti umani della gestione della crisi dei rifugiati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo,* in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 1, 2020*,* pp. 77 ss.*;* ID., *Diritti umani e stato di diritto alle frontiere: lo "scontro" tra le corti europee sul trattenimento dei migranti nelle zone di transito*, in *Osservatorio AIC*, n. 5, 2020, pp. 99 ss.; M. LOSANA, *"Stranieri" e principio costituzionale di eguaglianza*, in *rivistaaic.it,* n. 1, 2016, pp. 1 ss.

fenomeno migratorio. La giurisprudenza, infatti, non solo interpreta e applica le fonti esistenti, ma spesso ne orienta l'evoluzione e ne guida l'attuazione pratica, contribuendo alla costruzione di un diritto vivente, sensibile alle trasformazioni sociali e capace di adattarsi alla mutevolezza dei bisogni e dei contesti.

In definitiva, ogni tentativo di comprensione e sistematizzazione del diritto dell'immigrazione non può prescindere dall'analisi integrata del ruolo normativo e giurisprudenziale, nella consapevolezza che è attraverso l'interazione dinamica tra potere legislativo, amministrativo e giudiziario che prende forma una disciplina concreta, in grado di rispondere – seppure con margini di frizione – alle istanze di tutela e ai vincoli costituzionali e sovranazionali imposti agli Stati democratici di diritto. In altre parole, la complessità dell'assetto normativo che regola il fenomeno migratorio, così come delineata alla luce del concorso multilivello di fonti e attori, determina inevitabilmente una serie di criticità applicative e interpretative, che incidono sulla certezza del diritto e sulla possibilità di orientarsi all'interno dell'ordinamento.

In effetti, la sovrapposizione e l'intreccio di norme di derivazione internazionale, dell'Unione, statale e territoriale hanno contribuito a configurare un vero e proprio *labirinto normativo*, in cui la ricostruzione sistematica delle regole applicabili risulta, in molte ipotesi, gravemente compromessa da elementi di disorganicità, frammentazione e discontinuità.

Da questa prospettiva, il diritto dell'immigrazione si presenta come un sistema giuridico *eteronomo e instabile*, la cui fisionomia concreta è costantemente plasmata non solo dall'intervento del legislatore e dell'amministrazione, ma anche – e talvolta soprattutto – dall'azione interpretativa e integrativa degli organi giurisdizionali. L'interazione tra i diversi livelli normativi e giurisprudenziali, lungi dal produrre un ordine lineare, genera spesso tensioni sistemiche, sovrapposizioni regolative e margini di incertezza, i quali finiscono per ripercuotersi sulla stessa effettività delle tutele riconosciute ai soggetti migranti.

In particolare, l'applicazione concreta della normativa migratoria richiede un'opera di continuo bilanciamento tra norme di fonte diversa e tra principi potenzialmente confliggenti: da un lato, le esigenze di controllo e regolazione del fenomeno da parte

dello Stato; dall'altro, i vincoli imposti dalla Costituzione e dagli obblighi internazionali in materia di diritti umani. Tale opera è spesso affidata all'interprete giurisdizionale, che si trova nella necessità di selezionare, armonizzare o addirittura supplire alle fonti, assumendo un ruolo di centralità nel governo giuridico della materia.

Pertanto, se da un lato, la multiformità delle fonti può essere letta come espressione di un sistema aperto e plurale, capace di adattarsi alle dinamiche globali e territoriali del fenomeno migratorio, dall'altro, essa determina un elevato grado di incertezza normativa, che rende difficoltosa la ricostruzione delle situazioni giuridiche soggettive, soprattutto nei confronti di soggetti vulnerabili.

È in tale contesto che si avverte con forza l'esigenza di un'opera di razionalizzazione e semplificazione normativa, nonché di un rafforzamento del coordinamento inter-ordinamentale e dell'orientamento giurisprudenziale, al fine di garantire maggiore coerenza e accessibilità alla disciplina.

In definitiva, il diritto dell'immigrazione si configura oggi come un campo giuridico ad elevata densità normativa e interpretativa, nel quale l'interprete è chiamato a districarsi all'interno di una rete complessa e dinamica, la cui comprensione impone un approccio sistemico, sensibile ai principi costituzionali e sovranazionali, e capace di far fronte alle sfide poste dalla crescente interdipendenza tra ordinamenti.

2. Le garanzie delle norme internazionali come limite alla sovranità statale.

Negli ordinamenti contemporanei il giurista che voglia confrontarsi con qualsivoglia problematica giuridica, è sempre più spesso obbligato a rapportare la norma interna con le norme internazionali, laddove la disciplina applicabile alle singole fattispecie concrete è ormai delineata da un complesso di norme di ben più ampio respiro di quelle tradizionalmente emanate dagli organi legislativi di ciascuno Stato.

Il diritto internazionale, dunque, ha visto progressivamente accrescere la propria portata e la propria incidenza sugli ordinamenti nazionali, occupandosi di settori sempre più ampi tra cui particolare rilievo assume l'immigrazione.

Nell'ambito del diritto internazionale è necessario distinguere tra norme di diritto internazionale generale, che si rivolgono a tutti gli Stati, e norme di diritto

internazionale particolare o convenzionale, che si rivolgono solo ad un numero ristretto di essi.

Le norme di diritto internazionale generale sono le norme aventi natura consuetudinaria; la consuetudine internazionale, in particolare, è costituita da un comportamento costante ed uniforme tenuto dagli Stati, caratterizzato dal convincimento degli stessi che detto comportamento sia obbligatorio.

Nell'ambito del presente lavoro occorre, in primo luogo, comprendere se sia esistente o meno una norma di diritto internazionale consuetudinario che disciplini la circolazione degli individui, imponendo allo Stato territoriale obblighi o limiti in relazione all'ammissione degli stranieri[4]. Al fine di dare risposta a tale quesito occorre mettere in relazione due distinti elementi: da un lato, il principio di sovranità dello Stato e, dunque, l'esigenza dello stesso di tutelare i propri confini e, dall'altro lato, il principio di solidarietà tra membri della Comunità internazionale[5]. In particolare, se lo Stato gode in astratto di una libertà piena in ordine all'ingresso e alla permanenza degli individui che non possono qualificarsi come "cittadini", gli "stranieri" non hanno un vero e proprio diritto pieno di entrare e/o permanere illimitatamente in uno Stato di cui possiedono la cittadinanza, permanendo nella discrezionalità dello Stato attribuire un diritto di ingresso e di residenza agli stranieri, a seconda delle proprie esigenze. Pertanto, il diritto internazionale consuetudinario non può sostituirsi alle scelte statali, dovendosi di contro limitare a configurare taluni condizionamenti esterni alla discrezionalità dello stesso Stato[6].

Tale risultato non muta nel caso del diritto internazionale convenzionale, laddove l'incisività dei Trattati deve valutarsi caso per caso, in ragione della elasticità delle previsioni inserite all'interno degli stessi, nonché della flessibilità delle deroghe ed eccezioni inserite, a cui gli Stati possono fare ricorso.

Posta la discrezionalità degli Stati a consentire l'ingresso sul proprio territorio di coloro che non rivestono lo status di cittadino, nell'ambito della disciplina dei diritti

---

[4] A.M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, Wolters Kluwer, 2021, p. 4.
[5] *Ibidem*.
[6] *Ibidem*.

umani[7], la posizione dello straniero subisce un'evidente compressione, dovuta all'affermazione, da parte degli Stati, di vincoli giuridici più stringenti per consentirne l'accesso e alla contestuale restrizione in ordine al godimento dei diritti da parte degli stessi soggetti migranti. In tale contesto, il principio di inviolabilità della dignità umana, unitamente al carattere universale, inderogabile ed interdipendente dei diritti fondamentali, dovrebbe imporsi come parametro di riferimento imprescindibile per qualsiasi intervento normativo o amministrativo.

La conformazione dei diritti umani quale *ius cogens* o, quantomeno, quale espressione di norme imperative di ordine pubblico internazionale, determina un significativo spostamento dell'equilibrio tra sovranità statale e obblighi sovranazionali. Lo Stato, infatti, non può più esercitare il proprio potere normativo e amministrativo incondizionatamente, ma sarebbe tenuto a rispettare precisi limiti sostanziali, imposti sia dalla Carta costituzionale sia dai trattati internazionali ratificati.

Nel settore dell'immigrazione e dell'asilo, i diritti fondamentali assumono una funzione di *limite* dell'azione statale, imponendo obblighi di protezione (come nel caso del principio di *non-refoulement*) e obblighi di non interferenza arbitraria nella sfera giuridica del migrante. La protezione giurisdizionale dei diritti umani, pertanto, rappresenta un presidio essenziale contro pratiche espulsive o restrittive non conformi agli standard internazionali, riaffermando la centralità dell'essere umano quale *soggetto titolare di diritti*, indipendentemente dalla cittadinanza o dallo status giuridico.

Alla luce di ciò, si può affermare che nel diritto contemporaneo – e in particolare nel diritto dell'immigrazione – i diritti umani si configurano non solo come limiti all'azione pubblica, ma anche come strumenti di orientamento per l'interpretazione e l'attuazione del diritto positivo. Essi contribuiscono a delineare un quadro normativo sempre più vincolato e integrato, in cui la sovranità statale è subordinata alla tutela effettiva della persona umana, in ossequio a un ordine giuridico che trova

[7] Per un inquadramento generale si rinvia a F. LATTANZI, *Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1983; L. PINESCHI, La tutela internazionale dei diritti umani, Milano, Giuffrè, 2006.

fondamento non più esclusivamente nel principio di legalità formale, bensì nella conformità ai valori materiali della giustizia costituzionale e internazionale.

In questa prospettiva, dunque, le norme a tutela dei diritti umani si caratterizzano per la capacità di istituire «vincoli solidali»[8] tra le parti contraenti a favore di qualsiasi individuo (indipendentemente dalla presenza della "cittadinanza" dello Stato in cui si trova).

In altre parole, ogni Stato ha il diritto di esercitare in modo esclusivo il potere di governo sulla sua comunità territoriale, cioè sugli individui e sui beni che si trovano nell'ambito del territorio statale, con il conseguente obbligo di non esercitare tale potere sul territorio di un altro Stato.

Dunque, gli Stati sarebbero liberi da obblighi internazionali che limitano la libertà sovrana di regolamentare l'ingresso nel proprio territorio degli individui di nazionalità straniera, ritenendosi così che gli stessi Stati possano scegliere liberamente se praticare politiche più elastiche ovvero più rigide in ordine all'accoglienza degli stranieri. Tuttavia, tale potere, definito "sovranità territoriale" o "sovranità statale", incontra dei limiti, in ragione della necessaria tutela dei diritti umani. Uno di questi limiti è rappresentato dal trattamento degli stranieri, in quanto lo Stato è comunque obbligato a garantire un determinato trattamento agli stranieri ed ai loro beni (diritti umani o diritti fondamentali), che si trovano sul suo territorio, configurandosi a carico dello Stato, di conseguenza, "obblighi di protezione"[9] in favore dei diritti fondamentali dello straniero[10].

3. Il "*background*" assiologico: dalla Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948 al Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966.

[8] *Ivi*, p. 8.

[9] Sul punto A.M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, cit., pp. 289-290. In tema A.M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, M. GESTRI, *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, Cedam, 2012.

[10] Nello scenario internazionale si è progressivamente delineato in concetto di "standard minimo di tutela" da assicurare alla tutela dei diritti umani. A quest'ultimo riguardo si è altresì sviluppata la teoria dei diritti umani "universali", come il divieto di genocidio, il divieto di riduzione in schiavitù, il divieto di tortura e il diritto alla vita. Sul punto, J. CRAWFORD, *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

Prima di procedere all'analisi puntuale delle fonti convenzionali vincolanti – in particolare, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della normativa dell'Unione europea in materia migratoria – si impone una riflessione preliminare sui principi generali che storicamente hanno ispirato e continuano a permeare, sul piano assiologico e sistematico, la disciplina dell'immigrazione. Si tratta di valori fondativi che, sebbene oggi sembrino eclissati da una stratificazione normativa sempre più complessa e frammentata, devono continuare a costituire l'orizzonte interpretativo e applicativo delle norme positive, al fine di garantire una tutela effettiva, concreta e conforme ai diritti inviolabili della persona umana.

In questo contesto, si colloca la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, la quale rappresenta la prima espressione solenne e universalmente condivisa di un sistema di valori comuni, fondato sul riconoscimento della dignità intrinseca di ogni essere umano e sulla eguale e inalienabile titolarità dei diritti fondamentali. Sebbene priva, sul piano formale, di forza giuridicamente cogente, la Dichiarazione ha assunto nel tempo il ruolo di *fonte di principio* dell'ordinamento internazionale, irradiando i propri contenuti nelle successive codificazioni pattizie e orientando l'attività interpretativa delle corti nazionali e sovranazionali.

La centralità dell'individuo quale soggetto titolare di diritti non subordinabili costituisce ancora oggi, in effetti, un pilastro irrinunciabile nella regolazione dei fenomeni migratori, delineando un quadro valoriale che si impone come parametro di civiltà e, da un punto di vista strettamente giuridico, come limite al potere discrezionale degli Stati.

L'effettività dei principi ivi contenuti, nella gestione dei flussi migratori e nell'elaborazione delle politiche di accoglienza, controllo e integrazione, deve essere pertanto garantita non soltanto mediante il recepimento normativo, ma soprattutto attraverso un'applicazione coerente con il loro spirito originario. Essi rappresentano, infatti, il "nucleo duro" dell'ordinamento internazionale dei diritti umani, destinato a sopravvivere a ogni mutamento o indirizzo restrittivo delle politiche migratorie statali.

La valorizzazione della Dichiarazione del 1948, come fonte assiologica e principio regolativo, consente, dunque, di ancorare l'interprete a una visione sistemica e antropocentrica della disciplina dell'immigrazione, che deve resistere alle derive emergenziali e securitarie, riaffermando la centralità della persona umana come fondamento e fine ultimo dell'azione giuridica. È a partire da tale impianto valoriale che deve essere letta – e, auspicabilmente, attuata – l'intera architettura normativa, nazionale e sovranazionale, che disciplina la condizione giuridica del migrante e regola i meccanismi di gestione della mobilità internazionale[11].

Nonostante il carattere non vincolante dell'atto (atto di soft law), in nome della Dichiarazione, ogni ordinamento giuridico si impegna a riconoscere e tutelare le libertà e i diritti connaturati alla persona e non, dunque, concessi da uno Stato, il quale deve limitarsi esclusivamente a riconoscerne l'esistenza. Autorevole dottrina[12] afferma che i diritti umani sono tali in quanto mantengano attualmente quelle caratteristiche di intima aderenza o di diretta inerenza alla persona umana, caratterizzati dalla universalità e in grado di estendere la propria validità a ogni luogo del mondo[13], comportando, una loro eventuale violazione, la lesione dell'essenza

---

[11] In tema, S. CIANCI, *Gli operatori del diritto e i diritti dell'uomo*, in *La Giustizia Penale*, n. 5, 1982; F. MOSCONI, *La protezione dei diritti dell'uomo nella prospettiva internazionale*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 3, 1987; U. VILLANI, *Un evento storico. I diritti dell'uomo a quarant'anni dalla Dichiarazione Universale*, in *Parlamento*, n. 11-12, 1988; J. BAECHLER, *Diritti dell'uomo o diritti del cittadino?*, in *Mondoperaio*, n. 4, 1989; F. MILANESE, *Diritti dell'uomo e diritto internazionale*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 7-8, 1992; W. KASPER, *Diritti umani e dignità della persona*, in *Testimonianze*, n. 12, 1996.

[12] P. GROSSI, *Inviolabilità dei diritti* [XXII, 1972] in *Enciclopedia del diritto*. Sul punto, P. COSTA, *Diritti fondamentali (storia)* [Annali, II - 2, 2008]; C.M. MAZZIOTTI, *Diritti Sociali* [XII, 1964] in *Enciclopedia del diritto*; F. BIONDI DAL MONTE, *Le fonti nel diritto dell'immigrazione*, cit., in cui i diritti umani vengono definiti come insieme di norme strettamente legate alla tutela della dignità umana, quale attributo ineliminabile della persona, ovunque essa si trovi. In tema si veda T. CASADEI (a cura di), *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, Torino, Giappichelli, 2012, che propone una riflessione sulla mancanza di concretezza ed effettività dei diritti umani, sempre più spesso sforniti di effettiva tutela e, di conseguenza, vulnerabili. Sul punto, N. BRAGANZA, *Human dignity – a lesser right for refugees?*, in *European Human Rights Law Review*, n. 2, 2019; A. RUGGERI, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti*, cit.; ID., *I diritti dei concittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in AA.VV., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 25 ss; A. SAITTA, *Il concetto di "noi" e di "altri" nella Costituzione e nella C.E.D.U.*, in *consultaonline.it*, 2014.

[13] Enciclopedia Treccani alla voce Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. In tema, L. GALLETTA, *Diritti Umani* (voce), in *Altalex.com*; A. PAPISCA, *La dichiarazione universale dei diritti dell'uomo commentata*, in *unipd-centrodirittiumani.it "Antonio Papisca"*, Castelvecchi, 2018

stessa dell'essere umano, trattandosi di diritti che rappresentano espressioni della dignità della persona umana[14].

Lo "*ius migrandi*" è oggi considerato uno dei più antichi diritti naturali. Un diritto che appartiene alla tradizione giuridica liberale, al punto da essere stato consacrato nell'art. 13, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dove viene affermato che «ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese».

Occorre, tuttavia, rilevare come la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948[15] anticipi, già nei suoi primi articoli, l'enunciazione di principi di straordinaria rilevanza per la materia migratoria, delineando un quadro assiologico di riferimento che precede e fonda le disposizioni più specificamente attinenti alla libertà di circolazione e al diritto d'asilo. Tali enunciati, pur collocati nelle premesse della Dichiarazione, si qualificano come vere e proprie *clausole generali* dell'ordinamento dei diritti umani, destinate a informare l'interpretazione e l'applicazione delle successive norme settoriali. Difatti, se già all'art. 1 riconosce pari dignità e pari diritti a tutti gli esseri umani che nascono "liberi ed eguali", all'art. 2 afferma che «ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione», a cui aggiunge, che «nessuna distinzione sarà inoltre stabilita sulla base dello statuto politico, giuridico o internazionale del paese o del territorio cui una persona appartiene, sia che tale territorio sia indipendente, o sottoposto ad amministrazione fiduciaria o non autonomo, o soggetto a qualsiasi altra limitazione di sovranità»[16].

---

[14] Institut de droit International, risoluzione del 1989. Per una ricostruzione genealogica dei diritti umani C. CARDIA, *Genesi dei diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2005; A. ALGOSTINO, *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Napoli, Jovene, 2005; C. FOCARELLI, *La persona umana nel diritto internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2013.

[15] Per un'analisi più approfondita si vedano in proposito M. SALVATI (a cura di), *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. 10 dicembre 1948. Nascita, declino, nuovi sviluppi*, Roma, Ediesse, 2006; R. GHERARDI, *La Dichiarazione universale dei diritti umani. Storia, tradizioni, sviluppi contemporanei*, Roma, Viella, 2019.

[16] Tale disposizione, affermando che tutti i diritti e libertà enunciati nella Dichiarazione "spettano ad ogni individuo", potrebbe apparire a prima vista pleonastico rispetto all'art. 1. Tuttavia, l'art. 2 configura una specificazione dell'art. 1 mediante l'espressione "senza distinzione" che richiama

Particolarmente rilevanti appaiono gli artt. 4 e 5 della medesima fonte, in forza dei quali viene affermato che nessun essere umano dovrà essere tenuto in stato di schiavitù o di servitù; la schiavitù e la tratta degli schiavi saranno proibite sotto qualsiasi forma (art.4) e che nessun essere umano dovrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizione crudeli, inumani o degradanti (art.5). A quanto appena affermato, si aggiunge, all'art. 9, che nessun essere umano dovrà essere arbitrariamente arrestato, detenuto o esiliato.

Da ultimo, all'art. 14 viene evidenziato che ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo[17] dalle persecuzioni.

Occorre porre in adeguata evidenza la portata giuridica di tali disposizioni, le quali si caratterizzano per il loro tono perentorio, privo di clausole di eccezione o possibilità di deroga, e per la loro attitudine a porsi come enunciazioni di principi supremi della disciplina dei diritti umani. Emblematica, in tal senso, è la previsione contenuta nell'art. 30 della Dichiarazione Universale, secondo cui «nulla nella presente Dichiarazione può essere interpretato nel senso di implicare un diritto di un qualsiasi Stato, gruppo o persona di esercitare un'attività o di compiere un atto mirante alla distruzione di alcuni dei diritti e delle libertà in essa enunciati»[18]. Tale norma si configura come una clausola di chiusura dell'intero testo dichiarativo, volta a salvaguardare l'integrità e l'irrinunciabilità dei diritti proclamati, precludendone ogni forma di elusione interpretativa o compressione da parte di Autorità pubbliche o soggetti privati. La ratio di tale impostazione si rinviene nella natura innata,

---

implicitamente il principio di eguaglianza e introduce quello di non discriminazione, già espresso, in termini generali, nell'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite (1945), che indica tra i fini quello di «conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale ad umanitario, e nel promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione».

[17] Per una riflessione genealogica del diritto di asilo A. SCIURBA, *Asilo (diritto di)*, in L. BARBARI, F. DE VANNA (a cura di), *Il diritto al viaggio. Abbecedario delle migrazioni*, Torino, Giappichelli, 2018. Si veda anche L. CORAZZA, M. DELLA MORTE, S. GIOVA, *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti. Asilo - minori - welfare*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018; A. DEL GUERCIO, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; A. DI MURO, L. DI MURO, *Il Diritto dell'Immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2017.

[18] La disposizione indica, accomunandoli, tra i suoi destinatari gli Stati, i gruppi, le singole persone, tutti accomunati dall'obbligo di non porre in atto comportamenti che abbiano come scopo la distruzione dei diritti e delle libertà fondamentali quali riconosciuti dalla Dichiarazione universale e dalle successive Convenzioni giuridiche che formano il vigente Diritto internazionale.

originaria e pre-statuale dei diritti enunciati dalla Dichiarazione, i quali non derivano da un atto di concessione sovrana, bensì si fondano sull'intrinseca dignità dell'essere umano, in quanto tale, e sono pertanto riconosciuti – e non attribuiti – dagli ordinamenti giuridici positivi. Tali diritti, in quanto espressione dell'essenza stessa della persona, assumono una posizione apicale nella gerarchia delle fonti e costituiscono parametri indefettibili di legittimità sostanziale per ogni intervento normativo, nazionale o internazionale.

La Dichiarazione può altresì essere qualificata come fonte di ispirazione per la successiva elaborazione di strumenti pattizi dotati di efficacia vincolante. In tale prospettiva, la Dichiarazione ha esercitato un'influenza propulsiva, per la successiva positivizzazione dei diritti fondamentali. Essa ha alimentato un processo di costituzionalizzazione multilivello dei diritti, che si è tradotto, nei diversi ordinamenti nazionali e sovranazionali, nell'affermazione del principio di dignità come fondamento dell'intero edificio normativo.

Nel settore specifico dell'immigrazione, la funzione ispiratrice della Dichiarazione si è concretizzata nel rafforzamento progressivo delle garanzie offerte ai soggetti in mobilità internazionale, contribuendo ad orientare l'elaborazione di discipline tese ad assicurare il rispetto dei diritti fondamentali anche nei confronti di soggetti in posizione irregolare, richiedenti asilo, rifugiati, minori stranieri non accompagnati e, più in generale, persone in condizione di vulnerabilità.

Certamente ispirate dalla Dichiarazione Universale sono la Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù, del commercio di schiavi, e sulle istituzioni e pratiche assimilabili alla schiavitù del 1956[19], la Convenzione

[19] Precedente alla Convenzione del 1956 la Convenzione internazionale di Ginevra sull'abolizione della schiavitù del 25 settembre 1926. Si tratta, come si legge nel Preambolo, di un «accordo addizionale destinato ad accrescere gli sforzi nazionali, oltre che internazionali, per abolire la schiavitù, la tratta degli schiavi e le istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù»; L'art. 1 della Convenzione del 1956 afferma che «ogni Stato Parte della presente Convenzione prende in via amministrativa, o altrimenti, tutte le misure attuabili e necessarie per ottenere progressivamente e quanto prima l'abolizione completa o l'abbandono delle istituzioni e pratiche seguenti, laddove sussistano, siano o no rientranti nella definizione di schiavitù di cui all'art. 1 della Convenzione, firmata a Ginevra il 25 settembre 1926». Quest'ultima disposizione prevede che «(1) la schiavitù è lo stato o la condizione di un individuo sul quale si esercitano gli attributi del diritto di proprietà o taluni di essi; (2) la tratta degli schiavi comprende qualunque atto di cattura, di acquisto o di cessione d'un individuo allo scopo di ridurlo in schiavitù; qualunque atto di acquisto di uno schiavo per venderlo o per cambiarlo; qualunque atto di cessione mediante vendita o cambio di uno schiavo acquistato per

internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965[20] e la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984[21].

Proseguendo con la ricognizione della disciplina "di principio", rilevante appare la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951, adottata il 28 luglio 1951 dalla Conferenza dei plenipotenziari sullo status dei rifugiati e degli apolidi,

---

essere venduto o cambiato, così come, in generale, qualunque atto di commercio o di trasporto di schiavi». Da ultimo, la Convenzione del 1956 definisce altresì la "persona di condizione servile" che all'art. 7 lett. b) viene qualificata come «quella posta nello stato o nella condizione risultante da un'istituzione o pratica menzionata nell'articolo 1 della presente Convenzione».

[20] Direttamente collegata alla Dichiarazione Universale appena analizzata (seppur in breve) e, in particolare all'art. 2 della Dich. Un. è la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICERD), adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 21 dicembre 1965, la quale impegna gli Stati contraenti a perseguire con tutti i mezzi adeguati una politica tendente a eliminare ogni tipo di discriminazione fondata sulla razza, a favorire la comprensione interrazziale e a evitare nonché punire ogni comportamento discriminatorio. All'art. 1 della Convenzione in discorso viene definito il concetto di "discriminazione razziale" che «sta ad indicare ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica». In tema, A. DEL GUERCIO, *Persecuzione e violenza di genere. Quando sono le donne a chiedere asilo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2018; I. RIVERA, *La richiesta di asilo e l'uso della perizia per l'accertamento dell'orientamento sessuale*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 10, 2018.

[21] All'art. 1 viene definito il termine "tortura", indicata come «qualsiasi atto mediante il quale sono intenzionalmente inflitti ad una persona dolore o sofferenze forti, fisiche o mentali, al fine segnatamente di ottenere da essa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso o è sospettata aver commesso, di intimorirla o di far pressione su di lei o di intimorire o di far pressione su una terza persona, o per qualsiasi altro motivo fondato su qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o sofferenze siano inflitte da un agente della funzione pubblica o da ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non si estende al dolore o alle sofferenze risultanti unicamente da sanzioni legittime, inerenti a tali sanzioni o da esse cagionate». Al fine di contrastare e, soprattutto prevenire tali aberranti condotte la Convenzione impegna ogni Stato parte ad adottare «misure legislative, amministrative, giudiziarie ed altre misure efficaci per impedire che atti di tortura siano commessi in qualsiasi territorio sottoposto alla sua giurisdizione. (2) Nessuna circostanza eccezionale, quale che essa sia, che si tratti di stato di guerra o di minaccia di guerra, di instabilità politica interna o di qualsiasi altro stato di eccezione, può essere invocata per giustificare la tortura. (3) L'ordine di un superiore o di un'autorità pubblica non può essere invocato a giustificazione della tortura». Particolarmente rilevante per la tematica della gestione dei flussi migratori che interessa la presente ricerca, l'art. 3 che recita «(1) Nessuno Stato Parte espellerà, respingerà o estraderà una persona verso un altro Stato nel quale vi siano seri motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta alla tortura. (2) Al fine di determinare se tali motivi esistono, le autorità competenti terranno conto di tutte le considerazioni pertinenti, ivi compresa, se del caso, l'esistenza nello Stato interessato di un insieme di violazioni sistematiche dei diritti dell'uomo, gravi, estese o massicce».

convocata dalle Nazioni Unite che risulta essere più che mai attuale[22], la quale, all'art. 1 definisce compiutamente il termine "rifugiato" come colui che «temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese, oppure che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra», ammettendo nei confronti dello stesso obblighi di tutela degli Stati contraenti che, tuttavia, dispongono della possibilità di «adottare provvisoriamente nei confronti di una determinata persona le misure che riterrà indispensabili a garantire la sicurezza nazionale, in attesa che venga accertato da parte di detto Stato che la persona è effettivamente un rifugiato e che l'osservanza di dette misure è necessaria nei suoi confronti nell'interesse della sicurezza nazionale» (art. 9, Misure provvisorie). Dunque, la Convenzione bilancia gli interessi dei soggetti rifugiati con gli interessi alla sicurezza e alla salvaguardia dello Stato contraente, che potrà, rispettando i limiti di cui alle Convenzioni sopra richiamate, imporre al soggetto rifugiato misure provvisorie (anche) contenitive e limitative, così come specificato dal successivo art. 31 par. 2, concernente il rifugiato in situazione irregolare nel Paese di accoglimento, laddove afferma come «gli Stati contraenti non applicheranno altre restrizioni ai movimenti di questi rifugiati se non quelle necessarie; queste restrizioni verranno applicate solo in attesa che lo status dei rifugiati nel Paese di accoglimento venga regolarizzato o che essi riescano a farsi ammettere in un altro Stato».

[22] È considerato il documento internazionale fondamentale che regola ancor oggi l'approccio degli Stati nei confronti di chi cerca accoglienza a causa di situazioni insostenibili nel Paese d'origine. In tema, S. PIRAINO, *Asilante o rifugiato, purché ospitato e...protetto*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, n. 4, 1997; R. PAGLIUCHI, *Il concetto di persecuzione nella Convenzione di Ginevra del 1951 ed alcune questioni relative alla sua interpretazione*, in *I diritti dell'uomo*, n. 2, 1999; P. BENVENUTI, *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*, in L. PINESCHI (a cura di), *La Tutela Internazionale dei Diritti Umani*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 151 ss.; R. DI CHIO, *La tutela internazionale delle vittime della tratta e la Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato*, in *La Comunità Internazionale*, n. 2, 2007.

Il principio fondamentale su cui si basa la Convenzione di Ginevra del 1951 è il principio di "*non-refoulement"*[23], secondo il quale nessun rifugiato può essere respinto verso un Paese in cui la propria vita o libertà potrebbero essere seriamente minacciate.

L'art. 33 afferma il "Divieto di espulsione o di respingimento (*refoulement*)" affermando che «nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere (*refouler*) - in nessun modo - un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche» (comma 1). Tuttavia, anche in tal caso la Convenzione tende a bilanciare l'interesse del soggetto rifugiato con l'interesse dello Stato di accoglimento affermando che «il beneficio di detta disposizione non potrà tuttavia essere invocato da un rifugiato per il quale vi siano gravi motivi per considerarlo un pericolo per la sicurezza dello Stato in cui si trova, oppure da un rifugiato il quale, essendo stato oggetto di una condanna già passata in giudicato per un crimine o un delitto particolarmente grave, rappresenti una minaccia per la comunità di detto Stato» (comma 2).

In altre parole, il divieto di respingimento è applicabile a ogni forma di trasferimento forzato, compresi (elenco esclusivamente indicativo) deportazione, espulsione, estradizione, trasferimento informale e mancata ammissione alla frontiera del soggetto già beneficiario dello status di rifugiato e/o del soggetto che potrebbe acquisire tale status, nel caso in cui la sua vita o la sua libertà sarebbe in pericolo a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche. Tuttavia, è possibile derogare al principio in commento esclusivamente nel caso in

---

[23] Tale principio costituisce parte integrante del diritto internazionale dei diritti umani ed è un principio di diritto internazionale consuetudinario, valorizzato e amplificato sulla scorta dei principi elaborati dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, che verranno analizzati da qui a poco. Sul punto G. CARELLA, *Esodi di massa e diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 4, 1992; R. DI CHIO, *La tutela internazionale delle vittime*, cit.; M. FRANCHI, I. VIARENGO, *Tutela Internazionale dei Diritti Umani. Casi e Materiali*, Torino, Giappichelli, 2016; A. DEL GUERCIO, La protezione dei richiedenti, cit; M. STARITA, *Il principio del non-refoulement tra controllo dell'accesso al territorio dell'Unione europea e protezione dei diritti umani*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2020.

cui, sulla base di seri motivi, un rifugiato venga considerato un pericolo per la sicurezza del Paese in cui risiede o una minaccia per la collettività.

In questo quadro di definizione delle tutele fondamentali si colloca il Patto Internazionale sui diritti civili e politici del 1966.

La Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948, nonostante la forza simbolica, non è dotata di formale vincolatività. Essa è, infatti, per sua natura, un documento che non assume efficacia cogente nei confronti degli Stati sottoscrittori, ma vale come documento generale e fondamentale che deve ispirare l'attività di tutti coloro che hanno sottoscritto e, quindi, accettato il contenuto. Subito dopo la sua emanazione, si manifestò l'esigenza e la necessità di procedere ulteriormente con lo sviluppo della tutela dei diritti umani e del riconoscimento delle disposizioni contenute nella Dichiarazione. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite incaricò allora la Commissione dei Diritti Umani di predisporre delle soluzioni che potessero supportare la Dichiarazione. Vennero così formalizzati il Patto internazionale sui diritti civili e politici ed il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, firmati nel 1966 ed entrati in vigore nel 1976. Entrambi dispongono di un Protocollo Aggiuntivo e l'insieme di questi quattro documenti prende il nome di "*International Bill of Human Rights*"[24]. La volontà dell'ONU fu quella di specificare, da un lato, e valorizzare, dall'altro lato, i diritti e le libertà contenute all'interno della Dichiarazione Universale del 1948, laddove vennero tradotte in norme vincolanti le disposizioni della Dichiarazione.

A presidio della vincolatività e dell'effettività degli obblighi assunti dagli Stati, è stato istituito un organo specificamente dedicato alla vigilanza sull'attuazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici: il Comitato dei diritti umani. Tale organismo svolge una funzione di controllo sia sul piano *ex ante*, esaminando i rapporti periodici che gli Stati sono tenuti a presentare circa le misure adottate per garantire l'effettiva osservanza delle disposizioni pattizie, sia su quello *ex post*,

[24] Sul punto J.C. HATHAWAY, *The rights of refugees under international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021; L. HESCHL, *Protecting the Rights of Refugees Beyond European Borders,* Cambridge, Intersentia, 2018; S. IGLESIAS SÁNCHEZ, M. GONZÁLEZ PASCUAL, *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021; S. LORENZMEIER, V. SANCIN*, Contemporary Issues of Human Rights Protection in International and National Settings, Baden-Baden*, Germany, Nomos, 2018.

pronunciandosi su singoli ricorsi individuali (comunicazioni) proposti da persone che lamentano violazioni dei diritti riconosciuti dal Patto.

Il Comitato, pertanto, funge da strumento di tutela sovranazionale volto a garantire la concreta realizzazione dei diritti umani, attraverso la valutazione dell'operato degli Stati e l'emissione di pareri e raccomandazioni che incidono sull'interpretazione e l'applicazione delle norme internazionali. Tale meccanismo di supervisione rafforza la dimensione vincolante del Patto e conferisce effettività alle istanze di tutela dei singoli individui, a prescindere dalla loro condizione giuridica e dal contesto nazionale di appartenenza[25].

Tutti gli Stati aderenti al Patto si impegnano a rispettare ed a garantire a tutti gli individui che si trovino sui territori degli stessi Stati aderenti e siano sottoposti alla giurisdizione di questi, i diritti riconosciuti nel Patto, senza distinzione alcuna, sia essa fondata sulla razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o qualsiasi altra opinione, origine nazionale o sociale, condizione economica, nascita o qualsiasi altra condizione (art. 2), impegnandosi altresì a garantire che nessuna restrizione o deroga a diritti fondamentali dell'uomo riconosciuti o vigenti in qualsiasi Stato Parte del Patto, in virtù di leggi, convenzioni, regolamenti o consuetudini, possa essere ammessa col pretesto che il Patto stesso «non li riconosce o li riconosce in minor misura» (art. 5 par. 2).

Dal punto di vista dei diritti tutelati dal Patto, nei termini che interessano alla presente ricerca, è necessario menzionare il divieto di tortura e/o di punizioni e/o trattamenti inumani, crudeli o degradanti[26], la lotta e il contrasto al qualunque stato di schiavitù/servitù[27], il diritto alla libertà e alla sicurezza che comporta il divieto di arresto arbitrario e/o detenzione arbitraria, nonché il diritto di adire un tribunale che deciderà della legittimità dell'arresto e/o detenzione[28].

---

[25] P. LAURA, *Diritti umani (protezione internazionale dei)* [Annali V, 2012] in *Enciclopedia del diritto.*

[26] Art. 7 che recita: «Nessuno può essere sottoposto alla tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, in particolare, nessuno può essere sottoposto, senza il suo libero consenso, ad un esperimento medico o scientifico». Sul punto A. DEL GUERCIO, La protezione dei richiedenti, cit.

[27] L'art. 8 afferma: «(1) Nessuno può esser tenuto in stato di schiavitù; la schiavitù e la tratta degli schiavi sono proibite sotto qualsiasi forma. (2) Nessuno può esser tenuto in stato di servitù».

[28] Art. 9: «(1) Ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza della propria persona. Nessuno può essere arbitrariamente arrestato o detenuto. Nessuno può esser privato della propria libertà, se non per

Di peculiare rilevanza, nell'ambito delle libertà riconosciute dal Patto, risulta l'art. 12, par. 2, che sancisce il diritto di ogni individuo a «lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio». Tale previsione si colloca all'interno di una concezione del diritto internazionale dei diritti umani che presuppone una Comunità internazionale aperta, fondata sul riconoscimento del diritto alla mobilità come espressione dell'autonomia personale e della libertà individuale, e non come mera facoltà concessa dallo Stato contribuendo, dunque, a consolidare un modello di mobilità internazionale protetta, nel quale la possibilità di lasciare il territorio di uno Stato si pone come diritto soggettivo inviolabile[29] e limitando il diritto alle restrizioni «previste dalla legge, [e che] siano necessarie per proteggere la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la sanità o la moralità pubbliche, ovvero gli altrui diritti e libertà, e siano compatibili con gli altri diritti riconosciuti dal presente Patto».

Da ultimo, di particolare rilievo l'art. 24[30] del Patto, nella parte in cui riconosce una tutela rafforzata del minore, prevedendosi il diritto, senza discriminazione alcuna, di ottenere misure protettive[31] da parte, non solo della famiglia di appartenenza, ma anche dalla società e dallo Stato, tra cui misure in grado di assicurare una immediata

---

i motivi e secondo la procedura previsti dalla legge. (2) Chiunque sia arrestato deve essere informato, al momento del suo arresto, dei motivi dell'arresto medesimo, e deve al più presto aver notizia di qualsiasi accusa mossa contro di lui […] (4) Chiunque sia privato della propria libertà per arresto o detenzione ha diritto a ricorrere ad un tribunale, affinché questo possa decidere senza indugio sulla legalità della sua detenzione e, nel caso questa risulti illegale, possa ordinare il suo rilascio».

[29] A.M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, Lineamenti di diritto internazionale, cit., p. 9.

[30] Art. 24: «(1) Ogni fanciullo, senza discriminazione alcuna fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica o la nascita, ha diritto a quelle misure protettive che richiede il suo stato minorile, da parte della sua famiglia, della società e dello Stato. (2) Ogni fanciullo deve essere registrato subito dopo la nascita ed avere un nome. (3) Ogni fanciullo ha diritto ad acquistare una cittadinanza». Sul tema dei diritti fondamentali e dei minori stranieri si veda N. ZORZELLA, *Diritti fondamentali e minori stranieri: il caso italiano* in T. CASADEI (a cura di), *Diritti umani*, cit., pp. 249 ss.

[31] Così come anche affermato espressamente dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, che enuclea di fatto lo statuto essenziale e imprescindibile dei diritti riconoscibili a tutti i minori; i principali sono: – art. 3: superiore interesse del fanciullo: «In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative e degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente»; – art. 7: «Il fanciullo è registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora ha diritto ad un nome, ad acquisire la cittadinanza e, nella misura del possibile, a conoscere i propri genitori e ad essere allevato da essi»; – art. 8: «Gli Stati parti si impegnano a rispettare il diritto del fanciullo a preservare la propria identità, ivi compresa la sua nazionalità, il suo nome e le sue relazioni familiari, così come riconosciute dalla legge, senza ingerenze illegali»;

"registrazione" successivamente alla nascita e misure in grado di assicurare l'acquisizione di una cittadinanza.

3.1 Segue: I limiti al divieto di espulsione collettiva? La risoluzione A/RES/69/119 del 10 dicembre 2014.

In tempi relativamente recenti, la Commissione del diritto internazionale[32] ha adottato un "Progetto di articoli in materia di espulsione degli stranieri". Questo testo, di cui l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha preso atto attraverso la risoluzione A/RES/69/119 del 10 dicembre 2014, contiene disposizioni per regolare il diritto degli Stati all'espulsione dello straniero.

Dopo aver indicato all'art. 2 della risoluzione le "definizioni", laddove per "espulsione" si intende «un atto giuridico o un comportamento attribuibile a uno Stato per cui uno straniero è obbligato a lasciare il territorio di tale Stato; essa non include l'estradizione verso un altro Stato, né il trasferimento a un tribunale penale internazionale, né la non ammissione di uno straniero in uno Stato», mentre per "straniero" si intende «una persona che non ha la cittadinanza dello Stato sul cui territorio si trova», l'art. 3 si occupa del "diritto di espulsione", affermando che «ciascuno Stato ha il diritto di espellere uno straniero dal suo territorio. L'espulsione deve avvenire nel rispetto del presente progetto di articoli, fatte salve le altre norme applicabili del diritto internazionale, in particolare quelle relative ai diritti umani» e «solo in ottemperanza ad un provvedimento adottato conformemente alla legge» (art. 4).

Per ciò che concerne i motivi di espulsione (art. 5), premesso che ogni provvedimento di espulsione deve essere motivato, può giungersi all'espulsione di un soggetto straniero «per un motivo previsto dalla legge», che «deve essere valutato in buona fede e in modo ragionevole, alla luce di tutte le circostanze, in particolare tenendo conto, ove pertinente, della gravità dei fatti, del comportamento dello straniero interessato o dell'attualità della minaccia che i fatti generano» e, comunque,

[32] Organo sussidiario permanente delle Nazioni Unite. Istituita dall'Assemblea Generale con la Risoluzione del 21 novembre 1947, n. 174, ha il compito di promuovere lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione. A tal fine, la Commissione pubblica studi e inchieste, elabora progetti e proposte normative.

non può essere un motivo contrario agli obblighi derivanti dallo status di straniero in virtù del diritto internazionale.

La ricostruzione sino ad ora proposta sembra riconoscere una certa elasticità allo Stato che intende procedere all'espulsione di uno straniero dal proprio territorio. La volontà statale che sembra essere giustificata genericamente da un "motivo previsto dalla legge", deve essere valutata secondo buona fede e in modo ragionevole. La risoluzione non si occupa di specificare le motivazioni attraverso cui giungere al provvedimento di espulsione, lasciando di fatto gli Stati liberi nel determinare le ragioni dell'espulsioni. A questa lacuna, di contro, si accompagna una specifica volontà della normativa in discorso di definire le modalità mediante le quali operare l'espulsione.

Difatti, viene affermato che «ogni straniero oggetto di una espulsione è trattato con umanità e col rispetto della dignità inerente alla persona umana durante tutta la procedura di espulsione. (2) Egli ha diritto al rispetto dei suoi diritti umani, soprattutto di quelli enunciati nel presente progetto di articoli», evidenziando e tutelando altresì le eventuali caratteristiche del soggetto espulso[33] che ne possono comportare vulnerabilità, le quali devono essere «considerate come tali e devono essere trattate e protette tenendo debitamente conto della loro vulnerabilità». Di conseguenza, si ribadisce il divieto assoluto di sottoporre lo straniero espulso a torture, pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (art. 17), trattamenti che, come si vedrà possono anche discendere dalla detenzione dello straniero in attesa di espulsione. Siffatta detenzione, limitata a un periodo di tempo strettamente necessario all'esecuzione dell'espulsione, per non comportare una violazione del suddetto art. 17, non deve essere arbitraria, né avere un carattere punitivo e, per tale ultima ragione, lo straniero detenuto ai fini di espulsione deve, salvo circostanze eccezionali, essere separato delle persone condannate a pene privative della libertà (art. 19).

[33] L'art. 15 indica come "persone vulnerabili" i bambini, gli anziani, le persone con disabilità, le donne incinte ed infine attraverso una clausola di chiusura dell'elenco flessibile apre la tutela alle "altre persone vulnerabili" non espressamente elencate. Con riferimento ai minori oggetto di espulsione, il provvedimento dovrà tutelare l'interesse superiore del minore che, appunto, deve essere considerato preminente.

Nonostante la risoluzione in commento concepisca l'espulsione dello straniero come un "diritto" svincolato da "motivi" specifici e rigorosi per lo Stato sul cui territorio lo straniero si trova, l'art. 9 impone il "divieto di espulsione collettiva", intesa come "espulsione di stranieri in quanto gruppo"[34] e, in quanto tale, vietata. L'art. 9 par. 3, ammette la possibilità per lo Stato di espellere in concomitanza i membri di un gruppo di stranieri, purché, tuttavia, «la misura di espulsione sia adottata a seguito e sulla base di una valutazione della situazione specifica di ciascuno dei membri che compongono il gruppo conformemente al presente progetto di articoli».

Riprendendo le parole del commento della Commissione[35] all'art. 9, il divieto di espulsione collettiva degli stranieri, enunciato al par. 2 dell'art. 9, deve essere letto alla luce del par. 3, che lo spiega precisando le condizioni attraverso cui i membri di un gruppo di stranieri possono essere espulsi in concomitanza senza che tale misura possa rientrare nel divieto di espulsione collettiva. Il par. 3 ammette l'espulsione a condizione che sia adottata a seguito e sulla base di una valutazione della situazione individuale di ciascuno dei membri che compongono il gruppo conformemente al progetto di articoli. Tuttavia, come affermato nel commento della Commissione[36], quest'ultima indicazione riguarda il par. 3 dell'art. 5 che stabilisce che la valutazione del motivo relativo all'espulsione deve valutarsi secondo buona fede e in modo ragionevole, alla luce di tutte le circostanze e, in particolare, tenendo in considerazione, ove pertinente, la gravità dei fatti, del comportamento dello straniero interessato o dell'attualità della minaccia che i fatti generano, formulazione che, come già detto sopra, non fornisce soluzioni stringenti, lasciando ampio margine di manovra agli Stati nella sede della determinazione dei "motivi" dell'espulsione (anche "collettiva").

4. La tutela apprestata dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

[34] Tale formulazione, per espressa ammissione della stessa Commissione del diritto internazionale resa all'interno del commento alla proposta elaborata, si ispira alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

[35] Draft articles on the expulsion of aliens, with commentaries 2014, United Nation, 2014, consultabile in https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_12_2014.pdf.

[36] *Ivi*, pp. 14 ss.

«Ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il suo»: così l'art. 2 del Protocollo n. 4 addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo[37], sotto la rubrica "libertà di circolazione", si occupa del cd. "diritto all'emigrazione" che, non solo per il contenuto ma, anche per la formulazione[38], riecheggia l'art. 13 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali trae ispirazione dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, come espressamente richiamato nel primo "Considerando", che ne evidenzia il fondamento valoriale e ne orienta l'interpretazione sistematica in conformità ai principi universali di dignità, libertà e uguaglianza[39], nell'ottica di rafforzamento della realizzazione di un sistema volto a tutelare tutte le libertà descritte nella Dichiarazione del 1948 e che vengono inquadrate nella Convenzione come basi stesse della giustizia e della pace nel mondo[40].

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo ha operato una positivizzazione dei diritti e delle libertà proclamati nella Dichiarazione universale del 1948, trasformandoli in obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati contraenti, i quali sono tenuti a recepirli e garantirli all'interno dei rispettivi ordinamenti interni. I Paesi contraenti, con la sottoscrizione della citata Convenzione, si impegnano a rispettare

---

[37] La CEDU viene sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950 dai paesi appartenenti al Consiglio d'Europa. La ragione della creazione fu la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Per un'analisi della Convenzione e vista la sconfinata bibliografia, sia consentito un rimando a S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2012.

[38] A tale diritto, data la formulazione della disposizione, non si accompagna un corrispondente diritto di immigrazione nel Paese di destinazione, materia che costituisce tradizionale prerogativa dello Stato nazionale in quanto tipica manifestazione della sua sovranità. Invero, è principio di diritto internazionale oramai consolidato quello per cui i singoli Stati, nell'ambito di politiche di controllo dell'immigrazione, possano limitare la libertà degli stranieri cui non sia riconosciuto il diritto di ingresso e soggiorno nel territorio di un altro Stato. Sul punto S. CENTONZE, S. ANASTASIO, *Protezione dei migranti: Corte Edu e Corte di Giustizia a confronto*, in *Questione Giustizia*, 2019; G. CILIBERTO, A. MARIA ROSU, *Asilo e protezione internazionale nella Cedu*, in F. BUFFA, M.G. CIVININI, *Questione Giustizia. La Corte di Strasburgo*, n. 4, 2019; G. CAGGIANO, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2020.

[39] CEDU, «Considerata la Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo, proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948».

[40] CEDU, «tali libertà fondamentali che costituiscono le basi stesse della giustizia e della pace nel mondo e il cui mantenimento si fonda essenzialmente, da una parte, su un regime politico effettivamente democratico e dall'altra, su una concezione comune e un comune rispetto dei diritti dell'uomo di cui essi si valgono».

diritti e libertà universalmente riconosciuti come basi delle tradizioni costituzionali e degli ideali politici comuni[41].

Tra questi rientrano il diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5), il diritto a un processo equo (art. 6), il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8), la libertà di espressione (art. 10), la libertà di riunione e associazione (art. 11) e il divieto di discriminazione (art. 14). Con riferimento agli articoli 10, 11 e 14 CEDU, l'art. 16 della stessa "Carta", dedicato alle "restrizioni all'attività politica degli stranieri", introduce una clausola derogatoria che consente agli Stati contraenti di limitare l'esercizio di tali diritti da parte degli stranieri. Tale previsione, sebbene formalmente legittimata da esigenze di ordine pubblico e sicurezza nazionale, genera una tensione sistemica all'interno del corpus convenzionale, determinando un'asimmetria di tutela che si risolve in un deficit di protezione proprio in relazione a diritti riconosciuti come fondamentali. Ne deriva una potenziale frizione con il principio di uguaglianza sostanziale e con l'evoluzione giurisprudenziale della Corte EDU, orientata verso un'interpretazione estensiva e inclusiva dei diritti garantiti, anche alla luce del principio di non discriminazione quale norma di carattere trasversale e fondante dell'intero sistema convenzionale.

Richiamando e condividendo i valori sottesi alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo riproduce e positivizza il divieto assoluto di tortura nonché di pene o trattamenti inumani o degradanti, sancendone il carattere inderogabile (art. 3)[42], principio fondamentale delle società democratiche che, per l'appunto, non ammette deroga alcuna[43], spesso impiegato al fine di garantire la tutela dei migranti sia per scongiurare il rischio di

[41] A presidio dei diritti in essa contenuti, la CEDU, si è dotata di un sistema giurisdizionale, bastato sulla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), con sede a Strasburgo. La Corte agisce in modo permanente e può giudicare sia di ricorsi interstatali, con cui un paese aderente ne "cita" un altro, affermando che quest'ultimo abbia inosservato le disposizioni della Convenzione o dei Protocolli che seguono la stessa, sia di ricorsi individuali, con cui un privato afferma una lesione provocata dall'inosservanza di un diritto proclamato dalla CEDU o dai Protocolli da parte di uno Stato aderente. Le sentenze della Corte sono caratterizzate dalla vincolatività per gli Stati aderenti, che con la sottoscrizione, si sono impegnati a darvi esecuzione, anche se ciò comporta una eventuale modifica della legislazione nazionale.

[42] Art. 3 CEDU: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

[43] Sul punto, Corte EDU (Plenaria), *Soering c. Regno Unito*, n. 14038/88.

trattamenti inumani nel Paese di destinazione, sia in riferimento alle condizioni di detenzione nei centri di espulsione[44].

L'art. 3 CEDU prevede per ciascun Paese firmatario della Convenzione non soltanto degli obblighi negativi, ossia di astensione, ma anche degli obblighi positivi, quindi di intervento e di protezione, secondo quanto elaborato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Gli obblighi negativi in capo agli Stati sono direttamente espressi nel testo della Convenzione. Dalla formulazione dell'art. 3, difatti, si evince immediatamente l'obbligo di astenersi dal commettere atti di tortura e trattamenti e pene inumani e degradanti. L'attività interpretativa della Corte EDU ha permesso di estendere i confini di tali obblighi negativi, includendo all'interno anche le violazioni indirette dell'art. 3.

La portata del divieto è stata infatti estesa dalla stessa Corte[45] sino ad affermare che il mero rischio di trattamenti inumani o degradanti nel Paese di destinazione del migrante espulso delegittimerebbe anche l'espulsione giustificata dalla rilevante pericolosità sociale dello stesso[46] e che il divieto di cui all'art. 3 CEDU deve ritenersi operante anche nei casi di cd. "refoulement indiretto", qualora, cioè, sussista il pericolo che il Paese intermedio, non applicando la legislazione in materia di asilo conformemente ai principi convenzionali, rinvii il migrante in un territorio a rischio[47] o, comunque, che il Paese di destinazione esponga lo straniero espulso a un rischio

---

[44] Sulla scorta dell'art. 3 CEDU è stato effettuato un ulteriore passo in avanti nell'ambito del sistema di protezione dei diritti umani elaborato dal Consiglio d'Europa, rappresentato dall'adozione della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti (ECPT), adottata il 26 giugno 1987. L'art. 1 prevede l'istituzione di un Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (il Comitato), il cui compito fondamentale è quello di esaminare, per mezzo di sopralluoghi e visite, la condizione delle persone private di libertà e, qualora si ritenga necessario, rafforzare la loro protezione dalla "tortura e dalle pene o trattamenti inumani e degradanti". La rilevanza del Comitato può facilmente desumersi dalla vicenda occorsa tra il 1997 e il 2011 e relativa alla detenzione dei migranti irregolari in Grecia, in cui il Comitato aveva espresso la sua preoccupazione in relazione al trattamento dei migranti irregolari da parte delle Autorità greche, trattenuti nelle stazioni di polizia e altre strutture non adeguate, spesso per periodi superiori a sei mesi, senza la possibilità di svolgere attività all'aperto e senza adeguata assistenza sanitaria.

[45] Per un'analisi specifica della giurisprudenza EDU si veda S. ALMEIDA, *El control de los flujos migratorios bajo el escrutinio del Tribunal Europeo de Serechos Humanos: breves apuntes*, in M.A. CANO LINARES, A.J. MURO CASTILLO (a cura di), *Algunas reflexiones en torno al pacto mundial por una migracion regular, segura y ordenada*, Madrid, Dykinson, 2019, pp. 123 ss.

[46] Corte EDU, *Saadi c. Italia*, ric. n. 37201/2006.

[47] Corte EDU, *M.S.S. c. Belgio*, (Grande Camera), ric. n. 30696/09.

reale e dimostrato per la vita e/o per la salute a causa di previsioni di cure mediche inadeguate a tutelare lo stesso soggetto espulso[48].

In altre parole, è lo Stato che procede al respingimento a doversi curare del trattamento offerto dal Paese intermedio, il quale, a propria volta, dovrà offrire garanzie sufficienti a scongiurare anche la mera possibilità che la persona interessata venga espulsa verso il Paese di origine in assenza di una precedente valutazione dei rischi relativi il trasferimento verso lo stesso Paese. Tale obbligo assume una rilevanza ancora più significativa allorquando il Paese intermedio non è parte della Convenzione.

Per quanto concerne gli obblighi positivi, la Corte di Strasburgo[49], prendendo le mosse dalla formulazione dell'art. 1 CEDU, interpretato alla luce del combinato disposto con la disposizione di cui all'art. 3, ha avuto modo di affermare che gli Stati che hanno sottoscritto la Convenzione in esame devono porre in essere misure adeguate a prevenire il verificarsi delle violazioni contenute nell'art. 3 avendo assunto l'impegno di assicurare la tutela dei diritti e le libertà definite dalla Convenzione e, di conseguenza, di evitare (anche) il mero rischio di trattamenti inumani e degradanti. Sulla base di tale premessa, la Corte giunge infine ad affermare che il divieto di respingimenti (che si avrà modo di analizzare nel paragrafo che segue) assume carattere assoluto e inderogabile quando a venire in rilievo è il rischio di tortura e trattamenti o pene inumani o degradanti. Come già evidenziato da autorevole dottrina[50], secondo la giurisprudenza consolidata della Corte EDU il principio di *non-refoulement* deve essere considerato "*already inherent in the general terms of article 3*". Gli Stati concretizzano una violazione di tale disposizione sia nel caso in cui compiano atti che integrino la nozione dalla Corte di "trattamenti inumani o degradanti" o di "tortura" (obblighi negativi di astensione), sia quando consentano ad altri Stati tengano di assumere tale condotta nei confronti

[48] Corte EDU, *D. c. Regno Unito*, ric. N. 30240/96; Corte EDU, *F.G. c. Svezia*, (Grande Camera), ric. n. 43611/11; Corte EDU, *J.K. e altri c. Svezia*, (Grande Camera), ric. n. 59166/12.
[49] Corte EDU, *A. c. Regno Unito*, ric. n. 25599/94.
[50] L. PANELLA, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e quella della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di immigrazione a confronto: un contrasto insanabile?*, in *Ordine internazionale e diritti umani,* n. 3, 2018, pp. 280 ss.

di una persona che per qualsivoglia ragione si trovi nella relativa giurisdizione (obblighi positivi di *fare*).

4.1. Segue: Il principio di *non-refoulement* quale declinazione dell'art. 3 CEDU.

Il principio di *non-refoulement* (non-respingimento) costituisce una garanzia essenziale e fondamentale per tutta la durata del processo di asilo. Garantisce che i richiedenti non siano inviati in paesi in cui la vita o la libertà possano essere minacciate per motivi legati alla razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un gruppo sociale od opinioni politiche o nei quali correrebbero il rischio effettivo di subire un grave danno. È bene osservare che quanto sino ad ora affermato si applica anche ai richiedenti asilo, ossia anche a coloro ai quali non è stato ancora riconosciuto ufficialmente lo status di rifugiato. Inoltre, ai fini dell'applicazione del principio, è irrilevante se l'ingresso nel territorio sia avvenuto legalmente o meno. È necessario che la persona si trovi già sul territorio di uno Stato. Tuttavia, l'UNHCR[51] ha esteso il dettato pattizio, sino ad affermare l'obbligo per lo Stato di ammettere temporaneamente sul proprio territorio sia chi fugge da persecuzione nonostante i soggetti interessati si trovino alla frontiera di uno Stato, terrestre o marittima, tentando di farvi ingresso, che coloro che vengono intercettati in alto mare[52]. Da questa angolazione è stato sostenuto[53] che dal principio di non respingimento discenderebbero obblighi positivi per gli Stati e, in particolare, di assicurare accesso al territorio al fine di formulare una domanda di asilo[54]. Di conseguenza, il principio

---

[51] L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite istituisce l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) il 14 dicembre 1950. Per un'analisi delle attività dell'UNHCR, A. BETTS, G. LOESCHER, J. MILNER, *UNCHR: The Politics of Refugee Protection*, Londra, Routledge, 2012.

[52] In senso conforme si è espressa la Corte EDU nella sentenza *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, (Grande Camera), ric. N. 27765/2009, dove la Corte ha riconosciuto l'applicazione extraterritoriale della Convenzione nei confronti di migranti intercettati in alto mare.

[53] A. DEL GUERCIO, *La protezione dei richiedenti*, cit. Sul punto, M. GIUFFRÈ, *Esternalizzazione delle frontiere e non-refoulement: accesso al territorio e alla procedura di asilo alla luce della sentenza n. 22917/2019*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2020, pp. 190 ss. S. ALMEIDA, *El control de los flujos migratorios*, cit., p. 149.

[54] In questa prospettiva più che simbolica appare la nota sulla protezione internazionale del 13 settembre 2001 in cui l'UNHCR con riferimento al principio di non respingimento riteneva che fosse «un principio fondamentale di protezione che non ammette riserve. Sotto molti aspetti, questo principio è il complemento logico del diritto di chiedere asilo riconosciuto nella Dichiarazione

di non respingimento assume le forme di un diritto allo sbarco nel territorio al fine di ricevere un esame della propria situazione personale.

Il principio è stato sancito per la prima volta nell'art. 33 par. 1 della Convenzione sullo status di rifugiati[55], il cui ambito di applicazione viene circoscritto esclusivamente a chi possiede lo status in discorso, definito all'art. 1, nonché ai richiedenti lo status di rifugiati.

Il par. 2 dell'art. 33, tuttavia, contiene dei limiti al divieto se vi sono seri motivi per ritenere che il rifugiato costituisca una minaccia per il paese in cui si trova. A tal fine, è necessario che il rifugiato si sia macchiato di un crimine o delitto particolarmente grave[56].

Giova sottolineare il ruolo fondamentale svolto dalla Convenzione di Ginevra che, nel caso in cui ricorrano le condizioni previste, impone agli Stati contraenti di concedere la protezione ai richiedenti asilo. Come visto precedentemente, gli Stati in base al diritto internazionale consuetudinario hanno piena libertà di decidere la propria politica nel campo dell'immigrazione, e quindi in tema di espulsione degli stranieri tuttavia, attraverso i principi contenuti all'interno della Convenzione di Ginevra del 1951, tale libertà è soggetta a limiti imposti, tra cui il principio di *non-refoulement* che riveste in tal senso un ruolo di estrema importanza alla luce,

---

universale dei diritti dell'uomo. Tale diritto ha finito per essere considerato una norma di diritto internazionale consuetudinario vincolante per tutti gli Stati. Inoltre, il diritto internazionale dei diritti dell'uomo ha stabilito che il non respingimento è una componente fondamentale del divieto assoluto di tortura e di trattamenti crudeli, inumani o degradanti. L'obbligo di non respingere è anche riconosciuto come applicabile ai rifugiati indipendentemente dal loro riconoscimento ufficiale, il che comprende evidentemente i richiedenti asilo il cui status non è stato ancora determinato. Esso si estende a qualsiasi misura attribuibile ad uno Stato che possa produrre l'effetto di rinviare un richiedente asilo o un rifugiato verso le frontiere di un territorio in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate e in cui rischierebbe la persecuzione. Questo include il rifiuto alla frontiera, l'intercettazione e il respingimento indiretto, che si tratti di un individuo in cerca di asilo o di un afflusso massiccio».

[55] Conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951, all'art. 33 afferma che «nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche». Sul punto, A. DEL GUERCIO, *La protezione dei richiedenti*, cit.

[56] La disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese.

soprattutto, dei suoi sviluppi in diversi strumenti internazionali di protezione dei diritti umani, come avremo modo di vedere da qui a poco.

L'evoluzione interpretativa del principio di *non-refoulement* ha permesso di offrire alle persone rientranti nelle categorie sino ad ora descritte un raggio di protezione sempre maggiore dal rischio di subire persecuzione. Un contributo fondamentale in questa direzione è stato offerto dalla CEDU e dall'attività della giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

L'art. 4 del Protocollo addizionale alla CEDU n. 4[57] vieta in modo chiaro e inequivocabile la pratica delle espulsioni collettive di stranieri, affermando «le espulsioni collettive di stranieri sono vietate».

Per quanto concerne la definizione di espulsioni "collettive" la giurisprudenza della Corte di Strasburgo afferma che si debba intendere qualsiasi misura dell'Autorità competente che costringa degli stranieri, in quanto gruppo, a lasciare un Paese, salvi i casi in cui una tale misura venga adottata all'esito e sulla base di un esame ragionevole e oggettivo della situazione particolare di ciascuno degli stranieri che compongono il gruppo[58]. Pertanto, ciò che caratterizza le espulsioni collettive non è la circostanza legata al mero dato quantitativo del numero di soggetti coinvolti, bensì il carattere non individualizzante della misura, dato dal mancato esame ragionevole e obiettivo della posizione individuale del singolo soggetto allontanato dal territorio dello Stato. Il principio corrispondente a tale divieto è, dunque, quello per cui un provvedimento di espulsione debba essere adottato sempre individualmente, prendendo in considerazione, in modo reale e non fittizio e di mera forma, le singole e differenziate situazioni di ogni individuo. Di conseguenza, laddove vi sia stato un esame ragionevole e obiettivo della specifica situazione di ciascuno degli stranieri coinvolti, le circostanze dell'attuazione di provvedimenti di espulsione non si porranno più in contrasto con la disposizione di cui all'art. 4 del Protocollo n. 4[59]. Di contro, elementi sintomatici del carattere "collettivo" dell'espulsione, secondo i Giudici EDU, possono trarsi da determinati fattori quali la moltitudine dei soggetti

[57] Adottato dal Consiglio d'Europa nel 1963.
[58] Corte EDU*, Andric c. Svezia,* ric. n. 45917/99; *Khlaifia e altri c. Italia*, (Grande Camera), ric. n. 16483/12; *Georgia c. Russia*, ric. n. 13255/07.
[59] Corte EDU, *Conka c. Belgio*, ric. n. 51564/99.

interessati, appartenenti alla stessa etnia, presso una medesima struttura e sulla base di un provvedimento per tutti identico[60].

4.2. Segue: I casi all'attenzione della Corte EDU: il caso Saadi c. Italia, il caso Hirsi e altri c. Italia, Sharifi e altri c. Italia e Grecia, Khlaifia e altri c. Italia, Richmond Yaw e altri c. Italia.

Sulla scorta dell'obiettivo principale a base della presente ricerca e, in particolare, l'analisi della disciplina della gestione amministrativa dei flussi di immigrazione sembra senz'altro necessario analizzare talune pronunce emesse dalla Corte di Strasburgo nei confronti dello Stato italiano, le quali hanno influenzato e continuano ad influenzare la gestione dei flussi a causa dei rilevanti principi in esse contenuti.

Si inizierà con l'approfondimento ulteriore della sentenza **Saadi c. Italia del 28 febbraio 2008** - precedentemente considerata - la quale rappresenta un fondamentale riferimento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di protezione e tutela apprestata dall'art. 3 CEDU, a fronte di misure di espulsione di stranieri per motivi di prevenzione del terrorismo internazionale. La Corte si è confrontata con un delicato bilanciamento di interessi: da un lato, quelli sottesi al divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti e, dall'altro lato, l'esigenza di tutelare la sicurezza nazionale in presenza di soggetti legati ad attività terroristiche[61].

Il ricorrente – cittadino tunisino residente a Milano dalla fine degli anni '90 e titolare, all'epoca dei fatti, di un permesso di soggiorno per motivi familiari e, dunque, regolarmente residente in Italia – era stato arrestato e sottoposto a custodia cautelare nell'ottobre 2002 per associazione con finalità di terrorismo e accusato, tra l'altro, di aver ricoperto ruoli organizzativi e dirigenziali in un'organizzazione terroristica di matrice islamica. Nonostante numerosi elementi raccolti nel corso delle indagini e del dibattimento di primo grado avessero portato all'evidenza i contatti del ricorrente con gruppi islamici integralisti, non era stato possibile provare l'esistenza e lo scopo di un'associazione terroristica e, di conseguenza, veniva pronunciata condanna del

[60] *Ibidem*

[61] Sul punto, A. GIANNELLI, *Il carattere assoluto dell'obbligo di non-refoulement: la sentenza Saadi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2, 2008, pp. 449 ss.

ricorrente per associazione a delinquere, oltre che per falso e ricettazione, ma non per terrorismo internazionale.

Contestualmente alla sentenza della Corte d'Assise di Milano, peraltro appellata sia dal ricorrente che dal pubblico ministero, il Tribunale militare di Tunisi condannava in contumacia il ricorrente a vent'anni di reclusione per appartenenza ad un'organizzazione terroristica e per incitamento al terrorismo. Nell'agosto 2006 il ricorrente – nel frattempo scarcerato – veniva raggiunto da un ordine di espulsione adottato dal Ministero dell'Interno ai sensi della l. n. 155/2005 (c.d. "Legge Pisanu", di conversione del d.l. n. 144/2005 recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), in quanto ritenuto parte integrante ed attiva di una cellula terroristica di matrice islamica e dunque pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale. Il ricorrente formulava domanda di asilo politico fondata sul timore, una volta raggiunta la Tunisia, di essere carcerato e torturato nonché sottoposto a rappresaglie di carattere politico e religioso e, in seguito al rigetto di tale domanda, presentava ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione degli artt. 3, 6 e 8 della Convenzione, chiedendo, inoltre, la sospensione o l'annullamento del provvedimento di espulsione. La Corte adita, valutate le informazioni fornite dall'Italia sulla possibilità per il sig. Saadi di ricorrere avverso la sentenza emessa dal tribunale tunisino, chiedeva al Governo italiano di sospendere l'espulsione fino a nuovo ordine.

In sede di decisione, la Corte rilevava che il principio[62] contenuto nell'art. 3 CEDU presuppone che non vi sia differenza se l'atto vietato sia perpetrato da uno Stato firmatario o da un altro Stato e che il comportamento della persona è irrilevante e non può in alcun caso costituire motivo per la non applicazione dell'articolo. Inoltre, afferma che il rischio che la persona costituisca un pericolo per la comunità e l'ordine e la sicurezza nazionali non può giustificare un provvedimento di espulsione

[62] La Corte afferma: «essendo assoluta la protezione contro i trattamenti proibiti dall'articolo 3, tale disposizione impone di non estradare o espellere una persona quando questa corre il rischio reale di essere sottoposta a tali trattamenti nel Paese di destinazione […] non si può mettere sul piatto della bilancia il rischio di maltrattamenti e i motivi invocati per l'espulsione […] i comportamenti delle persone considerate, per quanto siano indesiderabili o pericolose, non devono essere presi in considerazione e ciò rende la protezione assicurata dall'articolo 3 più ampia di quella prevista dagli articoli 32 e 33 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1951 relativa allo status di rifugiato».

verso un paese in cui questa rischi di subire torture o trattamenti inumani e degradanti[63].

In altre parole, la Corte afferma che il pericolo del terrorismo e le difficoltà degli Stati nel proteggere i propri cittadini dalla minaccia terroristica non devono essere sottostimate; tuttavia, l'art. 3 CEDU prevede un diritto di carattere assoluto che non consente l'espulsione verso la Tunisia, dove vi è un fondato rischio di trattamenti inumani e degradanti e di tortura.

Si segnala, inoltre, l'interessante sentenza **Hirsi e altri c. Italia, emessa dalla Grande Camera il 23 febbraio 2012,** con la quale la Corte EDU ha accertato la responsabilità internazionale dell'Italia per la violazione della Convenzione a seguito dell'intercettazione in alto mare e del conseguente respingimento verso la Libia di un'imbarcazione con a bordo migranti, ritenendo tale condotta incompatibile con gli obblighi convenzionali. La questione all'attenzione della Corte, in tal caso, riguardava l'ambito di applicazione dell'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU e, in particolare, se la stessa disposizione potesse trovare applicazione in caso di operazione di rinvio svolta al di fuori del territorio nazionale e, nella fattispecie, in alto mare[64].

Gli odierni ricorrenti - undici cittadini di origine somala e tredici di origine eritrea - venivano intercettati in acque internazionali dalla Guardia di Finanza italiana mentre si trovavano a bordo di un'imbarcazione unitamente ad altri migranti. Dopo l'intercettazione, venivano trasferiti su navi militari della Guardia Costiera italiana, senza ricevere alcuna informazione circa la loro destinazione e i loro documenti personali sequestrati dalle Autorità italiane. Una volta giunti nel porto di Tripoli, in Libia, i migranti venivano obbligati a sbarcare, contro la loro volontà, dalla nave italiana.

La condotta appena descritta è stata condannata da parte della Corte di Strasburgo che, nel caso di specie, riscontrava la violazione da parte dell'Italia dell'art. 3 CEDU,

---

[63] Nel giungere a tali conclusioni la Corte ha tenuto in considerazione i report di *Amnesty International*, *Human Rights Watch*, allegati al ricorso presentato, secondo i quali le condizioni detentive nelle carceri tunisine, in modo particolare per i condannati di terrorismo, sono incompatibili con l'art. 3

[64] F. LENZERINI, *Il principio di "non-refoulement" dopo la sentenza "Hirsi" della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 2012, pp. 721 ss.

dell'art. 4 del Protocollo n. 4 e dell'art. 13 CEDU. In particolare, la violazione dell'art. 3 veniva constatata per due diversi ordini di ragioni e, da un lato, per aver posto i migranti in serio rischio in ordine alla sottoposizione, una volta giunti in Libia (definito dalla Corte come un paese non sicuro), a trattamenti inumani e degradanti e, dall'altro lato, per aver posto i migranti in serio rischio in ordine al possibile rimpatrio nei rispettivi Paesi d'origine, in particolare, la Somalia e l'Eritrea, giudicati dalla Corte come Paesi in cui vi era anche più di un sospetto di violazioni dell'art. 3 CEDU (refoulement indiretto).

La Corte evidenziava, inoltre, come il respingimento dei migranti verso la Libia fosse stato espletato in assenza di qualsivoglia motivata giustificazione, senza dare in alcun modo la possibilità ai migranti di presentare domanda di asilo politico e, dunque, in violazione del principio di non-refoulement.

Lo Stato italiano contestava l'applicabilità della norma relativa al principio in questione, sostenendo che la fattispecie dell'espulsione differisce da quella del respingimento, in quanto presuppone l'ingresso dello straniero nel territorio nazionale. Di conseguenza, veniva esclusa la possibilità di invocare l'art. 4 del Protocollo n. 4 alla CEDU per censurare un'azione di allontanamento effettuata in acque internazionali. La Corte, nella sentenza in commento, osservava che il divieto di espulsioni collettive si applica anche alle violazioni del principio di non refoulement, in quanto il termine "espulsione" usato nell'art. 4 del Protocollo 4, deve essere interpretato in modo da non lasciare scoperta un'ipotesi di tale rilevanza.

La Corte aggiunge, altresì, che né il testo né i lavori preparatori della Convenzione escludono l'applicazione extraterritoriale di questa disposizione.

Con la sentenza **Sharifi e altri c. Italia e Grecia emessa il 21 ottobre 2014,** la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato nuovamente l'Italia per aver respinto indiscriminatamente un gruppo di richiedenti asilo verso un Paese ritenuto non sicuro nonostante, in tale circostanza, il Paese in questione fosse membro UE e, in particolare, la Grecia.

L'Italia procedeva al respingimento dei cittadini stranieri verso la Grecia, ritenendo quest'ultima Stato membro competente per l'esame delle eventuali domande di protezione internazionale, in applicazione del Regolamento (UE) n. 604/2013 (cd.

Regolamento Dublino III), il quale stabilisce i criteri e i meccanismi per determinare lo Stato membro responsabile dell'esame di una domanda d'asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo all'interno dell'Unione europea, al fine di evitare domande multiple e garantire un rapido accesso alla procedura. Secondo la ricostruzione della Corte, che non si sofferma su una specifica analisi del "sistema Dublino", l'Italia avrebbe respinto il gruppo di richiedenti verso la Grecia (Stato membro UE, ripetutamente condannato per le insufficienze del suo sistema di asilo[65]) senza aver previamente svolto un esame individuale delle posizioni dei singoli stranieri interessati, né aver garantito loro l'accesso a un ricorso effettivo, in violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 4 alla CEDU, nonché degli artt. 3 e 13 CEDU. Le suddette violazioni si configurano anche nel combinato disposto dell'art. 13 con l'art. 3 CEDU e l'art. 4 del Protocollo n. 4, compromettendo altresì la corretta applicazione del Regolamento "Dublino", il quale, pur disciplinando la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale, non consente in alcun modo il ricorso a misure di allontanamento collettivo o indiscriminato.

La Corte, dopo aver appurato l'esistenza di una prassi consolidata di rinvii automatici e indiscriminati dall'Italia alla Grecia, affermava la mancanza di fondamento giuridico di una prassi di tal tenore, la quale viola, di contro, il principio di non respingimento.

La Corte, dunque, sottolinea ancora una volta come le difficoltà che gli Stati possono incontrare nella gestione dei flussi migratori o nell'accoglienza dei richiedenti asilo non può giustificare il ricorso a pratiche incompatibili con la Convenzione o con i Protocolli, neppure allorquando il respingimento automatico e ingiustificato avvenga verso un altro Paese UE. Nel caso di specie, viene sottolineato che l'Italia, prima di espellere i ricorrenti verso la Grecia, aveva il dovere di accertarsi della funzionalità del sistema nazionale di asilo greco e, quindi, di assicurarsi che i soggetti migranti non corressero alcun rischio di essere successivamente respinti verso il Paese di origine, dove avrebbero corso il fondato rischio di subire trattamenti inumani o

[65] Sul punto, più di recente, Corte EDU, *G.R.J. c. Grecia* (ric. n. 15067/21) e Corte EDU, *A.R.E. c. Grecia* (ric. 15783/21).

degradanti. Sul medesimo punto, avendo già condannato la Grecia per la violazione dell'art. 13 CEDU in combinato disposto con l'art. 3 CEDU proprio in ragione del fondato rischio di espulsione dei ricorrenti dalla Grecia verso l'Afghanistan, la Corte riteneva fondata la responsabilità dell'Italia che, rinviando in maniera collettiva i ricorrenti verso la Grecia, violava, oltre il divieto di espulsioni collettive, l'art. 3 CEDU e il diritto al ricorso effettivo, ai sensi dell'art. 13 CEDU.

Per l'approfondimento della tematica in esame, si ritiene utile richiamare altresì la pronuncia resa nel caso **Khlaifia e altri c. Italia adottata dalla Grande Camera il 15 dicembre 2016[66].**

Ripercorrendo brevemente i fatti, nel caso di specie i ricorrenti, tre cittadini tunisini erano stati tratti in salvo da un naufragio e condotti al CPSA (Centro di Primo Soccorso ed Accoglienza) di Lampedusa, centro caratterizzato da pessime condizioni igienico-sanitarie e da sovraffollamento. I ricorrenti erano rimasti all'interno del centro per alcuni giorni, fino allo scoppio di una violenta rivolta, seguita da una manifestazione da parte dei migranti che occupavano la struttura. Dopo essere stati fermati dalla polizia, venivano trasferiti a Palermo e destinati temporaneamente ad alloggiare in alcune navi attraccate nel porto della città; tale situazione temporanea, veniva descritta dai ricorrenti come una "situazione difficile", in quanto anche le navi (così come il CPSA), erano caratterizzate da sovraffollamento, prive dei servizi necessari ad accogliere centinaia di persone. Inoltre, i soggetti interessati lamentavano di essere stati oggetto di prevaricazioni e di essere stati tenuti sotto stretta sorveglianza delle Autorità, senza aver ricevuto alcuna informazione sul proprio status. Dopo circa una settimana, i tre ricorrenti venivano trasferiti all'aeroporto di Palermo e, raggiunti da un provvedimento di espulsione – redatto in un modulo standardizzato, identico per ciascuno di loro – ritornavano in Tunisia. A tal proposito, è opportuno sottolineare che la celerità delle procedure di rimpatrio

[66] Sul punto P. BONETTI, *Khlaifia contro Italia: l'illegittimità di norme e prassi italiane sui respingimenti e trattenimenti degli stranieri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2017, pp. 176 ss.; A.I. MATONTI, *Garanzie procedurali derivanti dall'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU: il caso Khlaifia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2017; A. ZÖLLS, *Condition des étrangers. La gestion européenne des flux migratoires mixtes à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Rev. Crit. DIP*, 2017; G. MENTASTI, *Si chiude la procedura di monitoraggio dell'esecuzione della sentenza Khlaifia c. Italia ma permangono criticità sul trattenimento dei migranti negli hotspot*, in *Adim Blog*, 2022.

risultava direttamente riconducibile agli accordi bilaterali vigenti tra la Italia e Tunisia[67], i quali prevedevano la possibilità di procedere al rimpatrio dei cittadini tunisini giunti irregolarmente sul territorio italiano sulla base di un mero riconoscimento, senza necessità di accertamenti supplementari o verifiche documentali complesse. Tali intese configuravano un quadro normativo volto a facilitare e snellire le operazioni di riammissione, in deroga alla disciplina internazionale in tema di espulsioni.

I ricorrenti, adita la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, deducevano la violazione, da parte dello Stato italiano, di molteplici disposizioni della Convenzione, tra cui, in particolare, l'art. 3, in relazione alle condizioni materiali inadeguate e degradanti cui furono sottoposti presso il CPSA, nonché durante il temporaneo trattenimento a bordo delle navi ormeggiate nel porto di Palermo. Inoltre, essi lamentavano la violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 4, sostenendo di essere stati destinatari di un provvedimento di espulsione collettiva, adottato in assenza di un esame individuale delle rispettive situazioni personali.

La Grande Camera, con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 3 CEDU si sofferma preliminarmente sulla situazione di emergenza nel cui ambito si inserisce la vicenda esaminata, che risale al periodo storico caratterizzato dalle cd. primavere arabe[68]. In particolare, la Corte afferma che una violazione dell'art. 3 CEDU può

---

[67] La cooperazione bilaterale tra la Italia e Tunisia affonda le proprie radici in relazioni storiche consolidate, così come di lunga data risulta essere la mobilità delle persone tra i due Paesi. In tale contesto, il 06 agosto 1998 veniva sottoscritta la "Nota Verbale", un accordo bilaterale finalizzato alla regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dei rispettivi cittadini nei territori nazionali, con particolare attenzione alla prevenzione e al contrasto dell'immigrazione irregolare. L'intesa prevede, tra le altre misure, il sostegno tecnico-operativo da parte dell'Italia alla Tunisia, mediante l'erogazione di contributi straordinari e mezzi di supporto dedicati, nonché l'attivazione di procedure per la riammissione dei cittadini tunisini in posizione di irregolarità amministrativa sul territorio italiano. Tale quadro di cooperazione è stato successivamente rafforzato, in particolare a partire dal 2011, con l'accordo bilaterale del 05 aprile 2011, in risposta all'aumento dei flussi migratori, dando luogo all'implementazione di meccanismi di rimpatrio semplificati e a un'intensificazione delle misure di controllo congiunto dei confini.

[68] Tenuto conto del contesto emergenziale cui erano chiamate ad operare le Autorità italiane, la Corte viene investita del compito di valutare il delicato bilanciamento tra le legittime esigenze degli Stati nella gestione dei flussi migratori e l'obbligo inderogabile di garantire la tutela effettiva dei diritti fondamentali delle persone migranti. Come è possibile trarre dalla pronuncia oggetto di analisi, gli accordi bilaterali di rimpatrio stipulati tra l'Italia e diversi Stati del continente africano possono, in effetti, costituire strumenti funzionali alla regolazione di incrementi repentini nei flussi in ingresso, soprattutto in contesti di pressione straordinaria sulle capacità di accoglienza nazionali. Tuttavia, tali meccanismi presentano profili critici, in quanto potenzialmente idonei a determinare una

sussistere, in primo luogo, qualora i ricorrenti denuncino trattamenti o condizioni di vita che arrivino ad un "minimo livello di gravità", specificando come questa valutazione «dipende dal complesso degli elementi della causa, in particolare dalla durata del trattamento e dei suoi effetti fisici o psicologici nonché, talvolta, dal sesso, dall'età e dallo stato di salute della vittima»; su questo punto, emerge come sia centrale tutelare soggetti in particolari condizioni di vulnerabilità, come i migranti. Su questo punto, i Giudici di Strasburgo riprendono quella radicata giurisprudenza che, in tema di tutela degli individui in carcere e simili strutture detentive, stabilisce come ad ogni individuo debba essere concesso sufficiente spazio vitale, accettabili condizioni igienico-sanitarie e l'accesso a servizi essenziali per tutelare il benessere psico-fisico degli stessi soggetti[69]. Inoltre, come emerge anche dalle conclusioni della pronuncia in commento, è necessario che i ricorrenti presentino sufficienti prove a sostegno delle loro doglianze; prove che, secondo la Corte, non apparivano sussistenti, né per quanto riguarda il periodo di collocamento nel CPSA né in relazione alla questione relativa al tempo trascorso sulla nave. In particolare, i giudici hanno rilevato che, nel caso di specie, i migranti nel CPSA vivessero in una situazione limitante, ma accettabile, avendo a disposizione margini di libertà di spostamento, l'accesso a servizi essenziali – garantiti anche dalle associazioni attive in loco; inoltre, in ogni caso, hanno ritenuto che i trattamenti denunciati avessero avuto comunque una breve durata e, pertanto, tollerabile; in riferimento al periodo trascorso sulla nave, invece, hanno ritenuto che non vi fossero sufficienti prove tali da confermare la versione dei ricorrenti.

Con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 4 prot. 4 CEDU, la Grande Camera si soffermava brevemente sulla *ratio* sottesa al divieto di espulsioni collettive, evidenziando come le Autorità abbiano l'obbligo di valutare ogni singola situazione individuale prima di procedere a rimpatrio di uno straniero – o a

---

compressione delle garanzie individuali, configurando un rischio concreto per i soggetti coinvolti. In tale prospettiva, incombe sull'Italia l'obbligo di modulare l'attuazione di tali accordi in modo conforme ai principi e ai diritti sanciti dalla CEDU, evitando prassi che possano tradursi in violazioni delle norme internazionali in materia di diritti umani.

[69] Tra le altre si ricordano: *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011; *Tarakhel c. Svizzera* del 04 novembre 2014; *S.D. c. Grecia* dell'11 giugno 2009; *Tabesh c. Grecia* del 26 novembre 2009; *A.A. c. Grecia* del 22 luglio 2010; *C.D. e altri c. Grecia*, del 19 dicembre 2013.

provvedimento simile, laddove la norma ricomprende qualsiasi forma di allontanamento dal paese, anche in via differita. La Corte ha, quindi, riformulato la questione in termini sostanziali, interrogandosi, da un lato, sulla effettiva possibilità riconosciuta ai ricorrenti di far valere le proprie ragioni e, dall'altro, sull'adeguatezza delle misure adottate dalle Autorità italiane per garantire il rispetto delle garanzie procedurali previste dalla norma convenzionale. Sul punto, viene affermato che i ricorrenti hanno avuto a disposizione colloqui individuali con mediatori culturali e interpreti, nonché con altri rappresentanti di organizzazioni esterne ai centri di accoglienza, potendo formulare per iscritto le proprie ragioni, indipendentemente dal fatto che poi tali moduli siano andati distrutti durante i tumulti occorsi nel CPSA. In altre parole, la Corte ha ritenuto che, rispetto alla posizione dei tre ricorrenti, le Autorità italiane avessero tutelato il diritto dei soggetti migranti di essere ascoltati e avessero, dunque, valutato le posizioni individuali di ciascun ricorrente. A conferma della bontà della condotta delle Autorità italiane, i giudici evidenziavano come alcuni migranti, dopo essere stati ascoltati, avessero avuto effettivamente accesso alle procedure per presentare domanda d'asilo. Anche su questo punto, dunque, la Grande Camera riconosceva il difetto di violazioni dei principi CEDU e, in particolare, dell'art. 4 del protocollo 4 CEDU, in quanto i ricorrenti erano stati identificati in due differenti occasioni, la loro nazionalità era stata accertata e avevano avuto una reale ed effettiva possibilità di presentare gli argomenti contrari alla loro espulsione. Anche se i decreti di espulsione erano stati redatti con termini simili (le uniche differenze riguardavano i dati personali dei migranti interessati) e un gran numero di migranti tunisini erano stati espulsi all'epoca dei fatti incriminati, la Corte riteneva che la natura relativamente "semplice e standardizzata" degli stessi potesse essere giustificata alla luce della mancanza di documenti di viaggio validi in possesso dei ricorrenti e, in secondo luogo, alla luce della mancanza di osservazioni da parte degli stessi in ordine a timori relativi a possibili maltrattamenti in caso di rinvio ovvero circa eventuali altri ostacoli legali alla loro espulsione. Per quanto precede, secondo la Corte, la natura relativamente "semplice e standardizzata" dei sopra citati decreti non era quindi di per sé irragionevole. Dunque, avendo considerato le particolari circostanze del caso di specie, i rinvii quasi simultanei dei tre ricorrenti non

permettevano di concludere che la loro espulsione fosse stata collettiva e, dunque, in violazione dei principi sottesi alla CEDU.

Da ultimo si prenderà in considerazione la pronuncia **Richmond Yaw e altri c. Italia del 6 ottobre 2016,** con cui la Corte EDU ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 5 – Diritto alla libertà ed alla sicurezza – della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo[70].

I fatti hanno come protagonisti alcuni cittadini ghanesi che, nell'anno 2008, a causa di conflitti violenti scoppiati all'interno dello Stato di appartenenza, giungevano in Italia e, aiutati da alcuni operatori sociali e da alcune associazioni di volontariato, intraprendevano l'iter per la presentazione della domanda di protezione internazionale rimanendo in attesa della cd. "calendarizzazione" dell'esame della stessa. Durante questo lasso di tempo, venivano raggiunti da un decreto di espulsione con contestuale decreto di accompagnamento alla frontiera che, per essere eseguito, necessitava della convalida del Giudice di Pace, successivamente intervenuta. Nello stesso giorno, la Prefettura disponeva e comunicava ai ricorrenti il trattenimento presso il CIE competente, al fine di procedere alla loro identificazione prima dell'espulsione. A seguito di una richiesta di proroga del trattenimento per ulteriori trenta giorni, avanzata al fine di completare la procedura di identificazione, il Giudice di Pace territorialmente competente accoglieva l'istanza, disponendo la prosecuzione del trattenimento senza procedere alla convocazione né degli interessati, né dei rispettivi difensori, omettendo così ogni forma di contraddittorio. Nelle more dell'esecuzione del provvedimento, gli interessati completavano la formalizzazione della richiesta per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Tuttavia, poiché il provvedimento di proroga del trattenimento disposto dal Giudice di Pace non era stato comunicato né agli interessati, né ai loro difensori, i cittadini ghanesi hanno proposto ricorso, giungendo infine all'esame della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Quest'ultima, nel richiamare il principio secondo cui la privazione della libertà personale derivante da una decisione giudiziaria adottata de plano, in assenza dell'interessato e senza la possibilità di essere assistito da un legale, si

[70] F. VASSALLO PALEOLOGO, *Sentenza della Corte europea Richmond Yaw e altri c. Italia del 6 ottobre 2016*, in *I diritti dell'uomo*, n. 3, 2016, pp. 597 ss.

configura come manifestamente arbitraria e contraria ai principi fondamentali dello Stato di diritto, accertava la violazione e riconosceva il carattere arbitrario della detenzione, accordando ai ricorrenti un'equa soddisfazione nella misura da loro richiesta, in ragione dell'illegittimo prolungamento del trattenimento presso il CIE, sottolineando ancora una volta le criticità strutturali della disciplina italiana in materia di detenzione amministrativa degli stranieri[71].

Nelle pronunce sino ad ora analizzate risiede un elemento comune. In ragione della formulazione dell'art. 4 Protocollo addizione alla CEDU n. 4, la Corte si è orientata per non richiedere la prova di un motivo discriminatorio[72]. Ne consegue che il gruppo cui è destinata la misura dell'allontanamento non deve necessariamente essere composto da persone della medesima nazionalità, ne deve essere provato un intento discriminatorio, non avendo rilievo neppure il luogo e il momento in cui il respingimento è realizzato. L'interpretazione così ampia ed elastica del principio sotteso all'art. 4 Prot. 4 CEDU, fa leva sulla volontà della Corte di realizzare una interpretazione evolutiva del principio, giustificata con l'esigenza di evitare che gli Stati possano aggirare le garanzie offerte.

Dalle considerazioni fin qui svolte, sembrerebbe emergere che attualmente la tutela offerta dalla disposizione di cui all'art. 4 Prot. 4 CEDU sia dotata di un ambito di applicazione molto ampio. Più in particolare, laddove uno Stato, vincolato dal Protocollo n. 4 CEDU, eserciti la propria giurisdizione, anche solo di fatto, su persone intenzionate a raggiungere il proprio territorio ovvero presenti alla frontiera ovvero in prossimità della stessa, avrà il corrispondente obbligo di rispettare il divieto di espulsione collettiva nella lettura evolutiva che ha fornito la Corte EDU[73].

L'analisi di alcune delle principali pronunce della Corte EDU nei confronti dell'Italia in materia di gestione dei flussi migratori rivela un quadro giurisprudenziale caratterizzato da un costante richiamo agli obblighi convenzionali e da una

---

[71] G. MENTASTI, *La libertà personale dello straniero al vaglio della Corte EDU: illegittimità della proroga del trattenimento adottata de plano e diritto alla riparazione per ingiusta detenzione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 3, 2018.

[72] Secondo la Corte EDU, il motivo discriminatorio andrebbe a ledere più specificamente l'art. 14 CEDU oltre all'art. 4 Prot. 4.

[73] A.M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti di diritto internazionale*, cit., pp. 265-266.

progressiva precisazione dei limiti entro cui possono operare le autorità nazionali nell'attuazione delle politiche migratorie, anche in situazioni emergenziali o connesse alla sicurezza nazionale.

La Corte nelle pronunce si sofferma sulla costante riaffermazione di una serie di principi cardine, tra cui l'assolutezza del divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti; il divieto di espulsioni collettive; la necessità del rispetto di garanzie procedurali effettive, quali l'esame individuale delle situazioni personali e l'accesso a rimedi giurisdizionali; il divieto di privazioni arbitrarie della libertà personale.

Tale impostazione conduce a delineare una linea di continuità nella giurisprudenza sovranazionale, che si caratterizza per la prevalenza del nucleo duro dei diritti fondamentali rispetto alla discrezionalità statale in materia di immigrazione e contrasto al terrorismo.

In quest'ottica, viene rafforzata l'idea che il principio di *non-refoulement* opera come limite esterno e inderogabile all'azione amministrativa, indipendentemente dal fatto che il rimpatrio avvenga in forma diretta o indiretta, nel territorio dello Stato o fuori da esso, e indipendentemente dallo status giuridico del Paese di destinazione.

In questo quadro, la pronuncia Khlaifia c. Italia, pur muovendosi nel solco tracciato dalle precedenti decisioni, introduce un elemento di relativa discontinuità. Il punto di divergenza non riguarda l'impianto generale della tutela, che resta intatto, bensì la valutazione probatoria relativa alle garanzie effettivamente offerte dalle Autorità nazionali. Si tratta di una differenza più "clinica" che sistemica: non viene meno il principio, ma la sua applicazione è calibrata sulle circostanze del caso, anche in considerazione del contesto emergenziale legato alle "primavere arabe".

Considerate nel loro complesso, le pronunce esaminate evidenziano, dunque, un progressivo consolidamento di un orientamento giurisprudenziale volto a impedire che la gestione dei flussi migratori si traduca in pratiche sommarie, standardizzate o prive di garanzie effettive. Il rispetto della dignità umana, dell'individualità delle posizioni e delle garanzie procedurali costituiscono limiti invalicabili, anche in contesti operativi complessi quali quelli connessi al terrorismo internazionale, alle migrazioni irregolari via mare o alle situazioni di emergenza umanitaria.

SEZIONE 2: Le fonti Ue e di diritto interno

5. I valori sottesi al diritto dell'UE.

Con riguardo alla circolazione delle persone e al tema dell'immigrazione, il diritto dell'Unione Europea ha conosciuto una rilevante evoluzione che, sebbene non omogena[74], ha inteso raggiungere l'obiettivo di innalzare gli standard minimi di tutela del soggetto migrante. La disciplina della libertà di circolazione ha conosciuto, nell'ambito dell'integrazione europea, una progressiva evoluzione. In un primo momento, tale libertà è stata riconosciuta in favore dei cittadini degli Stati membri, garantendo loro il diritto di spostarsi e soggiornare liberamente all'interno del territorio dell'Unione. Successivamente, il principio è stato esteso, seppur in forma più limitata e condizionata, anche ai cittadini di Paesi terzi, in particolare con riferimento al diritto di fare ingresso nel territorio dell'Unione e al trattamento giuridico loro riservato. Tale ampliamento ha comportato l'emersione di obblighi positivi in capo agli Stati membri, i quali sono tenuti ad assicurare, nei confronti dei migranti, condizioni di accoglienza e tutela coerenti con il quadro normativo dell'Unione e con i principi fondamentali sanciti a livello internazionale.

Con riferimento al diritto dell'UE[75], il primigenio Trattato in cui si accenna all'esigenza di una politica comune in materia è l'Atto Unico Europeo del 1986, laddove si afferma la necessità di una cooperazione nel controllo delle frontiere esterne. Successivamente, attraverso il Trattato di Maastricht viene istituita la cittadinanza europea e vengono evidenziati i tre pilastri fondanti l'Unione: mercato comune, politica estera e sicurezza comune, cooperazione nella giustizia e negli

---

[74] *Ivi*, p. 158. Sul punto anche B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE, *Le frontiere nel diritto dell'Unione Europea: norme, evoluzione, significato*, in M. AMBROSINI, M. D'AMICO, E. PERASSI (a cura di), *Confini, migrazioni e diritti umani*, Milano, Milano University Press, 2022, pp. 97 ss.

[75] Per una visione completa B. NASCIMBENE, *La dimensione interna ed esterna della politica di immigrazione e di asilo. Principi e valori*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2020; S.F. NICOLOSI, *La riforma del sistema europeo comune di asilo tra impasse negoziale e miopia normativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2019; A. PATRONI GRIFFI, *Le migrazioni e l'Unione Europea: considerazioni di scenario e alcune proposte*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2018; M. SAVINO, *Le prospettive dell'asilo in Europa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2018; C. FAVILLI, *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2018; C. FAVILLI, *La difficile costruzione di un sistema europeo comune di asilo*, in *Minori giustizia*, n. 1, 2019.

affari interni, al cui interno viene ricompresa la politica relativa all'immigrazione[76]. Tuttavia, il Trattato di Maastricht evitava di dotare le Istituzioni europee di significativi poteri in materia di gestione dei flussi migratori.

Pochi anni dopo, attraverso il Trattato di Amsterdam, le strutture europee si dotano di una vera e propria competenza in materia migratoria disciplinata nel Titolo IV del TCE, dedicato ai visti, asilo, immigrazione e alle "altre" politiche connesse con la libera circolazione delle persone.

Successivamente, con il Trattato di Lisbona, il Trattato sull'Unione Europea, nella sua versione aggiornata, da un lato, acquisisce i principi di abolizione di controlli alle frontiere interne stabilito con l'Accordo di Schengen e, dall'altro, tende a costituire un sistema europeo comune di asilo. In altre parole, il Trattato di Lisbona, realizza una "ristrutturazione"[77], efficientando taluni meccanismi che in passato, con il Trattato di Amsterdam, avevano rallentato l'azione dell'UE.

Non può, da ultimo, non evidenziarsi come, nonostante l'articolata normativa predisposta, la disciplina UE in tema di controlli delle frontiere e dei cittadini di Paesi Terzi sia a "geometria variabile"[78], in quanto non tutti gli Stati membri ne sono vincolati, creando una situazione complessiva non omogenea in termini di riparto dei costi di gestione dei flussi, nonché suscettibile di creare incertezza nei cittadini di Stati Terzi che intendono raggiungere il territorio dell'Unione.

Scendendo ora nell'analisi della disciplina specifica in tema di immigrazione, occorrerà sin da subito osservare che le attribuzioni dell'Unione europea in materia di immigrazione discendono, in particolare, dal Titolo V del TFUE sullo «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» e in particolare dall'art. 67 TFUE, che riconosce all'Unione la competenza nella realizzazione di «uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri», al fine di garantire «che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne» e sviluppare «una politica

---

[76] J.M. LEONES SALIDO, *Inmigración irregular y derechos fundamentales: ¿hay límites?*, Barcelona, J.M. Bosch Editor, 2017, p. 56.

[77] A.M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti di diritto internazionale*, cit., p. 161. Sul punto anche J.M. LEONES SALIDO, *Inmigración irregular*, cit., p. 65.

[78] *Ibidem*.

comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi».

In tale settore, la competenza dell'Unione ha natura concorrente con quella degli Stati membri [art. 4, par. 2, lett. j) TFUE], e limitata dal rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'art. 5 TUE[79].

Il TUE afferma all'art. 3, par. 2, che l'Unione «offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima».

Per raggiugere gli obiettivi appena descritti il TFUE al capo II del titolo V definisce le «politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione», che si fondano su tre distinte disposizioni del Trattato.

In tema di controlli alle frontiere, l'art. 77 prevede che l'Unione sviluppi una politica volta a: «garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne» (par. 1, lett. a); «garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne» (par. 1, lett. b); «instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne» (par. 1, lett. c).

L'art. 78 afferma che l'Unione detiene il compito di sviluppare una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessiti di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento[80]. Detta politica deve conformarsi alla Convenzione di Ginevra del 28

---

[79] Per una dettagliata individuazione delle materie di competenza esclusiva dell'UE, S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2019. Sul punto anche G. CAGGIANO, *Scritti sul diritto europeo*, cit.; A. DEL GUERCIO, *La protezione dei richiedenti*, cit.

[80] Principio derivante altresì da una massiccia opera giurisprudenziale della Corte di giustizia dell'UE, in cui la Corte ha affermato, tra gli altri, il principio secondo cui l'art. 4 e l'art 19, par. 2 della Carta UE, interpretati alla luce dell'art. 3 Cedu, impediscono ad uno Stato membro di espellere un cittadino di un paese terzo qualora tale espulsione comporti un peggioramento del disturbo mentale di cui soffre, in particolare qualora tale deterioramento metta in pericolo la sua stessa sopravvivenza, giungendo così ad affermare che l'allontanamento di un cittadino di un paese terzo affetto da una

luglio 1951 e al Protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, nonché agli ulteriori trattati pertinenti.

Infine, l'art. 79 attribuisce all'Unione europea il compito di sviluppare una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani.

Tali risultati devono raggiungersi con modalità tali da non ledere l'art 6 TUE, il quale afferma che l'Unione «riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati» e «aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»; «i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

I diritti fondamentali sanciti dalla Carta (diritto alla vita, divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti, rispetto della vita privata e familiare, diritto di asilo) sono perciò garantiti a tutti i soggetti presenti sul territorio dell'Unione europea, in quanto persone e a prescindere dallo status migratorio.

La giurisprudenza ha fatto ampio uso di tali diritti, in particolare per integrare le lacune della normativa derivata e per interpretare restrittivamente le disposizioni nazionali che consentirebbero agli Stati membri di limitare il godimento di garanzie fondamentali da parte dei cittadini extra-UE. Ne consegue che i diritti fondamentali tratti dalla Carta o dai principi sono influenti sull'interpretazione e/o sull'accertamento di compatibilità di norme nazionali che esorbitano dai limiti del diritto derivato[81].

---

malattia grave verso un paese nel quale non esistono trattamenti adeguati, potrebbe costituire una violazione del principio di *non-refoulement* (CGUE, Causa C-353/16, sentenza del 24 aprile 2018).

[81] Si veda sul punto la sentenza CGUE pronunciata in data 07.03.2017 nella causa C-638/16 PPU, X e X.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, per effetto del Trattato di Lisbona, ha assunto dal 1° dicembre 2009 lo stesso valore giuridico dei trattati istitutivi dell'Unione e ciò testimonia che la tutela dei diritti in essa sanciti, anche in tema di politiche migratorie, ha carattere giuridicamente vincolante.

Di conseguenza, le istituzioni dell'Unione, in tutte le loro azioni o iniziative legislative, dovranno tener conto di tali diritti fondamentali il cui rispetto, da parte degli Stati membri, è sottoposto al giudizio della Corte di giustizia.

Così, ad esempio, l'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali, relativo al divieto di espulsioni collettive, comprendendo in questo termine qualunque forma di respingimento alla frontiera o di allontanamento forzato dal territorio che non consenta un esame individuale della posizione della persona, rappresenta un istituto in grado di sanzionare prassi amministrative nazionali volte a eluderlo.

Ancora, il rispetto della dignità umana di cui all'art. 1 e della vita privata e familiare di cui all'art. 7, impone alle Autorità nazionali, nell'ambito dell'esame di una domanda di asilo, il rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta nell'esercizio di quelle attività tese a stabilire le reali esigenze di protezione internazionale del richiedente. Ed effettivamente, la Corte di giustizia ha sostenuto che sottoporre un richiedente asilo, ad esempio, a test psicologici ai fini dell'accertamento del proprio orientamento sessuale costituisse un'ingerenza particolarmente grave nel diritto della persona al rispetto della sua vita privata e, come tale, non conforme al diritto dell'Unione letto alla luce della Carta[82].

5.1 Segue: la Convenzione di Dublino e lo Stato competente in tema di asilo.

Com'è noto, nel 1990 è stata adottata la Convenzione di Dublino[83] al fine di regolare la determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo. Lo scopo di tale Convenzione era quello di prevenire i movimenti secondari

[82] Sentenza del 25 gennaio 2018 nella causa C-473/16. Per un commento alla sentenza si veda A. JERAD, *La Corte di giustizia Ue boccia i test psicologici per accertare l'orientamento sessuale dei richiedenti asilo*, in *DPCE on line*, n. 3, 2018.

[83] Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentato in uno degli Stati membri delle Comunità Europee, firmata a Dublino il 15 giugno 1990.

dei richiedenti asilo in Europa, di prevenire il sistema dei «rifugiati in orbita o vaganti»[84] che deriva da un di conflitto negativo di competenza fra gli Stati interessati e, da ultimo, di scongiurare il rischio di presentazioni di multiple domande da parte dello stesso richiedente asilo, determinate, tra gli altri, dal fenomeno conosciuto come cd. *asylum shopping*[85].

La premessa di fondo è che tutti gli Stati membri dell'UE sono considerati sicuri e per questo motivo i richiedenti sono obbligati a presentare la domanda nel primo Stato in cui giungono[86].

Il sistema delineato dalla convenzione di Dublino ha suscitato numerose critiche e ancora oggi sembra essere lontano dall'aver realizzato una condivisione equa delle responsabilità in un'area di giustizia e solidarietà[87].

La disciplina relativa alla determinazione dello Stato membro competente all'esame delle domande di protezione internazionale ha conosciuto un'evoluzione normativa significativa, culminata, da ultimo, nell'adozione del Regolamento (UE) n. 604/2013 (c.d. *Dublino III*), che ha sostituito i precedenti strumenti convenzionali e regolamentari in materia. Il Regolamento stabilisce i criteri e i meccanismi volti a individuare, in modo univoco, lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata nel territorio dell'Unione. In particolare, l'art. 3 del Regolamento sancisce il principio generale secondo cui ogni domanda di protezione internazionale deve essere esaminata da un solo Stato membro, individuato secondo i criteri stabiliti nel Regolamento stesso, al fine di evitare richieste multiple e garantire una gestione ordinata ed efficiente del sistema comune di asilo. Una domanda di protezione internazionale, ovunque presentata nello spazio UE dovrà essere esaminata da un solo Stato membro, il quale viene individuato come competente

---

[84] S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione*, cit. p. 107. In tema anche G. BARONTINI, *Sulla competenza per l'esame delle domande di asilo secondo le Convenzioni di Schengen e Dublino*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2, 1992

[85] Sul punto, A. CIERVO, *La tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo in Europa: dal sistema europeo multilivello all'"asylum shopping"*, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 1, 2013.

[86] Ai sensi del considerando n. 3 del reg. Dublino III «gli Stati membri, tutti rispettosi del principio di non respingimento, sono considerati Stati sicuri per i cittadini di paesi terzi».

[87] F. GRAZIANI, *Lacune e inefficienze del Regolamento Dublino III: l'urgenza di un suo superamento*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, n. 2, 2015, pp. 539 ss.; F. SCUTO, *La gestione dell'"emergenza" tra interventi dell'Unione Europea e ordinamento nazionale: l'impatto sulle fonti del diritto dell'immigrazione, in* F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il diritto in migrazione*, cit., pp. 373 ss.

sulla base dei criteri enunciati in capo alla Convenzione di Dublino III. Difatti, allo Stato membro nel quale la domanda di protezione internazionale è stata presentata per la prima volta, l'art. 20 della Convenzione in discorso affida il compito di avviare la procedura di individuazione dello Stato membro competente.

Ai soggetti coinvolti nei meccanismi della Convenzione di Dublino III, di contro, dovranno essere garantiti taluni diritti procedurali, quali il diritto all'informazione (art. 4) «non appena sia presentata una domanda di protezione internazionale» - con cui l'interessato viene edotto circa le modalità di funzionamento del sistema Dublino nonché i diritti e i doveri che gli spettano – e il diritto al colloquio personale (art. 5) che deve svolgersi "in tempo utile" e comunque deve precedere la decisione sul trasferimento del richiedente in quanto preordinato (anche) ad agevolare la procedura di individuazione dello Stato membro competente.

Il Regolamento di Dublino III ha introdotto, al suo art. 6, una disciplina specifica in tema di garanzie per i minori, secondo cui «l'interesse superiore del minore deve costituire un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, di tutte le procedure previste dal presente regolamento» (art. 6, par. 1). L'art. 6 prevede altresì le garanzie che ogni Stato membro deve fornire al minore che si trovi nell'ambito della "procedura Dublino", tra cui offrire un'adeguata rappresentanza; tentare il più rapidamente possibile di trovare i parenti del minore straniero non accompagnato; considerare tutte le possibilità di un ricongiungimento familiare; assicurarne il benessere e la sicurezza e tenere in debita considerazione l'opinione del minore secondo la sua età e maturità.

Il sistema prefigurato dalla convenzione di Dublino, come detto, è stato oggetto di numerose critiche. Come rilevato dalla dottrina[88], i criteri di competenza e in generale i "meccanismi di Dublino" determinano, nella maggior parte dei casi, la

[88] S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione*, cit. p. 137. Sul punto anche S. MONTALDO, *Ripensare il sistema di Dublino*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Padova, Cedam, 2021; C. HEIN, *The reform of the Dublin System between intra-EU solidarity and national interests*, in E. SCISO, *I flussi migratori e le sfide all'Europa*, Torino, Giappichelli, 2020; C. FAVILLI, *La crisi del sistema Dublino: quali prospettive?*, in M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 279 ss; ID., *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione Giustizia* n. 2, 2018, pp. 28 ss.; F. GRAZIANI, *Lacune ed inefficienze,* cit.

competenza degli Stati situati alle frontiere esterne dell'UE, determinando, dunque, una eccezionale pressione per i relativi centri di accoglienza, con conseguente cortocircuito in tema di gestione virtuosa dei centri medesimi e congestione dei centri medesimi, con possibile ulteriore conseguenza della lesione dei diritti fondamentali dei soggetti migranti.

Per provare a scongiurare la suddetta situazione il Reg. n. 604/2013 ha istituito un «meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi» (art. 33), basato sul "piano di azione preventivo" (art. 33 par. 1) che viene elaborato dallo Stato membro con l'assistenza della Commissione, degli altri Stati membri interessati dai flussi, dell'*European Asylum Support Office* (EASO) e da tutte le altre agenzie UE che si ritengano adeguate e qualificate a fronteggiare l'eventuale crisi e, successivamente, sottoposto al Consiglio e alla Commissione. Attraverso il "piano" vengono prospettate misure appropriate per la gestione della eccezionalità dei flussi. Inoltre, viene previsto altresì il "piano di azione per la gestione delle crisi" (art. 33, par. 3) – elaborato dallo Stato membro su richiesta della Commissione, in cooperazione con l'EASO, qualora venga accertata l'insufficienza del piano preventivo – il quale deve essere sottoposto dallo Stato membro interessato unitamente, almeno ogni tre mesi, ad una relazione sull'attuazione del medesimo, alla Commissione e all'EASO.

Il nuovo Patto UE su migrazione e asilo[89], con l'introduzione del Regolamento (UE) n. 2024/1351 ("Regolamento gestione"), del 14 maggio 2024, ha abrogato espressamente il Regolamento (UE) n. 2013/604. Il nuovo Regolamento, la cui entrata in vigore è stata fissata al 01/07/2026, seppur comporta formalmente

[89] Per un'analisi della genesi D. VITIELLO, *L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge*, in *Adim Blog*, dicembre 2023; M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2021; P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, n. 2, 2020, *Focus, La proposta di Patto su immigrazione e asilo*, n. 1, 5.10.2020; A. DI PASCALE, *Il nuovo Patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus.it*; E. CELORIA, *La normalizzazione della detenzione amministrativa alle frontiere esterne dell'Unione nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo,* in *Freedom, Security, Justice*, n. 2, 2021, pp. 43 ss.

l'abrogazione del Regolamento "Dublino III", sostanzialmente non innova il sistema Ue di gestione[90].

La nuova disciplina, in altre parole, non si traduce in un completo superamento del quadro previgente: accanto a disposizioni "conservative", in termini pressoché identici rispetto al precedente regime, il Regolamento introduce anche rilevanti innovazioni, non sempre, tuttavia, caratterizzate da un impatto positivo, sia in materia di determinazione dello Stato membro competente all'esame della domanda di protezione internazionale, sia con riguardo all'istituzione di un meccanismo di solidarietà tra Stati membri. Da un lato, permane la logica di fondo già tracciata dal sistema "Dublino III", fondata sulla necessità di evitare la presentazione di domande multiple o il c.d. "*asylum shopping*", mediante l'individuazione di criteri gerarchicamente ordinati per la designazione dello Stato competente. Dall'altro, il nuovo Regolamento amplia e modifica alcuni aspetti strutturali del sistema, prevedendo un insieme di misure che promettono (sulla carta) una gestione più equilibrata delle domande di asilo nell'Unione. Particolare rilievo assume, altresì, il meccanismo di solidarietà, che si pone quale elemento di rottura rispetto al passato, introducendo forme di redistribuzione e di sostegno agli Stati maggiormente esposti ai flussi migratori[91]. Tale innovazione, tuttavia, solleva dubbi in ordine all'effettiva efficacia e all'equità del sistema, in considerazione delle tensioni che storicamente hanno accompagnato ogni tentativo di superamento della logica puramente nazionale nella gestione dell'asilo.

Il Regolamento (UE) n. 2024/1351 interviene in modo significativo sul criterio dello Stato di primo ingresso, mantenendone la centralità, ma al contempo introducendo alcune integrazioni che ne ampliano l'operatività e ne accentuano i profili

---

[90] A. DI PASCALE, *Pubblicati gli atti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Eurojus*, 2024, che evidenzia come «l'attuale sistema di ripartizione delle responsabilità tra Stati membri non [sia] riformato nella sostanza»; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in *Questione giustizia*, 2 ottobre 2020, secondo cui «se è vero che il Regolamento Dublino scompare formalmente, è altrettanto vero che la sua ombra, il sistema Dublino, rimane nella sostanza».

[91] Sul tema degli obblighi di solidarietà tra Stati membri, F. BUONOMENNA, *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, in *Quaderni Aisdue*, Fascicolo Speciale, n. 4, 2024, pp. 139 ss.; M.C. CARTA, *Il "nuovo" patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione*, in *Freedom, Security, Justice*, n. 2, 2021, pp. 9 ss.

problematici. Sul piano esterno, la disciplina incoraggia la stipula di partenariati con Paesi terzi, rafforzando così la logica di esternalizzazione dei controlli di frontiera e, con essa, la tendenza a delegare ad attori extra-UE la gestione dei flussi migratori e la tutela dei diritti fondamentali dei migranti[92].

Sul versante interno, invece, il Regolamento ripropone in larga parte la struttura del Regolamento (UE) n. 604/2013, confermando quale obiettivo primario la predisposizione di un meccanismo chiaro e funzionale per individuare lo Stato membro competente all'esame della domanda di protezione internazionale, in base a criteri oggettivi ed equi[93]. L'impianto resta imperniato sui due principi cardine di certezza e rapidità, al fine di assicurare che lo Stato designato come competente assuma effettivamente in carico il richiedente e dia avvio al procedimento di esame della domanda.

In coerenza con il principio di sussidiarietà, alle istituzioni e agli Stati membri sono richiesti non soltanto di garantire condizioni di accoglienza adeguate e canali legali di accesso, ma anche di predisporre meccanismi di rimpatrio efficaci per i cittadini di Paesi terzi che non soddisfano (o non soddisfano più) i requisiti per la permanenza. Centrale, inoltre, rimane il principio di reciproca fiducia, tradotto nella presunzione di sicurezza secondo cui tutti gli Stati membri, in quanto vincolati al rispetto del principio di non-refoulement, sono considerati "Stati sicuri" per i richiedenti protezione internazionale (Considerando 36).

Il Regolamento, come evidenziato dal Considerando 76, si colloca in una linea di continuità con il sistema delineato dal "Dublino III": nonostante fosse stata prospettata una riforma strutturale volta a superarne le criticità, la scelta normativa ha privilegiato un approccio conservativo, mantenendo fermo il principio cardine per

---

[92] D. VITIELLO, *La dimensione esterna della politica europea*, in M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 303 ss. In tema di esternalizzazione a seguito del nuovo Patto UE su migrazione e asilo del 2024, M.C. CARTA, *La dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea. Nuovo Patto: sempre più verso gli accordi e i "non-accordi" di esternalizzazione dei controlli e delle responsabilità*, in *Quaderni Aisdue*, Fascicolo Speciale, n. 4, 2024, pp. 519 ss.

[93] Considerando 37.

cui la competenza spetta, di regola, allo Stato di primo ingresso o a quello di soggiorno regolare[94].

Un ulteriore elemento di novità è rappresentato dall'estensione delle regole anche alla fase successiva al riconoscimento della protezione internazionale, in quanto il Regolamento disciplina non solo la designazione dello Stato competente all'esame della domanda, ma anche quello responsabile della protezione concessa e del luogo in cui il beneficiario potrà risiedere una volta ottenuto lo status.

La Parte III del Regolamento, intitolata «Criteri e meccanismi per la determinazione dello Stato competente», definisce in modo dettagliato la procedura. L'art. 38 stabilisce che lo Stato membro presso cui è stata registrata per la prima volta la domanda, o eventualmente lo Stato di ricollocazione, debba avviare senza indugio la procedura di determinazione della competenza, la quale – ai sensi dell'art. 24, par. 2 – deve basarsi sulla situazione esistente al momento della registrazione. I criteri di attribuzione della competenza sono elencati in ordine gerarchico[95], con la conseguenza che ciascun criterio trova applicazione solo laddove quello precedente non sia rilevante[96].

---

[94] Tale impostazione determina che gli Stati situati ai confini esterni dell'Unione (Italia, Grecia, Spagna, Malta e Cipro) continuino a sopportare il peso maggiore della gestione dei flussi migratori, perpetuando così uno squilibrio sistemico.

[95] Art. 24 nuovo Regolamento gestione: «1. I criteri per la determinazione dello Stato membro competente si applicano nell'ordine nel quale sono definiti dal presente capo. 2. La determinazione dello Stato membro competente in applicazione dei criteri definiti dal presente capo avviene sulla base della situazione esistente al momento in cui la domanda di protezione internazionale è stata registrata per la prima volta in uno Stato membro».

[96] In primo luogo, il criterio prioritario è quello del ricongiungimento familiare (artt. 25 e ss.), volto ad assicurare che la competenza sia attribuita allo Stato nel quale può meglio realizzarsi l'unità familiare del richiedente. Il secondo criterio attribuisce la competenza allo Stato membro che abbia rilasciato al richiedente un titolo di soggiorno o un visto di ingresso in corso di validità (art. 29). In proposito, la Corte di giustizia ha chiarito (sentenza 26 luglio 2017, *C-646/16, Jafari e Jafari*) che deve trattarsi di un'autorizzazione o decisione formale adottata da uno Stato membro in base al proprio diritto nazionale. Una rilevante innovazione è rappresentata dall'estensione dei periodi di riferimento per la competenza: lo Stato che ha rilasciato il documento continua infatti a essere responsabile anche in caso di titoli di soggiorno scaduti, annullati, revocati o ritirati, rispettivamente, entro tre anni (anziché due, come nella disciplina previgente) o entro diciotto mesi (anziché sei) dalla registrazione della domanda. Ciò determina un significativo ampliamento della finestra temporale, con l'effetto di alleggerire la pressione sui Paesi di primo ingresso. Il terzo criterio attribuisce la competenza allo Stato membro che abbia rilasciato un diploma o una qualifica presso un istituto di istruzione stabilito nel suo territorio, a condizione che la domanda sia registrata entro sei anni dalla data di rilascio del titolo (art. 30). Qualora il richiedente possieda più diplomi conseguiti in diversi Stati membri, la competenza è determinata in favore dello Stato nel quale sia stato svolto il periodo di studi più lungo o, qualora i periodi siano equivalenti, dello Stato che abbia rilasciato il titolo più recente. Il quarto

Per ciò che concerne i diritti riconosciuti dal Regolamento (UE) n. 2024/1351, possono essere annoverati il diritto all'informazione, il diritto all'orientamento legale e il colloquio personale mentre, per quanto riguarda i rimedi giurisdizionali viene garantito il diritto al ricorso effettivo[97].

In relazione al provvedimento di trattenimento (art. 44), il Regolamento sottolinea, da un lato, i casi per cui può disporsi la misura e, in particolare, può essere disposto il trattenimento del richiedente esclusivamente in presenza di un rischio di fuga ovvero per motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico; dall'altro lato, il Regolamento precisa la necessità che la misura sia disposta in conformità ai principi di legalità e proporzionalità. In altre parole, il trattenimento deve essere adottato attraverso atto comunicato in forma scritta e recante un'adeguata esposizione delle motivazioni di fatto e di diritto su cui si fonda, nonché sulla necessità di utilizzare la misura più limitativa della libertà personale, in luogo delle misure alternative al trattenimento (art. 45).

Quale conclusione di tale impostazione, appare particolarmente significativa la previsione secondo cui contro la decisione amministrativa di trattenimento deve essere sempre garantita la possibilità di ricorso dinanzi all'Autorità giudiziaria. Tale controllo può essere attivato d'ufficio, su istanza del richiedente, oppure in entrambe le modalità, a seconda della disciplina nazionale applicabile. Si tratta di una garanzia fondamentale a tutela del diritto alla libertà personale, che assicura un effettivo sindacato giurisdizionale sull'operato della pubblica amministrazione.

In conclusione, sebbene il Regolamento abbia il pregio di innovare una disciplina caratterizzata da margini particolarmente flessibili per gli Stati membri attraverso

---

criterio conferma la competenza dello Stato membro la cui frontiera sia stata varcata illegalmente dal richiedente. Tale disposizione, pur non rappresentando una novità assoluta, continua a sollevare le note criticità in termini di sovraccarico per i Paesi situati alle frontiere esterne dell'Unione. Infine, in assenza di criteri applicabili, la competenza resta attribuita allo Stato membro in cui la domanda di protezione internazionale sia stata registrata per la prima volta (art. 16, par. 2). In tale evenienza, lo Stato è tenuto a garantire le prime forme di soccorso e assistenza al richiedente, nonché ad avviare le procedure necessarie per individuare l'effettivo Stato competente secondo la gerarchia dei criteri previsti dalla normativa.

[97] Considerando 62. Esempio di ricorso effettivo può ricavarsi dall'art. 43 che precisa la possibilità di attivare i mezzi di ricorso per contestare una decisione di trasferimento in caso di 1) rischio effettivo di trattamento inumano e degradante; 2) circostanze venute in luce dopo la decisone di trasferimento che possano compromettere la corretta applicazione del regolamento; 3) violazione dei diritti delle persone vulnerabili.

nuove disposizioni di certo più stringenti, è possibile, tuttavia, affermare che lo stesso tradisce le aspettative, evidenziando, ancora una volta, la prevalenza della logica securitaria degli Stati membri su quella dell'accoglienza. Così, non sono state trovate soluzioni realmente alternative al criterio dello Stato di primo arrivo su cui vengono a gravare gli oneri delle procedure di valutazione delle domande di protezione internazionale e dell'accoglienza dei migranti, tradendo il sistema di solidarietà che intendeva la creazione di un meccanismo in grado di supportare le esigenze degli Stati più esposti a pressioni migratorie. Anzi, numerose sono le zone in ombra, le cui maglie, ancora troppo larghe, continueranno ad offrire agli Stati membri ampi margini di discrezionalità nella gestione dei flussi che senza dubbio porteranno ad un rafforzamento delle differenze tra i sistemi di asilo nazionali[98].

5.2 Segue: le Direttive "Accoglienza" e "Procedure" alla luce del nuovo Patto UE su migrazione e asilo.

La Direttiva (UE) n. 2013/33 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, cd. "Direttiva sulle condizioni di accoglienza" mira a garantire un «livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri» (Considerando 11) allo scopo di «limitare i movimenti secondari dei richiedenti dovuti alla diversità delle condizioni di accoglienza» (Considerando 12). Con riferimento all'ambito di applicazione soggettivo della Direttiva, essa si applica a «tutti i cittadini di paesi terzi e agli apolidi che manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale [...], purché siano autorizzati a soggiornare sul territorio in qualità di richiedenti, nonché ai familiari, se inclusi nella tale domanda» (art. 3, paragrafo 1). Le disposizioni in essa contenute sono applicabili dal momento in cui il soggetto interessato presenta la domanda di protezione internazionale[99] e fino

[98] Così P. DE PASQUALE, *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello stato competente alla luce del Regolamento 2024/1351,* in *Quaderni Aisdue*, Fascicolo Speciale, n. 4, 2024, p. 116.

[99] Cfr. CGUE, 27 settembre 2012, sentenza Cimade e GISTI, secondo cui «per quanto riguarda il periodo durante il quale le condizioni materiali di accoglienza – comprendenti alloggio, vitto e vestiario, nonché un sussidio per le spese giornaliere – devono essere riconosciute ai richiedenti,

all'adozione di una decisione definitiva in merito[100] ovvero, in caso di applicazione del c.d. Regolamento "Dublino III", fino al momento del trasferimento effettivo del richiedente nello Stato membro competente[101].

La Direttiva poggia sul principio secondo cui un richiedente protezione internazionale non può essere trattenuto per il solo fatto di essere un richiedente (art. 8, paragrafo 1). Gli Stati membri conservano un ampio potere discrezionale in ordine all'applicazione della massima misura coercitiva, impiegabile sulla base di una valutazione soggettiva - individuale priva di limiti ben specificati; tuttavia, a condizione che il trattenimento sia proporzionato e adeguato all'esigenza da tutelare, in quanto misura da qualificarsi in termini di straordinarietà, applicabile in assenza di alternative efficaci e meno coercitive (art. 8, par. 2).

In altre parole, il trattenimento può essere realizzato solo in situazioni di *periculum* eccezionale, quale *extrema ratio* e in casi tassativamente previsti (art. 8, par. 3[102]) e comunque specificati dal diritto nazionale.

---

l'articolo 13, paragrafo 1, della Direttiva 2003/9 stabilisce che tale periodo comincia nel momento in cui i richiedenti asilo presentano la loro domanda di asilo».

[100] Cfr. art. 2 lett. b) secondo cui per "richiedente" deve intendersi «il cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva».

[101] Cfr. CGUE, 27 settembre 2012, sentenza Cimade e GISTI, secondo cui deve dichiararsi «l'obbligo per lo Stato membro, al quale sia stata presentata una domanda di asilo, di concedere le condizioni minime stabilite dalla Direttiva 2003/9 ad un richiedente asilo per il quale detto Stato decida, in applicazione del Regolamento n. 343/2003, di indirizzare una richiesta di presa in carico o di ripresa in carico ad un altro Stato membro in quanto Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo di tale richiedente, cessa al momento del trasferimento effettivo di costui da parte dello Stato membro autore della suddetta richiesta, e l'onere finanziario. derivante dalla concessione delle condizioni minime di cui sopra spetta a quest'ultimo Stato membro, sul quale grava l'obbligo suddetto».

[102] L'art. 8, par. 3 afferma che un richiedente può essere trattenuto soltanto per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza; b) per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero ottenersi senza il trattenimento, in particolare se sussiste il rischio di fuga del richiedente; c) per decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio; d) quando la persona è trattenuta nell'ambito di una procedura di rimpatrio ai sensi della Direttiva n. 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (cd. Direttiva rimpatri), del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, al fine di preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento e lo Stato membro interessato può comprovare, in base a criteri obiettivi, tra cui il fatto che la persona in questione abbia già avuto l'opportunità di accedere alla procedura di asilo, che vi sono fondati motivi per ritenere che la persona abbia manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio; e) quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico; f) conformemente all'art. 28 del Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione

Inoltre, in base all'art. 9, par. 1, un richiedente è trattenuto solo per un periodo (il più possibile) breve ed é mantenuto in stato di trattenimento soltanto fintantoché sussistono i motivi di cui all'articolo 8, par. 3.

L'art. 9, dunque, stabilisce le garanzie per i richiedenti trattenuti, in ordine alla durata del trattenimento, alla notifica al richiedente delle ragioni del trattenimento e ai mezzi di ricorso, alla rapida verifica in sede giudiziaria della legittimità del trattenimento e all'essenziale assistenza legale. Le condizioni di trattenimento sono poi precisate all'art. 10, il quale afferma che i richiedenti sono ospitati, in linea di principio, in appositi centri di trattenimento o, comunque, in istituti penitenziari in caso di carenze strutturali statali. In tale ultimo caso, tuttavia, viene espressamente previsto (par. 1) che i soggetti destinatari del trattenimento vengano tenuti separati dai detenuti "per causa di reato". Ulteriori condizioni di trattenimento previste dalla disposizione includono il contatto con il mondo esterno, i colloqui con avvocati o consulenti, l'obbligo di informazione dei richiedenti circa diritti e obblighi gravanti sugli stessi nonché relativamente alle norme vigenti nel centro di trattenimento. Infine, talune garanzie e obblighi (supplementari e speciali) sono previsti dall'art. 11, in caso di trattenimento disposto nei confronti di persone vulnerabili con esigenze di accoglienza particolari[103].

Passando all'analisi degli aspetti, per così dire, procedurali, i richiedenti hanno la facoltà di impugnare, ai sensi delle disposizioni di diritto nazionale, le decisioni relative alla concessione, alla revoca o alla riduzione di benefici, o concernenti il proprio luogo di residenza e la libera circolazione negli Stati membri (art. 26). Ciò include, almeno in ultimo grado, la possibilità di ricorso o riesame in fatto e in diritto dinanzi a un'Autorità giurisdizionale (par. 1) e l'accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali, nella misura in cui tale assistenza e rappresentanza legali siano necessarie per garantire l'accesso effettivo alla giustizia (par. 2).

---

dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

[103] Ai sensi del par. 1 «lo stato di salute, anche mentale, dei richiedenti trattenuti che sono persone vulnerabili costituisce la preoccupazione principale delle autorità nazionali. Alle persone vulnerabili trattenute gli Stati membri assicurano controlli periodici e sostegno adeguato tenendo conto della loro particolare situazione, anche dal punto di vista sanitario». Tutele specifiche sono previste dal par. 2 e ss. a favore dei minori, i quali sono trattenuti «solo come ultima risorsa e dopo aver accertato che misure alternative meno coercitive non possono essere applicate in maniera efficace».

Con il nuovo Patto UE su migrazione e asilo è stata emanata la Direttiva (UE) n. 2024/1346, del 14 maggio 2024, recante nuove norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale che espressamente abroga la Direttiva (UE) n. 2013/33 [art. 36 Direttiva (UE) n. 2024/1346]. La nuova "Direttiva accoglienza" - la cui trasposizione negli ordinamenti interni dovrà avvenire entro il 12 giugno 2026 - lega in maniera inscindibile il tema degli standard di accoglienza a quello della prevenzione dei movimenti secondari. Essa prende atto delle significative differenze esistenti tra gli Stati membri quanto al livello delle condizioni di accoglienza offerte ai richiedenti. In alcuni ordinamenti permangono criticità strutturali nel garantire standard adeguati e un trattamento dignitoso, mentre in altri tali standard risultano sensibilmente più elevati. Tali divari contribuiscono a determinare fenomeni di movimenti secondari e a generare pressioni asimmetriche su specifici Stati membri. Al contrario, un quadro di condizioni di accoglienza armonizzate, fissate a un livello adeguato e uniforme per l'intera Unione, favorirebbe una maggiore parità di trattamento dei richiedenti e una distribuzione più equilibrata del relativo onere tra gli Stati membri (considerando 5). Dunque, la convergenza degli standard di tutela diviene essenziale per il corretto funzionamento del sistema comune di asilo. In questa prospettiva, l'adozione di standard comuni in materia di accoglienza appare funzionale non solo ad assicurare un livello di vita dignitoso e condizioni omogenee per i richiedenti in tutta l'Unione, ma anche a contenere i movimenti secondari riconducibili alla diversità dei regimi nazionali di accoglienza (considerando 11).

La nuova Direttiva "Accoglienza" conferma l'impostazione di un quadro a geometria variabile[104], nel quale risultano differenziate sia le modalità di accesso al sistema di accoglienza sia i tempi di erogazione dei diversi servizi e diritti riconosciuti ai richiedenti. Gli Stati membri, infatti, non sono tenuti a garantire l'immediata fruizione di tutte le misure di accoglienza a seguito della presentazione della domanda di asilo, potendo modulare l'accesso secondo una scansione temporale che si estende dal termine di tre giorni dalla presentazione della richiesta fino a sei mesi

[104] F. BIONDI DAL MONTE, *L'accoglienza dei richiedenti asilo nella direttiva (Ue) 2024/1346. Profili di continuità, qualche luce e persistenti ombre*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2025, p. 4; A. VOINICH, *La "nuova direttiva accoglienza": tra obblighi di includere e volontà di escludere*, in *Quaderni Aisdue*, Fascicolo Speciale, n. 4, 2024, pp. 211 ss.

dalla registrazione della stessa[105]. Si tratta di una rilevante innovazione rispetto alla Direttiva (UE) n. 2013/33, che non fissava termini certi, limitandosi a prevedere l'avvio della valutazione entro un termine ragionevole [art. 22, Direttiva (UE) n. 2013/33]. La nuova disciplina, dunque, rafforza il quadro delle garanzie, imponendo obblighi più stringenti agli Stati membri e riducendo il margine di discrezionalità temporale nella presa in carico delle condizioni di vulnerabilità dei richiedenti.

La nuova Direttiva "Accoglienza" stabilisce espressamente che gli Stati membri mantengono la facoltà di organizzare i propri sistemi di accoglienza, purché nel rispetto delle disposizioni armonizzate dalla normativa europea. In linea generale, viene riconosciuto ai richiedenti il diritto di libera circolazione all'interno del territorio dello Stato membro competente. Tuttavia, la Direttiva consente agli Stati di assegnare i richiedenti a una determinata zona del territorio nazionale, sia per garantire un trattamento rapido, efficiente ed efficace delle domande in conformità al Regolamento (UE) n. 2024/1348 (che verrà analizzato a breve), sia per esigenze di distribuzione geografica dei richiedenti, in relazione alla capacità delle diverse aree territoriali (artt. 7, 8 e 9 della nuova Direttiva "Accoglienza").

Rispetto alla previsione più generica contenuta nella Direttiva (UE) n. 2013/33 in materia di residenza e libertà di circolazione, la nuova Direttiva introduce un'articolazione più complessa delle misure territoriali applicabili ai richiedenti, distinguendo tre diversi livelli[106]: 1) l'assegnazione di una sistemazione specifica, alla quale è funzionalmente connessa la residenza ai fini della fruizione delle condizioni materiali di accoglienza; 2) l'assegnazione a una zona geografica determinata all'interno del territorio statale; 3) l'autorizzazione o l'obbligo di risiedere in un luogo specifico quale conseguenza della restrizione della libertà di circolazione. Poiché quest'ultima misura incide direttamente sul diritto fondamentale

---

[105] *Ibidem*. A titolo esemplificativo, l'A. sottolinea che la Direttiva prevede che gli Stati membri assicurino ai richiedenti informazioni standard sulle condizioni di accoglienza, mediante un modello predisposto dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, quanto prima e comunque non oltre tre giorni dalla presentazione della domanda ovvero entro il termine previsto per la registrazione [art. 5, Direttiva (UE) n. 2024/1346]. Analogamente, la valutazione delle eventuali esigenze di accoglienza particolari - connesse, ad esempio, alla condizione di minore età, disabilità, vittimizzazione da tratta o altre situazioni di vulnerabilità - deve essere effettuata entro trenta giorni dalla presentazione della domanda di protezione internazionale (art. 25, Direttiva (UE) n. 2024/1346).

[106] *Ivi*, p. 7.

alla libertà di movimento, la Direttiva ne subordina l'applicazione al rispetto del principio di proporzionalità, imponendo una valutazione caso per caso nonché che siano considerati i profili individuali del richiedente, comprese eventuali esigenze di accoglienza particolari.

La Direttiva (UE) n. 2024/1346 configura, dunque, un quadro normativo maggiormente articolato rispetto alla Direttiva del 2013, in cui la regolazione della residenza e della mobilità dei richiedenti asilo viene precisata in modo più dettagliato e calibrato rispetto alle esigenze di efficienza procedurale e di distribuzione territoriale, pur nella necessaria tutela delle garanzie individuali.

L'art. 10 della nuova Direttiva, rubricato "Trattenimento", configura, tuttavia, un tema particolarmente critico della nuova disciplina. La nuova Direttiva ribadisce che gli Stati membri non possono disporre il trattenimento di una persona per il solo fatto di essere richiedente asilo o in ragione della sua nazionalità, prevedendo tuttavia una serie di motivi specifici che possono giustificare la restrizione della libertà personale. In particolare, il trattenimento può essere disposto: 1) per determinare o verificare l'identità o la cittadinanza del richiedente; 2) per acquisire elementi essenziali ai fini dell'esame della domanda di protezione internazionale che non potrebbero ottenersi in assenza di trattenimento, in particolare in presenza di un rischio di fuga; 3) per decidere, nell'ambito di una procedura di frontiera, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio; 4) qualora il richiedente sia già sottoposto a una procedura di rimpatrio e vi siano fondati motivi per ritenere che la domanda di protezione internazionale sia stata presentata al solo scopo di ostacolare o ritardare l'esecuzione del rimpatrio; 5) quando ricorrono motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico; 6) in caso di trasferimento verso altro Stato membro ai sensi delle norme di determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda.

La Direttiva aggiunge, inoltre, un ulteriore motivo di trattenimento, individuato nella necessità di garantire il rispetto degli obblighi giuridici imposti al richiedente in caso di limitazioni alla libertà di circolazione, qualora persista il rischio di fuga (art. 10, par. 4, lett. c).

Pur prevedendo che il trattenimento possa essere disposto solo se necessario, previa valutazione caso per caso e a condizione che non siano applicabili efficacemente

misure alternative meno coercitive (dunque, evidenziando il dovere di motivazione del provvedimento[107]), in effetti, l'ampiezza dei motivi indicati risulta tale da mettere in discussione il principio dell'*extrema ratio* nella limitazione della libertà personale, laddove le motivazioni appaiono in grado di consentire l'impiego della misura in un numero ampio di casi. Ne deriva un'estensione dell'ambito del trattenimento oltre le ipotesi tradizionalmente riconducibili al contrasto dell'immigrazione irregolare e all'esecuzione delle espulsioni, fino a includere situazioni legate all'accertamento del "diritto di ingresso" nel territorio, secondo una finzione che assimila le zone di frontiera a luoghi di mera attesa, nei quali il richiedente non sarebbe ancora considerato *pleno iure* sul territorio nazionale.

Di rilievo sono anche le disposizioni relative alle condizioni di trattenimento e alla tutela dei richiedenti con esigenze particolari (artt. 12 e 13). In particolare, gli Stati membri sono tenuti a garantire ai rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) la possibilità di comunicare con i richiedenti e di visitarli, nel rispetto della vita privata, nonché ad assicurare analoga facoltà a familiari, avvocati o consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative competenti riconosciute dallo Stato membro interessato. Le limitazioni all'accesso ai Centri di trattenimento possono essere imposte esclusivamente se strettamente necessarie, sulla base del diritto nazionale, per ragioni di sicurezza, ordine pubblico o esigenze di gestione amministrativa della struttura. Infine, i richiedenti trattenuti devono essere informati in modo chiaro delle regole applicabili all'interno del Centro, nonché dei diritti e degli obblighi a loro riconosciuti, a garanzia del rispetto dei principi di trasparenza e tutela effettiva dei diritti fondamentali.

Non mutano, dunque, le scelte di fondo in merito al trattenimento. Sebbene la nuova Direttiva accoglienza confermi che gli Stati membri non possano trattenere una persona per il solo fatto di essere un richiedente asilo, numerosi sono i casi in cui può essere limitata la libertà personale dei richiedenti asilo, a cui si aggiunge oggi anche

[107] A. VOINICH, *La "nuova direttiva accoglienza",* cit., p. 239.

la violazione dell'obbligo di risiedere in un luogo specifico, ove vi sia rischio di fuga[108].

Altro aspetto di novità della nuova Direttiva "Accoglienza" è rappresentato dalla riformulazione della disposizione dedicata al sistema di orientamento, sorveglianza e controllo. In particolare, si prevede il dovere per gli Stati membri di attivare opportuni meccanismi con cui assicurare «adeguate misure di orientamento, sorveglianza e controllo del livello delle condizioni di accoglienza» (art. 31) e di adottare specifici «piani di emergenza» in consultazione con le Autorità locali e regionali, le organizzazioni della società civile e le organizzazioni internazionali per definire le misure da adottare per garantire un'adeguata accoglienza dei richiedenti conformemente alla nuova Direttiva accoglienza nei casi in cui lo Stato membro debba far fronte a un numero sproporzionato di richiedenti protezione internazionale (art 32).

La Direttiva (UE) n. 2013/32 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, c.d. Direttiva "Procedure", intende armonizzare i criteri, le modalità, le garanzie e le procedure cui gli Stati membri sono tenuti a rispettare per il riconoscimento della protezione internazionale.

Tale Direttiva, difatti, interpretata in combinato disposto con l'art. 4 della Direttiva qualifiche e il Regolamento "Dublino III", stabilisce i meccanismi da applicare per il trattamento delle richieste di concessione dello status di rifugiato.

Obiettivo principale «è stabilire procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale a norma della» Direttiva qualifiche (art. 1).

Nell'ambito di applicazione della Direttiva rientrano tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, da intendersi comprensivo della frontiera, delle acque territoriali o delle zone di transito degli Stati membri (art. 3, par. 1). Non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri (art. 3, par. 2). Gli Stati membri possono applicare

[108] In questi termini, *Ivi*, p. 27. L'A. afferma come sembrerebbe delinearsi una progressiva ibridazione del sistema di accoglienza con il sistema detentivo destinato ai rimpatri nelle zone di frontiera, che va di pari passo con l'emergere di un circuito detentivo parallelo e ulteriore a quello costituto dai soli Centri per il rimpatrio.

la Direttiva in commento anche a qualsiasi altra forma di protezione offerta, allo scopo di giungere ad una armonizzazione delle procedure inerenti riconoscimento e revoca della protezione internazionale (art. 3). Essi possono inoltre applicare disposizioni più favorevoli, nella misura in cui ciò sia compatibile con la Direttiva (art. 3, par. 2 e 5) e, ovviamente, alla luce dei principi in essa enunciati. Particolare attenzione è riservata alla necessità di soddisfare le esigenze dei richiedenti vulnerabili e dei minori stranieri non accompagnati[109].

La Direttiva, inoltre, fornisce disposizioni dettagliate relativamente alle procedure da realizzare per esitare una domanda di protezione presentata; procedure rilevanti per le Autorità giurisdizionali nella misura in cui si riferiscono alla legittimità procedurale della decisione dell'Autorità accertante di prima istanza. In particolare, l'art. 46, garantisce il ricorso effettivo del richiedente avverso il provvedimento dell'Autorità che stabilisce sulla sua domanda di protezione[110], qualificando lo stesso quale diritto che lo Stato membro deve garantire al richiedente. In particolare, l'art. 46, par. 3, afferma che «gli Stati membri assicurano che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della Direttiva (UE) 2011/95, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado».

Da ultimo, anche il principio di *non-refoulement* viene menzionato dalla Direttiva procedure. Ai sensi dell'art. 9, par. 3, una persona può essere estradata verso un paese terzo solo se ciò non comporta il refoulement diretto o indiretto. In caso di ritiro implicito della domanda di asilo o di rinuncia ad essa (art. 28, par. 2), l'allontanamento può essere eseguito solo se in conformità con il principio di non-

[109] Cfr. Considerando da 29 a 33 e artt. 24 e 25.

[110] Provvedimento che conclude un articolato procedimento dettagliatamente enunciato nella Direttiva e che prevede un'«autorità accertante» designata dagli artt. 2, lett. f), e 4, i cui competenti devono avere ricevuto una formazione adeguata [artt. 4, par. 3, e 10, par. 3, lett. c)]. Inoltre, devono essere garantiti l'accesso a informazioni aggiornate riguardanti il paese di origine e provenienti da varie fonti [art. 10, par. 3, lett. b)] e la possibilità di consultare esperti laddove necessario [art. 10, par. 3, lett. d)]. L'Autorità accertante deve esaminare ciascuna domanda in modo «individuale, obiettivo ed imparziale» [art. 10, par. 3, lett. a)]. Un elemento fondamentale del processo è lo svolgimento di un colloquio personale (art. 14) in circostanze favorevoli all'esposizione della domanda del richiedente in modo esauriente (art. 15). La decisione deve avere forma scritta (art. 11, par. 1), e, qualora negativa con riferimento ad uno degli status, deve essere corredata delle motivazioni de jure e de facto e di informazioni scritte circa i mezzi per impugnare la decisione negativa (art. 11, par. 2).

refoulement. L'art.38, definisce il concetto di "paese terzo sicuro", il quale, ai sensi della lett. c), è tale un paese terzo che rispetta il principio di *non-refoulement* così come stabilito dalla Convenzione di Ginevra.

Così come la Direttiva "Accoglienza", anche la Direttiva "Procedure" è stata abrogata dall'intervento del nuovo Patto UE su immigrazione e asilo. Più in particolare, il Regolamento (UE) n. 2024/1348 ("nuovo Regolamento procedure"[111]) recante procedure comuni di protezione internazionale nell'Unione, sostituisce espressamente la precedente Direttiva "Procedure" (art. 78 del nuovo Regolamento).

Anche il Regolamento "Procedure" (come la nuova Direttiva "Accoglienza") appare più analitico e stringente, mosso dalla volontà di creare un sistema procedurale e di riconoscimento della protezione internazionale uniforme in tutto il territorio Ue[112].

In primo luogo, il nuovo Regolamento chiarisce, che la domanda di protezione internazionale si considera presentata quando il cittadino di Paese terzo o l'apolide – compresi i minori non accompagnati – manifesta la volontà di ricevere protezione internazionale presso l'Autorità competente di uno Stato membro (art. 26). Si prevede, quindi, che la domanda debba essere registrata prontamente e, comunque, entro cinque giorni dalla presentazione. Tale termine può essere prorogato, fino a un massimo di quindici giorni, qualora un numero sproporzionato di cittadini di Paesi terzi o apolidi presenti domanda nello stesso arco temporale, rendendo oggettivamente impossibile il rispetto dei termini ordinari (art. 27).

Successivamente, il Regolamento disciplina la fase della formalizzazione della domanda di asilo (art. 28), che deve essere effettuata presso l'Autorità competente dello Stato membro quanto prima e, in ogni caso, entro 21 giorni dalla registrazione. Anche in questo caso è ammessa una proroga fino a due mesi dalla registrazione, laddove si verifichi un afflusso sproporzionato di richiedenti protezione internazionale.

Dalla scansione procedimentale così delineata – presentazione, registrazione e formalizzazione della domanda – discendono effetti giuridici rilevanti in termini di

---

[111] Sulle conseguenze della trasformazione della "Direttiva" in "Regolamento", F. SPITALERI, *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti*, in *Eurojus*, n. 1, 2025, pp. 272 ss.

[112] Sulle esigenze di uniformità, Considerando 3, 59, 60 e 81 e art. 1.

fruizione di diritti e prestazioni. Pur essendo previsto che i richiedenti abbiano diritto alle condizioni materiali di accoglienza già dal momento della presentazione della domanda di protezione internazionale, desta, in effetti, perplessità la previsione che subordina l'accesso ad alcuni diritti e prestazioni alla fase della formalizzazione[113].

Difatti, considerati i tempi - spesso lunghi - necessari per procedere a tale adempimento, il rischio concreto è quello di comprimere il godimento effettivo dei diritti dei richiedenti. La questione assume particolare rilievo nel contesto italiano, ove la formalizzazione della domanda è strettamente legata alla convocazione presso la questura e alla compilazione del modello C/3. I ritardi in tale fase producono un effetto domino: al differimento della registrazione segue, inevitabilmente, un ritardo nella formalizzazione che comporta una consequenziale posticipazione nell'accesso ai diritti riconosciuti al richiedente asilo, con gravi conseguenze sulla condizione giuridica e materiale delle persone coinvolte.

5.3. Segue: la Direttiva "Rimpatri" e il nuovo Regolamento "Rimpatri".

L'allontanamento degli stranieri irregolari dal proprio territorio è sempre stato una priorità dei Paesi europei che, sino al 2008, vi davano attuazione attraverso accordi bilaterali (Stato-Stato o Stato-UE) di mutuo riconoscimento delle decisioni di espulsione[114]. Tale priorità emerge con tutta la propria intensità nel 2008 con l'approvazione a livello europeo del primo strumento limitativo della libertà del migrante ad essere stato compiutamente disciplinato dal diritto dell'Unione europea comportando il trattenimento finalizzato all'espulsione dello straniero irregolare[115].

---

[113] Si veda l'art. 13 sui "criteri applicabili al colloquio personale" che, al par. 2, afferma la subordinazione del colloquio personale alla formalizzazione della domanda. Altro esempio è l'art. 20 che, al par. 3, subordina la valutazione in ordine all'esigenza di garanzie procedurali particolari per il richiedente, alla formalizzazione della domanda.

[114] N. COLEMAN, *European Readmission Policy*, Nijhoff, 2008; sul rapporto tra gli accordi di riammissione conclusi dagli Stati e il diritto europeo, M. PANIZZON, *Readmission agreements of EU member states: A case for EU subsidiarity or Dualism?* in *Refugee Survey Quarterly*, n. 31, 2012, pp. 101 ss.; V. MITSILEGAS, *The Criminalisation of Migration in Europe. Challenges for Human Rights and the Rule of Law*, London, Springer, 2015, p. 93.

[115] Sul ricorso allo strumento detentivo in applicazione della Direttiva Rimpatri, V. MITSILEGAS, *Immigration Detention, Risk and Human Rights in the Law of the European Union. Lessons from the Returns Directive*, in M.J. GUIA, R. KOULISH, V. MITSILEGAS (eds.), *Immigration Detention, Risk and Human Rights*, Geneva, 2016, p. 25 ss.; F. SPITALERI, *Il Rimpatrio e la Detenzione dello Straniero tra Esercizio di Prerogative Statali e Garanzie Sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 149 ss.; R.

L'opera di forte armonizzazione delle legislazioni dei Paesi membri intrapresa dalla Direttiva n. 2008/115/CE[116] coinvolge diversi aspetti del settore dell'immigrazione, ma, per quanto qui più interessa, conferisce al trattenimento amministrativo una base giuridica fondamentale, attribuendo alla misura il ruolo di comune strumento di supporto alle procedure di rimpatrio.

I principi ispiratori della Direttiva possono trarsi, da un lato, dalla volontà di contribuire ad implementare «una politica di rimpatrio efficace quale elemento necessario di una politica di immigrazione correttamente gestita»[117] e, dall'altro lato, dall'intenzione di elaborare «norme comuni affinché le persone siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità»[118]. In altri termini: l'obiettivo della Direttiva era quello di rendere effettivi i rimpatri disposti dalle Autorità dei singoli Stati membri senza che ciò andasse a discapito dei diritti fondamentali dello straniero, nei cui confronti dovevano essere garantiti dei comuni standard minimi di tutela. La disciplina costituiva dunque l'esito di un delicato bilanciamento: da un lato, vi era l'interesse a rendere effettivi i rimpatri disposti dalle Autorità nazionali attraverso un sistema improntato a criteri di razionalità ed efficacia; dall'altro, si esprimeva la necessità di garantire che tale fine non venisse perseguito a discapito dei diritti fondamentali comunque spettanti allo straniero anche se irregolarmente soggiornante. Dalla lettura della Direttiva si coglie

---

PALLADINO, *La detenzione dei migranti. Regime europeo, competenze statali, diritti umani*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

[116] Direttiva n. 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Per comprendere la genesi della Direttiva, F. LUTZ, *The Negotiations on the Return Directive: Comments and Materials*, Nijmegen, 2010, p. 18 ss.; A. BALDACCINI, *The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 1, 2009, p. 1 ss; ID. *The EU Directive on Return: Principles and Protests*, in *Refugee Survey Quarterly*, n. 4, 2009, pp. 114 ss.; A. ADINOLFI, *Linea comune sul rimpatrio dei clandestini indebolita dall'ampia flessibilità normativa*, in *Guida al diritto*, n. 28, 2008, p. 6; A. LIGUORI, *La direttiva rimpatri*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2011, p. 135 ss. F. SPITALERI, *L'interpretazione della direttiva rimpatri tra efficienze del sistema e tutela dei diritti dello straniero*, in *Diritto, Immigrazione, e cittadinanza*, n. 1, 2013, pp. 15 ss.

[117] Considerando 4. In tema, D. ACOSTA, *The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: Is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? (The Adoption of Directive 2008/115: The Returns Directive)*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 11, 2009, pp. 19 ss.

[118] Considerando 2. In tema, L. ALENI, *La politica dell'Unione europea in materia di rimpatrio e il rispetto dei diritti fondamentali*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2006, pp. 585 ss.; E. CANETTA, *La disciplina comunitaria in materia di rimpatrio dei cittadini dei paesi terzi in posizione irregolare nel territorio degli Stati membri*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2007, pp. 34 ss.

l'intento di predisporre uno standard minimo di tutela dei diritti dello straniero. L'art. 4 dispone che la Direttiva lascia impregiudicate tutte le "disposizioni più favorevoli" per lo straniero già previste dagli accordi internazionali in vigore nonché dall'*acquis* comunitario in materia di immigrazione ed asilo. Inoltre, la stessa Direttiva precisa che resta ferma «la facoltà per gli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli alle persone cui si applica, purché compatibili con le norme in essa stabilite» (par. 3).

Con riguardo al trattenimento, la Direttiva ne prevede una chiara cornice legale all'art. 15 del Capo IV, espressamente dedicato alla completa disciplina del "trattenimento ai fini dell'allontanamento". L'art. 15 della Direttiva n. 2008/115/CE lo autorizza soltanto allo scopo di «preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento», e qualora una misura «sufficiente ma meno coercitiva» non possa trovare applicazione[119].

Pur riconoscendo agli Stati un ampio utilizzo di tale strumento, la privazione della libertà deve avere durata quanto più breve possibile[120], ed essere subordinata all'effettiva possibilità di eseguire il rimpatrio. I requisiti fissati dall'art. 15 sono espressione dei principi generali di necessità e proporzionalità, che si pongono come criteri chiave nella valutazione della legittimità di una misura privativa della libertà. Inoltre, si aggiungono altre condizioni [par. 1, lett. a) e b)] che restringono l'applicabilità del trattenimento amministrativo al sussistere di un rischio di fuga o di

[119] Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 28 aprile 2011, causa C-61/11, El Dridi, parr. 37-41. In un'ottica di *extrema ratio* del trattenimento, esso dovrebbe applicarsi solo dopo che tutte le misure alternative possibili siano state escluse a causa dii una intrinseca insufficienza nel caso concreto o perch., pur applicate non si sono rivelate idonee allo scopo perseguito. La Direttiva Rimpatri impone agli Stati membri l'obbligo di prevedere misure alternative al trattenimento. Sono suscettibili di questa qualificazione: obblighi di presentazione a cadenze regolari alla polizia o alle Autorità responsabili in materia di immigrazione; la consegna del passaporto o del documento di viaggio; prescrizioni relative al soggiorno, come dimorare e dormire presso un determinato indirizzo; rilascio su cauzione; l'affidamento ai servizi sociali o l'inserimento in un programma di assistenza; la frequentazione di centri di salute mentale; il monitoraggio elettronico (ad esempio nella forma del braccialetto elettronico o tagging). In tema M. SAVINO, *Le libertà degli altri*, cit., pp. 344 ss.

[120] Tale previsione, cui si aggiunge l'imposizione di una durata massima del trattenimento volta a contemperare l'arbitrarietà degli Stati nel mantenimento della misura, è però annacquata dal fatto che tale il termine è stato fissato a diciotto mesi, periodo considerabilmente più lungo di quanto previsto dagli ordinamenti di diversi Stati Membri. D. ACOSTA ARCARAZO, *The Returns Directive*, in S. PEERS, E. GUILD, D. ACOSTA ARCARAZO, K. GROENENDIJK, V. MORENO-LAX (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, Leiden, 2012, pp. 483 ss.; M. BORRACCETTI, *Il rimpatrio di cittadini irregolari: armonizzazione (blanda) con attenzione (scarsa) ai diritti delle persone*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, n. 1, 2010, pp. 17 ss.

un comportamento di ostacolo alla preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento posto in essere dallo straniero[121]. Alla luce dell'impatto su garanzie fondamentali, la stessa disposizione sancisce anche diverse garanzie procedurali: in particolare, la misura deve essere disposta con provvedimento scritto e motivato, ed è garantito il diritto ad un ricorso effettivo contro la decisione di trattenimento, nonché quello di proporre periodicamente un riesame su richiesta dell'interessato. La Direttiva

[121] Se questi erano i principi ispiratori della Direttiva, altrettanto ambiziosi – quantomeno con riferimento all'ordinamento italiano dell'epoca – erano le modifiche che la Direttiva imponeva agli Stati di attuare entro il 24 dicembre 2010. Premettendo che l'Italia ha adeguato il proprio ordinamento nel 2011 con circa sei mesi di ritardo (e una condanna della Corte di Giustizia, di cui si parlerà a breve), i punti di maggior contrasto tra diritto italiano ed europeo erano due e, più o meno indirettamente, incidevano entrambi sul trattenimento amministrativo degli stranieri. Il primo riguardava la modalità ordinaria di esecuzione della decisione di rimpatrio che la Direttiva voleva fosse rappresentata dalla partenza volontaria entro sette giorni dall'intimazione (art. 7 par. 1) mentre l'ordinamento italiano era chiaramente orientato nel senso di preferire l'accompagnamento coattivo alla frontiera (art. 13 comma 4 T.U.I., nella formulazione antecedente alla riforma del 2011), con conseguente moltiplicazione delle situazioni di trattenimento amministrativo presso i Centri disposte proprio in caso di ostacoli a tale tipo di espulsione. Il secondo profilo di contrasto riguardava le misure coercitive utilizzabili dallo Stato per eseguire la decisione di rimpatrio nei casi in cui lo straniero non procedeva all'allontanamento volontario: la Direttiva UE prevedeva che lo Stato potesse procedere al trattenimento dello straniero solo quando, nel caso concreto, misure meno afflittive (quali l'obbligo di dimora o la costituzione di una adeguata garanzia finanziaria) risultavano insufficienti a garantire il rimpatrio; invece in Italia, a quei tempi, non esistevano misure coercitive diverse dal trattenimento, misura che pertanto doveva sempre essere disposta dall'Autorità amministrativa quando non era per qualsiasi ragione possibile procedere al rimpatrio immediato. Dunque, se, da un lato, l'Unione europea vedeva nel trattenimento l'*extrema ratio* cui ricorrere unicamente quando e se misure meno afflittive si fossero dimostrate inefficaci, dall'altro, l'Italia non prevedeva nel novero dei propri strumenti misure diverse dal trattenimento. Il 28 aprile 2011, la sentenza della Corte di giustizia resa sul caso El Dridi (CGUE, 28 aprile 2011, Hassen El Dridi c. Italia, C-61/11 PPU), ha imposto una necessaria modifica al legislatore italiano, decretando, in sostanza, la fine della pena detentiva nel reato di inottemperanza all'ordine di allontanamento del questore ex art. 14, comma 5 ter, T.U.I. In quell'occasione i giudici di Lussemburgo affermavano che, nonostante gli Stati membri restino "liberi di adottare misure, anche penali, atte segnatamente a dissuadere i cittadini di Paesi terzi dal soggiornare illegalmente nel territorio di detti Stati" (par. 52), la pena della reclusione prevista dall'ordinamento italiano all'art 14, comma 5 ter, privava di "effetto utile" le disposizioni della Direttiva Rimpatri, in quanto "una tale pena, segnatamente in ragione delle sue condizioni e modalità di applicazione, rischia di compromettere la realizzazione dell'obiettivo perseguito dalla Direttiva, ossia l'instaurazione di una politica efficace di allontanamento e di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare; in particolare (..) una normativa nazionale quale quella oggetto del procedimento principale può ostacolare l'applicazione delle misure di cui all'art. 8, par. 1 dir., e ritardare l'esecuzione della decisione di rimpatrio" (par. 59). In altre parole, secondo la Corte di Giustizia, l'applicazione di una sanzione detentiva, avendo l'effetto di ritardare il rimpatrio, frustrava lo scopo perseguito della Direttiva che era specificamente volta a implementare una efficiente politica dei rimpatri. Per una disamina dell'impatto del recepimento della Direttiva Rimpatri nel sistema espulsivo italiano, A. LIGUORI, *L'attuazione della direttiva rimpatri in Italia*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza* n. 3, 2011, p. 15 ss; G. SAVIO, *La nuova disciplina delle espulsioni conseguente al recepimento della direttiva rimpatri*, *ivi*, pp. 30 ss.; C. FAVILLI, *L'attuazione in Italia della direttiva rimpatri: dall'inerzia all'urgenza con scarsa cooperazione*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 2011, pp. 693 ss.; ID. *La direttiva rimpatri ovvero la mancata armonizzazione dell'espulsione dei cittadini di paesi terzi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2009, pp. 4 ss.

Rimpatri, infine, introduceva un limite temporale massimo per il trattenimento finalizzato all'espulsione, fissandolo in diciotto mesi, periodo ritenuto da più parti della dottrina e della società civile eccessivamente lungo[122]. In particolare, si prevede in prima battuta che la durata del trattenimento sia quanto più breve possibile e sia mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio (par. 1 ult. per.) salvo poi, ai par. 5 e 6, prevedere un termine massimo di trattenimento pari a diciotto mesi in caso di rallentamenti dovuti alla mancata cooperazione da parte del cittadino destinatario del provvedimento di espulsione o, molto più semplicemente, ai ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai paesi terzi, che sembrerebbe vanificare gli altri limiti posti[123]. L'art. 15 par. 2 prevede che il trattenimento possa essere disposto sia dall'Autorità giudiziaria che amministrativa, sempre con atto scritto e motivato. Nel secondo caso, ossia quando il provvedimento proviene dall'Autorità amministrativa, la Direttiva chiede espressamente agli Stati di prevedere un pronto riesame giudiziario della legittimità del trattenimento ovvero di accordare al cittadino straniero il diritto di presentare ricorso (con correlato dovere degli Stati di informare per tempo lo straniero di tale possibilità), al fine di poter rimettere immediatamente in libertà il cittadino di un Paese terzo sottoposto a un trattenimento illegittimo.

Di particolare rilievo, inoltre, è il par. 4 che, volendo rimarcare il carattere strumentale della detenzione rispetto al rimpatrio, afferma che quando non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento (per motivi non solo di ordine giuridico) ovvero non sussistono più le condizioni di cui al par. 1, viene meno lo scopo stesso del trattenimento – e con esso la sua giustificazione – e la persona interessata deve pertanto essere immediatamente rilasciata.

Infine, ai sensi del par. 5, il trattenimento è mantenuto finché perdurano le condizioni di cui al par. 1 e per il periodo necessario ad assicurare che l'allontanamento sia

---

[122] A. BALDACCINI, *The return and removal of irregular migrants under EU law*, cit.

[123] Negli anni successivi, comunque, la Corte di Giustizia ne ha reso una interpretazione complessivamente garantista: ponendo l'accento sul rispetto dei principi di necessità e proporzionalità, i giudici di Lussemburgo hanno smussato alcuni degli aspetti maggiormente critici e criticabili della normativa. Sul tema, S. PEERS, *Irregular Migrants: Can Humane Treatment be Balanced against Efficient Removal?*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 17, 2015, pp. 289 ss.; M.L. BASILIEN-GAINCHE, *Immigration Detention under the Return Directive: the CJEU Shadowed Lights*, *ivi*, pp. 107 ss.; F. SPITALERI, *Il Rimpatrio e la Detenzione dello Straniero*, cit., p. 159.

eseguito. Tale ultima affermazione, letta in combinato disposto con il Considerando n. 6 della Direttiva – che invita gli Stati ad adottare le decisioni in materia attraverso una valutazione specifica e relativa al singolo caso, tenendo conto di criteri obiettivi e non limitandosi a prendere in considerazione il semplice fatto del soggiorno irregolare – porta a ritenere che per il trattenimento dello straniero debbano sempre sussistere prove chiare e cogenti circa la necessarietà della misura, valutando ogni volta se la privazione della libertà sia proporzionata all'obiettivo.

Si occupa di detenzione amministrativa anche il successivo art. 16 della Direttiva che traccia importantissimi riferimenti in materia di condizioni di trattenimento (i cd. modi del trattenimento). Con riferimento ai luoghi del trattenimento, la fonte europea prevede, innanzitutto, che il trattenimento pre-espulsivo debba avvenire, di norma, in appositi centri di permanenza temporanea e, solo in casi eccezionali (peraltro non meglio precisati), negli istituti penitenziari, avendo cura tuttavia di tenere separati gli stranieri irregolari dai detenuti ordinari. Quanto alla accessibilità di tali luoghi, la previsione contempla la possibilità per i trattenuti di entrare in contatto con rappresentanti legali, familiari e Autorità consolari competenti (par. 2), nonché una simmetrica possibilità di accesso ai centri – soggetta però ad autorizzazione – riservata ai pertinenti e competenti organismi ed organizzazioni nazionali, internazionali e non governativi. Niente di più specifico viene detto con riferimento al concreto svolgimento del trattenimento rinviando i rimanenti paragrafi a indicazioni – tanto essenziali quanto scarne – relative al rispetto delle situazioni di particolare vulnerabilità, all'assicurazione di livelli essenziali di assistenza sanitaria (par. 3) nonché all'informazione dei trattenuti circa le norme vigenti nel "centro" e il loro diritto, ai sensi della legislazione nazionale, di contattare gli organismi e le organizzazioni di cui al par. 4 (par. 5).

Sebbene non sia stata espressamente abrogata, il nuovo Patto UE su migrazione e asilo contempla una innovazione nella disciplina dei rimpatri.

All'interno della complessa riforma del sistema di migrazione e asilo, è stato approvato il Regolamento (UE) n. 2024/1349 in tema di procedura di rimpatrio alla frontiera. In altre parole, il Regolamento si occupa di delineare l'ultima fase del processo migratorio "alla frontiera" e, dunque, quella relativa al rimpatrio. In

dettaglio, il Regolamento (UE) n. 2024/1349 – in combinazione con il Regolamento (UE) n. 2024/1356, relativo allo screening dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne[124], e con il Regolamento (UE) n. 2024/1348, concernente la procedura comune di asilo alla frontiera – delinea una nuova procedura di "pre-ingresso". Tale meccanismo si fonda sulla "finzione di non ingresso"[125], secondo la quale i cittadini di Paesi terzi che si trovano fisicamente alle frontiere di uno Stato membro non sono formalmente autorizzati ad accedere al territorio e, giuridicamente, non sono considerati al suo interno (utilizzata per. es. nell'ordinamento spagnolo che si avrà modo di analizzare).

Questa costruzione normativa, come è stato sostenuto, realizza uno spazio giuridico e fisico peculiare, assimilabile ad una sorta di anticamera o di "sala d'attesa inospitale"[126], che si caratterizza per due principali funzioni. Da un lato, essa introduce un collegamento procedurale continuo tra tutte le fasi del percorso migratorio, concentrandole nello spazio di frontiera. In particolare, in tale contesto si articolano tre operazioni fondamentali: 1) l'identificazione dei cittadini di Paesi terzi che giungono alle frontiere esterne dell'Unione; 2) l'attivazione della procedura di frontiera per la richiesta di protezione internazionale; 3) laddove ne ricorrano i presupposti, l'avvio della procedura di frontiera per il rimpatrio. Tale concatenazione mira a consentire una valutazione rapida, già in sede di frontiera esterna, delle domande di asilo manifestamente infondate o inammissibili. Tuttavia, la concreta attuazione di un simile meccanismo appare difficilmente compatibile con un esame effettivo e approfondito delle domande, giacché prevale l'esigenza di accelerare i procedimenti sulla valutazione rispondente alle singole esigenze individuali[127]. Dall'altro lato, la logica sottesa al "Regolamento rimpatri" è chiaramente quella securitaria, in quanto finalizzata a prevenire l'ingresso irregolare e non di garantire in via prioritaria il rispetto del principio di *non-refoulement* e la tutela dei diritti

[124] In tema, F. RONDINE, *Il regolamento sugli accertamenti pre-ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure "di crisi" alle frontiere esterne dell'Unione*, in *Quaderni Aisdue*, Fascicolo speciale, n. 4, 2024, pp. 83 ss.

[125] Così M. LANOTTE, *Il regolamento (UE) 2024/1349: l'ultimo tassello della "procedura di frontiera" previsto dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Quaderni Aisdue*, Fascicolo speciale, n. 4, 2024, p. 491.

[126] *Ibidem*.

[127] C. FAVILLI, *L'Unione che protegge*, cit., pp. 28 ss.;

fondamentali dei richiedenti protezione[128]. Non a caso, la dimensione securitaria si configura come elemento trasversale all'interno del nuovo Patto su migrazione e asilo, permeandone la ratio e condizionando l'assetto complessivo delle nuove procedure.

In questo quadro, per l'appunto, si colloca il Regolamento (UE) n. 2024/1349, che persegue essenzialmente due obiettivi: da un lato, la razionalizzazione, semplificazione e armonizzazione delle disposizioni nazionali, mediante l'introduzione di una procedura di rimpatrio alla frontiera semplificata e uniforme (considerando 2); dall'altro, la facilitazione del rimpatrio in situazioni di crisi – come definite dal Regolamento (UE) n. 2024/1359 – dei cittadini di Paesi terzi o degli apolidi che si trovano in posizione irregolare e la cui domanda sia stata respinta nella procedura di asilo di frontiera, non avendo essi diritto o titolo a rimanere nel territorio dell'Unione (considerando 12).

Come già detto, il "Regolamento Rimpatri" non sostituisce la "Direttiva Rimpatri" e, per questa ragione, sarà utile comprendere il rapporto tra le due discipline.

Il Regolamento (UE) n. 2024/1349 appare finalizzato a delineare una procedura di rimpatrio accelerata ed efficace, da svolgersi direttamente alla frontiera, in parziale continuità con la Direttiva n. 2008/115/CE (cd. Direttiva Rimpatri), cui esso rinvia in più disposizioni. Con riferimento all'ambito di applicazione soggettivo, l'art. 1, par. 1, stabilisce l'obbligatorietà della procedura di rimpatrio alla frontiera per i cittadini di Paesi terzi e gli apolidi la cui domanda di protezione internazionale presentata alla frontiera sia respinta nell'ambito della procedura disciplinata dallo stesso Regolamento. Si registra così una differenza significativa rispetto alla Direttiva Rimpatri, che si applica, invece, ai cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, ai sensi dell'art. 3, par. 2 della Direttiva stessa. Tuttavia, sebbene quest'ultima non trovi applicazione ai richiedenti protezione internazionale – poiché non possono essere qualificati come soggetti in soggiorno irregolare –, essa torna a essere applicabile una volta che l'Autorità amministrativa abbia respinto la domanda

[128] In tema E. PISTOIA, *Rafforzamento della politica dei rimpatri e uso più esteso della detenzione*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2020, pp. 117 ss.

o, in caso di impugnazione, qualora la decisione negativa sia confermata con pronuncia definitiva[129].

Inoltre, in base all'art. 4, par. 1, i richiedenti asilo respinti non sono autorizzati ad entrare nel territorio degli Stati membri e, al fine di completare la procedura di rimpatrio, possono essere obbligati a risiedere per un massimo di dodici settimane in località situate alla frontiera esterna, in prossimità di essa o in zone di transito (par. 2). La norma ammette altresì che, in mancanza di strutture adeguate nei luoghi sopra indicati, gli Stati membri possano ricorrere ad "altri luoghi" del loro territorio, con l'effetto di ampliare la già detta "finzione di non ingresso"[130], aggiungendo, inoltre, che, qualora la procedura non possa essere conclusa entro dodici settimane, tornerà ad applicarsi la Direttiva Rimpatri, salvo che si tratti di "situazioni di crisi" (par. 4)[131].

Quanto alle garanzie, l'art. 4, par. 3, rinvia a numerose disposizioni della Direttiva n. 2008/115/CE[132]. Particolarmente rilevante il rimando all'art. 12 della Direttiva Rimpatri, il quale impone la forma scritta alle decisioni di rimpatrio, nonché la motivazione in fatto e in diritto, corredata dall'indicazione dei mezzi di ricorso disponibili. Una novità significativa del Patto, rispetto alla Direttiva Rimpatri, è che tali decisioni devono essere adottate contestualmente al provvedimento di rigetto della domanda di protezione internazionale o, comunque, "congiuntamente e contemporaneamente" se emesse separatamente[133].

Nonostante il rafforzamento delle garanzie procedurali, il Regolamento ridimensiona in misura significativa l'istituto della partenza volontaria. A differenza dell'art. 7 della Direttiva Rimpatri, che prevede un termine compreso tra sette e trenta giorni,

---

[129] In questi termini, Corte di giustizia, 19 giugno 2018, C-181/16, Gnandi, parr. 61-66.

[130] Tale estensione, aggravando la limitazione della libertà di movimento dei cittadini di Paesi terzi, solleva rilevanti criticità, soprattutto se si considera che la durata del trattenimento può essere prorogata fino a diciotto settimane in presenza di "situazioni di crisi".

[131] Nel qual caso il termine può essere esteso di ulteriori sei settimane. Comunque, la vaghezza definitoria della nozione di "crisi" induce a dubitare che tale previsione mantenga il carattere di eccezione, apparendo piuttosto idonea a divenire regola strutturale, in contrasto con l'intento originario di riforma ispirato alla gestione emergenziale delle "crisi migratorie".

[132] Art. 4, par. 3, Regolamento (UE) n. 2024/1349: «Ai fini del presente articolo si applicano l'articolo 3, l'articolo 4, paragrafo 1, l'articolo 5, l'articolo 6, paragrafi da 1 a 5, l'articolo 7, paragrafi 2 e 3, gli articoli da 8 a 11, l'articolo 12, l'articolo 14, paragrafo 1, l'articolo 15, paragrafi 2, 3 e 4, e gli articoli 16, 17 e 18 della Direttiva n. 2008/115/CE».

[133] Considerando 40 e art. 37 del Regolamento (UE) n. 2024/1348.

riconosciuto d'ufficio o su richiesta dell'interessato, l'art. 4, par. 5, del Regolamento limita tale facoltà a un massimo di quindici giorni, concedibile solo su richiesta del soggetto. Inoltre, il termine è escluso nei casi di rischio di fuga, di rigetto della domanda alla frontiera per manifesta infondatezza o quando il soggetto rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sicurezza nazionale. Sebbene la Direttiva Rimpatri (art. 7, par. 4) già preveda la possibilità di negare il termine, essa lascia comunque alle Autorità nazionali la possibilità, in applicazione del principio di proporzionalità, di ridurlo anziché eliminarlo. Ne risulta una compressione del principio di gradualità e proporzionalità che caratterizzava la Direttiva Rimpatri, in favore di una logica incentrata sulla prevenzione del rischio di fuga e sulla sicurezza, con conseguente riduzione della valutazione caso per caso che, ora, diviene ancora più ridotto.

In materia di trattenimento, l'art. 5 stabilisce in via di principio che esso costituisce una misura di ultima istanza, ammissibile soltanto ove necessaria sulla base di una valutazione individuale e qualora non siano praticabili misure meno coercitive. In linea con la giurisprudenza e con il principio di proporzionalità, il trattenimento non deve dunque assumere finalità punitive. Tuttavia, la disciplina "attuativa" attenua tale impostazione. L'art. 5, par. 2, prevede infatti la prosecuzione automatica del trattenimento già disposto nella fase della procedura di asilo alla frontiera, senza richiedere una rivalutazione dei motivi all'atto del passaggio alla fase di rimpatrio. Inoltre, l'art. 5, par. 3, introduce nuove ipotesi di trattenimento, consentendolo anche nei confronti di soggetti non precedentemente trattenuti nella fase di asilo, qualora sussista rischio di fuga; il soggetto sia d'ostacolo alla preparazione o all'esecuzione del rimpatrio; costituisca una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sicurezza nazionale. Tale ultima previsione, segna un significativo ampliamento delle ipotesi di trattenimento, in grado di rendere ancora più critica la situazione all'interno dei "Centri". Considerato, inoltre, che la disposizione non chiarisce – come la Direttiva Rimpatri – che il trattenimento è giustificato "soltanto" per l'esecuzione del rimpatrio, e che la procedura di frontiera si fondi strutturalmente sul trattenimento, emerge il rischio che esso si traduca in una forma generalizzata di detenzione amministrativa. Inoltre, con riferimento alla durata del trattenimento,

sebbene l'art. 5, par. 4, ribadisca che la durata del trattenimento debba essere la più breve possibile e non superare i termini prestabiliti, il sistema delineato dal Regolamento sembra di fatto normalizzare la privazione della libertà personale dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere, traducendo la logica emergenziale in un regime strutturale.

In definitiva, il Regolamento (UE) n. 2024/1349 configura un sistema di rimpatrio destinato, a partire dal 12 giugno 2026, a prevalere su quello delineato dalla Direttiva n. 2008/115/CE, la quale, sembrerebbe, destinata ad essere relegata ad un ruolo meramente residuale e sussidiario. Tale prospettiva solleva non poche perplessità, giacché il nuovo Regolamento, da un lato, riduce sensibilmente l'ambito di applicazione dell'istituto della partenza volontaria, e, dall'altro, amplia in maniera significativa le ipotesi di trattenimento dello straniero all'interno dei "Centri". Ne deriva una disciplina che, anziché rafforzare le garanzie già deboli previste dalla Direttiva Rimpatri (già oggetto di diffuse critiche sin dal momento della sua adozione), finisce per introdurre ulteriori deroghe e limitazioni, rafforzando una logica securitaria e di contenimento che rischia di tradursi in una sistematica compressione dei diritti.

6. La tutela dello straniero nella Costituzione.

I principi sanciti dalla Carta costituzionale, pur dovendo essere concettualmente distinti dai valori morali, non possono tuttavia ritenersi del tutto estranei rispetto a questi ultimi. Come rilevato dalla dottrina, infatti, appare insostenibile una netta separazione tra il piano dell'etica e quello del diritto costituzionale, nella misura in cui taluni valori morali, come la solidarietà, assumono una valenza giuridica specifica e vincolante[134]. In tale prospettiva, la solidarietà non si configura come un mero precetto etico o come una disposizione soggettiva e incoercibile dell'individuo,

[134] A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in F. ASTONE, A. LUPO, V. PRUDENTE, A. ROMEO (a cura di), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 29 ss.; M. CONSITO, *La tutela amministrativa del migrante involontario. Richiedenti asilo, asilanti e apoliti*, Napoli Jovene, 2016, pp. 24 ss. e 209 ss.; A. MATTIONI, *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova, 2007, pp. 18 ss.; E. ROSSI, A. BONOMI, *La fraternità fra "obbligo" e "libertà". Alcune riflessioni sul principio di solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, *ivi*, pp. 61 ss.

bensì come il contenuto sostanziale di un principio giuridico fondamentale[135], che – almeno nell'ambito dell'ordinamento nazionale – può essere qualificato come supremo. Tale qualificazione è stata espressamente riconosciuta dalla Corte costituzionale, la quale ha ricondotto il principio di solidarietà all'interno del cd. "nucleo duro" dell'ordinamento costituzionale, ovvero quell'insieme di valori e principi inderogabili che fondano l'identità stessa dell'ordinamento e ne orientano l'interpretazione e l'applicazione[136].

Sebbene la Corte costituzionale abbia ribadito, in continuità con il proprio orientamento in materia di sovranità statale e politiche migratorie, che lo straniero non può, in linea generale, vantare un diritto soggettivo all'ingresso e al soggiorno nel territorio nazionale[137], essa ha altresì riconosciuto l'esistenza di eccezioni fondate su principi di rilievo costituzionale. In tale contesto si colloca il diritto di asilo[138], il

---

[135] Per un inquadramento del tema "diritti fondamentali e immigrazione" si rinvia alla nota 3.

[136] A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali*, cit.

[137] Corte cost., sent. n. 244 del 1974. La Corte, con sent. 206 del 2006, ha avuto, altresì, modo di precisare che la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza della sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione e tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli. Per un'analisi della giurisprudenza costituzionale, M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 41 ss. M. BENVENUTI, *Dieci anni di giurisprudenza costituzionale in materia di immigrazione e di diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea*, in *Questione Giustizia*, n. 3, 2014, pp. 80 ss.

[138] Per un inquadramento dell'istituto, C. ESPOSITO, *Asilo, (diritto di)*, Diritto Costituzionale, in *Enciclopedia del diritto*, V. III, Milano, 1958, pp. 226 ss; S. TUCCILLO, *La Costituzione «dimenticata». Il diritto d'asilo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2021, pp. 117 ss.; M. NICOLINI, C. PANZERA, *Asilo*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 17 ss; C. PANZERA, *Il diritto d'asilo. Profili costituzionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; A. TRAVI, *Le nuove leggi sui migranti e l'"altro" diritto*, in *Diritto pubblico*, n, 3, 2019, pp. 688 ss.; P. BONETTI, *Profili generali e costituzionali del diritto d'asilo nell'ordinamento italiano*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004; M. HAINZ, *Il diritto di asilo nella Comunità europea*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 5, 1990; E. NIZZA, *Norme in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, n. 9, 1990; F. BELVISI, *Il diritto d'asilo tra garanzia dei diritti dell'uomo ed immigrazione nell'Europa comunitaria*, in *Sociologia del diritto*, n. 1, 1995; N. MORANDI, *La normativa comunitaria sul diritto di asilo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2005; M. BENVENUTI, *Asilo (diritto di)* - II) Diritto costituzionale, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2007; ID., *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2010, pp. 36; ID., *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018, pp. 14 ss.; P. BONETTI, *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*, in

quale, alla luce di una lettura sistematica dei valori fondanti l'ordinamento, si configura quale diritto fondamentale della persona. Esso trova esplicito riconoscimento nell'art. 10, comma 3, della Costituzione[139], il quale prevede il diritto dello straniero, al ricorrere delle condizioni ivi indicate, di ottenere asilo nel territorio della Repubblica. Tale previsione si ispira a una logica di convergenza tra tutela dei diritti umani e disciplina degli ingressi, riflettendo l'impegno dello Stato a garantire protezione effettiva nei confronti di coloro che siano privati nel proprio Paese dell'effettivo esercizio delle libertà democratiche e inserendosi dunque nel più ampio quadro dei diritti inviolabili riconosciuti a ogni individuo.

La giurisprudenza[140] ha affermato il carattere precettivo e la conseguente immediata operatività della disposizione costituzionale, la quale con sufficiente chiarezza delinea la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo, qualificato come diritto soggettivo perfetto[141], appartenente al catalogo dei diritti umani e avente derivazione sia costituzionale che convenzionale.

Inoltre, all'interno della disposizione costituzionale viene individuata la stessa base normativa circa l'obbligo positivo di garantire l'accesso nel territorio nazionale al fine di presentare domanda di protezione, speculare al divieto di respingimento[142].

Anche se i due termini sono spesso usati come sinonimi, l'istituto del diritto di asilo non coincide con quello del riconoscimento dello status di rifugiato. Per quest'ultimo non è sufficiente, per ottenere accoglienza in altro Paese, che nel Paese di origine

---

Diritto, immigrazione e cittadinanza, n. 1, 2008; ID., *L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020, pp 751 ss.; N. SCATTONE, *Il diritto di asilo in Italia: luci ed ombre*, in *Temi romana*, n. 1-3, 2008; V. BRINIS, V. CURIGLIANO, *Asilo, accoglienza, immigrazione a che punto è l'Italia*, in *I diritti dell'uomo*, n. 1, 2016; A. DEL GUERCIO, *Immigrazione e asilo*, *ivi*, n. 1, 2023.

[139] Per un'analisi approfondita, A. CASSESE, *Art. 10 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma, Società editrice del Foro Italiano, 1975; R. D'ALESSIO, *Art. 10, co. 2-3*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, pp. 67 ss.; B. NASCIMBENE, *Lo straniero nel diritto italiano*, Milano, Giuffrè, 1988; C. ESPOSITO, Asilo (dir. cost.), in *Enciclopedia del Diritto*, III, 1958; A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3, 2010, pp. 1 ss.; C. PANZERA, *Il diritto all'asilo*, cit.; M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale. Un'introduzione*, Padova, Cedam, 2007

[140] Cass., Sez. Un., sentenza n. 4674 del 1997.

[141] Cfr. ordinanza Cass., n. 19393/2009, nonché le seguenti sentenze delle sez. unite: n. 5059/2017, n. 30658/2018, n. 32045/2018, n. 32177/2018.

[142] M. GIUFFRÈ, *Esternalizzazione delle frontiere e non-refoulement*, cit., pp. 190 ss.

siano generalmente represse le libertà fondamentali, ma occorre che il singolo richiedente abbia subito specifici atti di persecuzione. Il riconoscimento dello status di rifugiato viene riconosciuto dal nostro ordinamento a seguito dell'adesione dell'Italia alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 (ratificata con la legge n. 722/1954) e regolato da fonti di rango UE. Il soggetto "rifugiato" è, dunque, un cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova al di fuori dei confini territoriali del Paese di cui detiene la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non intende avvalersi della protezione di tale Paese. Può trattarsi anche di un apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni e non può o non intende farvi ritorno.

La tutela del diritto di asilo è garantita nel nostro ordinamento attraverso l'istituto della protezione internazionale, in base al quale al richiedente asilo può essere riconosciuto, in considerazione della sua condizione personale, lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria. In Italia, inoltre, è prevista anche una terza forma di protezione, complementare rispetto alla protezione internazionale, detta protezione speciale.

Il potere di disciplinare l'immigrazione è una manifestazione essenziale della sovranità dello Stato[143] che comporta il controllo del territorio[144]. In questa prospettiva, «lo Stato non può [...] abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere: le regole stabilite in funzione di un adeguato flusso migratorio vanno dunque rispettate, e non eluse [...] essendo poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, di tutti coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza di situazioni illegali»[145].

Ai sensi dell'art. 10, comma 2, «la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali» e, sulla scorta di

[143] G.U. RESCIGNO, *Migranti, Stati, Diritti umani*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2019, pp. 30 ss.
[144] Corte cost., sent. n. 250 del 2010.
[145] Corte cost., sent. n. 353 del 1997.

ciò, vengono recepite all'interno del nostro ordinamento le norme e i trattati internazionali che si dedicano alla tutela dello straniero. Alla luce della disposizione appena osservata la Corte costituzionale[146] afferma il principio per cui in materia di immigrazione l'intervento pubblico non può limitarsi al doveroso controllo dell'ingresso e soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione[147], con conseguente necessità di un concorso virtuoso tra legislatore statale e legislatori regionali.

La giurisprudenza costituzionale ha, dunque, posto l'accento sulla necessità di evitare irrazionali distinzioni fra le posizioni del cittadino e dello straniero nell'ambito del godimento dei diritti inviolabili dell'uomo, nel quale deve escludersi la legittimità di qualsivoglia discriminazione. Difatti, afferma la Corte[148], riconosciuto quale principio costituzionale il diritto a soggiornare dello straniero sul territorio interno, sarà costituzionalmente illegittima qualsivoglia discriminazione fondata sullo status di "non cittadino" e riferibile al godimento dei diritti fondamentali della persona. Si collocano, pertanto, in questa direzione le pronunce che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di talune norme che, rispettivamente, stabilivano una preclusione assoluta all'accesso alle misure alternative alla detenzione per lo straniero extracomunitario entrato illegalmente nel territorio dello Stato o privo del permesso di soggiorno[149], ovvero configuravano alla stregua di una circostanza aggravante comune l'essere stata qualsiasi fattispecie criminosa commessa da soggetto soggiornante illegalmente nel territorio dello Stato[150] e, ancora, in tempi più recenti, prevedevano il diniego automatico del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro in caso di condanna per fatti di lieve entità[151].

---

[146] Corte cost., sent. n. 300 del 2005.
[147] Sul punto, A. RANDAZZO, *Il "diritto di abitare" al tempo delle migrazioni*, in F. ASTONE, A. LUPO, V. PRUDENTE, A. ROMEO (a cura di), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 93 ss.
[148] Corte cost., sent. n. 306 del 2008.
[149] Corte cost., sent. n. 78 del 2007.
[150] Corte cost., sent. n. 249 del 2010.
[151] Corte cost., sent. n. 88 del 2023.

Pertanto, è possibile affermare che la Costituzione italiana, fondata sui principi della solidarietà e dell'uguaglianza, sia rivolta a tutelare una serie di diritti inviolabili dello straniero in quanto persona, al pari del cittadino e ciò sulla scorta "della coppia assiologica fondamentale"[152] fondata sul combinato disposto degli artt. 2 e 3 cost.

Peraltro, come accennato, l'art. 10, comma 2 cost., scolpisce il principio per cui la condizione giuridica dello straniero deve trovare la propria regolamentazione alla luce della legge e in conformità alle norme e ai trattati internazionali. In virtù di tale riserva rinforzata, lo straniero comunque presente nel territorio dello Stato è titolare di diritti fondamentali, cioè di diritti e libertà che agganciati alla tutela delle esigenze essenziali della condizione umana, dimostrano una dimensione universalistica che prescinde dal limite della territorialità e che si sgancia dal legame di cittadinanza con un determinato ordinamento[153]. Sul punto, la Corte costituzionale[154] secondo cui «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali, cioè quei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale», garantiti, in particolare, dall'art. 2 cost., dalle consuetudini e dagli atti internazionali relativi ai diritti dell'uomo richiamati dai primi due commi dell'art. 10 Cost..

Tuttavia, la Corte osserva l'impossibilità di escludere talune differenziazioni tra cittadino e straniero i quali, benché titolari di taluni diritti di libertà primarie, si differenziano in ordine alle modalità di godimento di quegli stessi diritti[155] e ciò in ragione della basilare differenza esistente tra il cittadino e lo straniero consistente nella circostanza che, mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo.

Alla luce del citato presupposto la Corte costituzionale, in diverse ipotesi, ha ritenuto

---

[152] A. RUGGERI, I diritti fondamentali degli immigrati e dei migrn cit., 10 ss.

[153] In tema, M.R. SPASIANO, *Principi e non in tema di immigrazione: gli orientamenti della Consulta*, in F. ASTONE, A. LUPO, V. PRUDENTE, A. ROMEO (a cura di), *I diritti sociali*, cit., pp. 263 ss.; A. RUGGERi, *Cittadini, immigrati e migranti*, cit., pp. 410 ss.

[154] Corte cost., sent. n. 104 del 1969.

[155] Corte cost., sent. n. 105 del 1969. Per esemplificare, si vedano gli art. 16, 17 e 18 cost., a proposito della libertà di circolazione, di riunione e di associazione, garantiti ai soli "cittadini".

ragionevoli e giustificabili trattamenti differenziati, oltre che tra cittadino e straniero, altresì tra soggetti stranieri[156].

Passando ora (e brevemente) all'elenco dei principali diritti dello straniero, si possono prendere in considerazione il diritto alla salute, il diritto alla libertà personale[157], il diritto all'assistenza sociale, il diritto all'abitazione, il diritto all'istruzione[158], il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa e di manifestare liberamente il proprio pensiero.

---

[156] Cfr. Corte cost., sent. n. 148 del 2008, con cui la Consulta ha ritenuto non manifestamente irragionevole condizionare l'ingresso e la permanenza dello straniero nel territorio nazionale alla circostanza della mancata commissione di reati di non scarso rilievo, quindi, ha giudicato legittime le norme statali che prevedono la condanna per determinati reati medio- gravi quale condizione ostativa all'ingresso e al soggiorno dei cittadini extracomunitari sul territorio dello Stato, pur non trascurando che anche una condanna per tali reati deve però essere bilanciata in concreto con le ragioni umanitarie e solidaristiche derivanti dal diritto al mantenimento o al riacquisto dell'unità familiare con un familiare residente in Italia e dall'eventuale regolare soggiorno di lungo periodo.

[157] La Corte cost., a partire dalla storica sentenza 5/2001, ha sempre qualificato il trattenimento in CPR quale misura limitativa della libertà personale. Si legge al punto 4 del cons. in dir. «Il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 della Costituzione. Si può forse dubitare se esso sia o meno da includere nelle misure restrittive tipiche espressamente menzionate dall'art. 13; e tale dubbio può essere in parte alimentato dalla considerazione che il legislatore ha avuto cura di evitare, anche sul piano terminologico, l'identificazione con istituti familiari al diritto penale, assegnando al trattenimento anche finalità di assistenza e prevedendo per esso un regime diverso da quello penitenziario. Tuttavia, se si ha riguardo al suo contenuto, il trattenimento è quantomeno da ricondurre alle "altre restrizioni della libertà personale", di cui pure si fa menzione nell'art. 13 della Costituzione […] Si determina dunque nel caso del trattenimento, anche quando questo non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale. Né potrebbe dirsi che le garanzie dell'art. 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti. Per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia della immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risultarne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani». Di recente sul tema, A. CIERVO, *Limitazioni alla libertà personale e garanzia della riserva di giurisdizione nella recente giurisprudenza costituzionale: due precedenti importanti anche per il diritto dell'immigrazione?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2023; G. SANTORO, *L'assenza di una legge sui modi del trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri e di un giudice in caso di violazioni dei diritti fondamentali dei trattenuti*, in *Critica del Diritto*, n. 1, 2024. A. DI MARTINO, *Centri, campi, Costituzione. Aspetti d'incostituzionalità dei CIE*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2014, afferma che «ancor meno importa la relativa etichettatura: si tratti di "detenzione", qualunque forma essa assuma; si tratti di restrizione, "qualsiasi altra" forma essa assuma» (p. 31). Il medesimo A. evidenziava altresì che «quando la Costituzione richiede la definizione per legge dei "modi" della restrizione intende pertanto fare riferimento alla necessità che la legge indichi requisiti ulteriori rispetto a quello della mera coercizione, i quali ne definiscano, per l'appunto […] le modalità» (p. 35).

[158] Sul punto, M. PACE, *Il diritto all'istruzione dei migranti, richiedenti asilo e rifugiati. Alcune riflessioni a margine del rapporto del relatore speciale sul diritto all'istruzione*, in *Diritti umani e*

A presidio del diritto di asilo è stata istituita la Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo (CNA), avente compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni e delle Sezioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, ovvero i Collegi competenti al riconoscimento delle varie forme di protezione internazionale. Essa, in quanto Autorità di riferimento del Sistema italiano di protezione internazionale, indirizza e coordina i lavori delle Commissioni Territoriali (CCTT) attraverso un continuo confronto con i Presidenti delle attuali 20 Commissioni e delle 21 Sezioni, finalizzato alla comunicazione di eventuali aggiornamenti e soprattutto al conseguimento della massima armonizzazione di azione e di interpretazione normativa in tema di tutela del diritto di asilo.

Infine, rientrano nelle competenze della Commissione Nazionale anche la costituzione e l'aggiornamento di un Centro Nazionale di Informazione sulla situazione dei Paesi di origine dei richiedenti asilo (Country of Origin Information – COI), in collaborazione con UNHCR. L'Unità COI è parte integrante della CNA e fornisce alla Commissione Nazionale, alle Commissioni Territoriali, alle Sezioni specializzate dei Tribunali e all'Avvocatura dello Stato le informazioni necessarie alla corretta e adeguata applicazione della normativa nazionale, dell'Unione Europea e internazionale in materia di protezione internazionale.

7. Controllo migratorio, sicurezza nazionale e sicurezza "umana".

I confini hanno una funzione di territorializzazione in termini di difesa di uno spazio sovrano, di marcatura dell'identità e della storia, di simbolo dell'autorità e del controllo della società, agendo da filtro per le persone che entrano ed escono[159]. La frontiera, dunque, può qualificarsi come limite territoriale che definisce i limiti spaziali della sovranità e della giurisdizione dello Stato. Di contro, la sovranità costituisce un attributo fondamentale dello Stato, in grado di concedere allo stesso talune potestà in ordine alla "difesa" del territorio e della popolazione, le quali

---

diritto internazionale, n. 2, 2011; E. GIRASELLA, *Accesso dei migranti alla formazione universitaria, diritto sociale e politiche di integrazione*, in F. ASTONE, A. LUPO, V. PRUDENTE, A. ROMEO (a cura di), *I diritti sociali*, cit., pp. 235 ss.; A. RUGGERI, *Cittadini, immigrati e migranti*, cit., pp. 393 ss.

[159] Cit. F. DURANT, *Theoretical Framework of the cross-border space production. The case of the eurometropolis Lille - Kortrigk - Tounai*, in *Journal of Borderlands Studies*, n. 30 (3), 2015, p. 312.

trovano manifestazione nel controllo delle frontiere e degli stranieri che intendono attraversarne i confini. Dal concetto di sovranità e dalle esigenze così intese nasce la necessità di predisporre strumenti in grado di tutelare la "sicurezza pubblica"[160]. Pertanto, il controllo sulle frontiere costituisce una declinazione essenziale del concetto di sovranità nazionale, soprattutto alla luce della qualificazione "comune" dell'immigrazione in termini di minaccia statale e nazionale.

Nonostante in dottrina sia stata evidenziata la necessità etica di rimuovere le barriere e consentire l'accesso a rifugiati ovvero a soggetti richiedenti protezione internazionale, apprestando una tutela mirata alla garanzia dei diritti[161], la maggior parte delle argomentazioni utilizzate per difendere la logica del mantenimento e/o del rafforzamento dei controlli alle frontiere e la legittimità degli Stati a realizzare politiche "securitarie"[162], si fondano sul pericolo che una loro eliminazione comporterebbe l'assunzione di alcuni rischi come la sovrappopolazione, il disordine sociale, il terrorismo e criminalità, la perdita di omogeneità culturale e

---

[160] A livello europeo è interessante fare riferimento allo spazio Schengen quando si analizza il concetto di "frontiera". Il processo di creazione di uno spazio senza frontiere interne è iniziato con l'adozione della Convenzione di Schengen il 14 giugno 1985, seguita dalla Convenzione di applicazione di Schengen del 19 giugno 1990. Il Codice delle frontiere Schengen distingue tra "frontiere interne" e "frontiere esterne". Le prime sono le frontiere terrestri, comprese quelle fluviali e lacustri, degli Stati membri; gli aeroporti degli Stati membri per quanto riguarda i voli interni; i porti marittimi, fluviali e lacustri degli Stati membri per quanto riguarda i collegamenti regolari di traghetti interni. Le "frontiere esterne", invece, sono le frontiere terrestri, comprese quelle fluviali e lacustri, degli Stati membri; gli aeroporti degli Stati membri per quanto riguarda i voli interni; i porti marittimi, fluviali e lacustri degli Stati membri per quanto riguarda i collegamenti regolari di traghetti interni, purché non si tratti di frontiere interne. La creazione di uno spazio europeo senza frontiere interne (Spazio Schengen) e la sua inclusione nel diritto originario dell'UE (Trattato di Amsterdam) implica la libertà di circolazione per qualsiasi persona e, allo stesso tempo, implica il rafforzamento dell'azione esterna della Comunità alle sue frontiere in termini di controllo e gestione delle frontiere. Sul tema della sicurezza pubblica si veda R. URSI, *La Sicurezza Pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2022; ID., *La sicurezza nelle città: dallo spazio difendibile a tecnopolis,* in *Munus*, n. 2, 2024, p. 1 ss.; ID., *Sicurezza e difesa nel sindacato del giudice amministrativo,* in *PA Persona e Amministrazione*, n. 2, 2023, p. 477 ss.; ID., *La sicurezza cibernetica come funzione pubblica, in* ID., (a cura di), *La Sicurezza nel Cyberspazio*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 7 ss.

[161] Si vedano, tra le altre, le voci contenute nel volume F. ASTONE, A. LUPO, V. PRUDENTE, A. ROMEO (a cura di), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, cit.

[162] L. BUSCEMA*, Diritti fondamentali del "non cittadino" e principio di unità dell'ordinamento giuridico,* in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il diritto in migrazione*, cit., pp. 135 ss.; G. CUESTA NOGUERALES, *La genealogia de la politica exterior europea de migraciones. La securitizacion y el regimen global migratorio*, in G. ESTEBAN DE LA ROSA (coor.), *Gobernanza multinivel de los movimientos migratorios. Retos y perspectivas desde el derecho*, Madrid, Dykinson, 2023, pp. 204 ss. In tema anche C. KAURNET, I. YAKUBOV, *Securitization. Turning an approach into a framework for research on EU justice and home affairs*, in F. TRAUNER, A. RIPOLL SERVENT (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Londra, Routledge, 2018, pp. 30 ss.

disoccupazione; logiche che hanno portato alla genesi del concetto di *crimmigration*[163], termine con cui si indica un fenomeno di intersezione tra diritto dell'immigrazione e diritto penale[164], fondata su una intrinseca "insicurezza sociale" verso il tema dell'immigrazione e dello straniero[165].

Tuttavia, il presente studio intende adottare il "principio di solidarietà"[166], così come delineato nella logica della cooperazione sovranazionale e internazionale e successivamente collocato nell'ambito dei diritti/doveri costituzionali nascenti dal rapporto tra persone e Stato[167], come atto di comprensione delle difficoltà e dei problemi che danno origine ai flussi migratori.

Il controllo delle frontiere viene consacrato come valore costituzionale e quale compito irrinunciabile per lo Stato[168]. Pertanto, il legislatore, nel disciplinare i

---

[163] Per una analisi specifica della terminologia usata si veda C. CUAUHTÉMOC, G. HERNANDEZ, *Crimmigration law*, ABA Book Publishing, USA, 2015.

[164] Per un'analisi di tale prospettiva si veda L. SCOMPARIN, G. TORRENTE, *Ni ciudadanos ni personas reales. El estilo italiano de gobierno de la inmigración a través del sistema penal*, in *Revista Espanola de Investigacion Criminologica*, V. 6, n. 2, 2020, pp. 4 ss.

[165] Secondo D. BIGO, *Vigilancia electrónica a gran escala y lista de alerta: ¿productos de una política paranoica?*, in *Revista Interdisciplinar de Movilidad Humana,* n. 23, 2015, pp. 11 ss., l'affermazione che l'immigrazione sia una minaccia per la sovranità dello Stato, la sicurezza, l'identità e lo stile di vita delle società ospitanti è una "deformazione paranoica della politica transnazionale". Egli sostiene che questa deformazione è basata sul disagio e sulla paura che viene strumentalizzata in nome della sovranità, della sicurezza, della cittadinanza e dell'identità nazionale.

[166] F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, Bologna University Press, 2016; A. NATO, *La politica d'asilo dell'Unione europea tra crisi e sovranismi: quale futuro per il principio di solidarietà?*, in *La cittadinanza europea*, V. 17, n. 1, 2020, pp.191 ss.; E. TRIGGIANI, *Il principio di solidarietà nell'Unione europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, V. 2, n. 170, 2021, pp. 235 ss.; T. RUSSO, *Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo "flessibili" del Patto dell'Unione Europea su migrazione e asilo*, in *Freedom, Securiry, Justice*, *European Legal Studies*, n. 2, 2021, pp. 281 ss.; P. MENGOZZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, Bologna University Press, 2022.

[167] Si veda M. D'AMICO, C. SICCARDI, *La tutela dei diritti costituzionali dei migranti ai confini*, in M. AMBROSINI, M. D'AMICO, E. PERASSI (a cura di), *Confini, migrazioni e diritti umani*, cit., pp. 20 ss., in cui si afferma che «i costituenti posero attenzione alla tutela dei diritti umani "oltre" i confini dello Stato anche durante i lavori dell'Assemblea costituente, che riguardano la libertà di emigrazione dei cittadini italiani all'estero […] la norma che più di tutti riflette lo spirito universalista della Costituzione è l'art.10, comma 3, che garantisce il diritto di asilo nel "territorio della Repubblica" […] diritto di asilo, quale diritto tra "i più alti e i più sacri"». Viene sottolineato altresì come il diritto di cui all'art. 10, comma 3, Cost. avesse una dimensione e una rilevanza portentosa in quanto «volto a consentire, a chi si trova nell'impedimento dell'esercizio delle libertà democratiche sancite dalla Costituzione, di superare le frontiere, al fine di godere della silo costituzionale nel "territorio della Repubblica"».

[168] *Ivi*, p. 23, in cui si afferma altresì che «tale esigenza, affermata con sempre maggior frequenza dalla giurisprudenza costituzionale, è stata esplicitata in Costituzione a seguito della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la quale ha inserito tra le competenze esclusive dello Stato le materie dell'asilo (lett. a), dell'immigrazione (lett. b) e del controllo dei confini (lett. q) […] la Corte

controlli delle frontiere, dovrà compiere un corretto bilanciamento tra i valori in gioco: da un lato, "la sicurezza nazionale" e, dall'altro, il principio di "solidarietà umana"[169], al fine rispettivamente di gestire efficientemente ed efficacemente i flussi senza, tuttavia, dimenticare che «le esigenze connesse al controllo delle frontiere, pur di sicuro valore costituzionale, non possono compromettere i diritti inviolabili che spettano "ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani"»[170] alla frontiera e indipendentemente dalla posizione giuridica di regolare ovvero irregolare.

Le superiori riflessioni portano ad un ripensamento del concetto stesso di "sicurezza nazionale" - ovviamente orientata al tema di cui al presente studio – che appare di per sé un concetto relativo e flessibile[171]. L'evoluzione del concetto di "sicurezza" presenta due caratteristiche molto significative: da un lato, la differenza tra i concetti di sicurezza esterna (protezione dello Stato contro le minacce esterne) e sicurezza interna (protezione contro la destabilizzazione interna e protezione degli individui e delle comunità contro gli atti di violenza) si è attenuata, essendo entrambi racchiusi nel concetto più globale di "sicurezza nazionale"; dall'altro lato, vi è una tendenza verso un concetto più ampio e completo derivante da un processo di "umanizzazione", in cui il benessere e il rispetto dei diritti delle persone sono considerati obiettivi fondamentali. L'interpretazione evolutiva della "sicurezza", al fine di evitare una erosione dei diritti umani in nome della sicurezza nazionale, comporta un coinvolgimento più diretto della garanzia dei diritti della persona,

---

non solo afferma l'esigenza "costituzionale" di controllo dei confini, ma precisa che essa è connessa al rispetto di "vincoli di carattere internazionale". In altre parole, a partire dall'adesione dell'Italia alla Convenzione di Schengen nel 1990 e a seguito della progressiva comunitarizzazione delle materie dell'immigrazione e del controllo delle frontiere, il compito dello Stato di presidiare i propri confini non è esclusivamente volto alla "difesa della collettività nazionale", ma anche alla creazione di uno spazio di libertà di circolazione, di sovranità "condivisa" […] con gli altri Stati dell'Unione europea, in forza dell'art. 11 Cost.».

[169] *Ivi*, p. 24, in cui «al fine di individuare il "corretto bilanciamento", la disciplina del controllo delle frontiere e dei flussi migratori deve rispettare il canone della ragionevolezza, come più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale. Ciò significa che il mezzo utilizzato dal legislatore per garantire alle frontiere "l'ordinata gestione dei flussi migratori" deve essere proporzionato - per dirla con le parole della Corte – "strumentale" alla "protezione in forma avanzata del complesso di beni pubblici finali, di sicuro rilievo costituzionale, suscettibili di essere compromessi da fenomeni di immigrazione incontrollati"».

[170] *Ibidem*.

[171] Sul punto si veda la Risoluzione A/RES/38/188, H.3, 2005, dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in cui si afferma che il concetto di "sicurezza" è un concetto "relativo piuttosto che assoluto".

permettendo di giungere alla formulazione della teoria della "sicurezza umana"[172], che presuppone un concetto globale e integrale di sicurezza che abbia come centro di gravità le persone e, quindi, il benessere sociale, economico, sanitario e ambientale e la difesa dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Pertanto, il rischio rappresentato dalle migrazioni incontrollate dovrebbe indurre a tenere presente il concetto di "sicurezza umana", sia per quanto riguarda la situazione di sottosviluppo all'origine degli immigrati, sia per quanto riguarda le circostanze di conflitto o persecuzione che delimitano la dimensione di rifugiato. Le migrazioni sono, insomma, la "punta dell'iceberg" di un problema di sicurezza globale che non deve porsi come giustificativo di un "diritto del nemico"[173].

L'applicazione della cosiddetta *logica del nemico* nell'esercizio del potere pubblico comporta un'inversione dei principi dell'azione amministrativa, determinando il superamento della valutazione oggettiva dell'interesse pubblico riferibile all'intera collettività e introducendo invece logiche selettive e potenzialmente discriminatorie, tali da snaturare l'essenza stessa della funzione amministrativa.

In tale prospettiva, l'azione dell'amministrazione non risulta più orientata alla realizzazione dell'interesse generale, rivolto alle esigenze di sicurezza pubblica secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza, ma rischia di essere strumentalizzata e orientata a favorire percezioni soggettive di insicurezza, alimentate da pregiudizi nei confronti dello straniero[174]. Questo approccio,

---

[172] H. MAHBUB-UL, *Human rights, security and governance*, in *Peace & Policy of the Toda Institute for Peace and Policy Research: Dialogue of Civilizations for World Citizenship*, V. 3, n. 2, 1998; S. EDSON, *Human security: an extended and annotated international bibliography*, Centre for History and Econonomics King's College, Cambridge, University of Cambridge, 2001; E. NEWMAN, O. RICHMOND, *The United Nations and Human Security*, Palgrave, 2001; P. KERR, *The evolving dialectic between state-centric and human-centric security*, Canberra, Australian National University, 2003.

[173] Con l'afflusso di immigrati, soprattutto clandestini, il problema dell'ordine pubblico dell'UE sembra essere più importante di prima. Alcuni degli immigrati irregolari sono poco qualificati, mancano di competenze lavorative di base, hanno difficoltà a trovare lavoro e sono spesso coinvolti in attività illegali come il lavoro "in nero". Alcuni rischiano addirittura di essere coinvolti in attività criminali che minano la sicurezza locale. Dopo l'avvenimento dell'11 settembre 2001, i Paesi UE sono rimasti in uno stato di estrema tensione. L'antiterrorismo è diventato il fulcro dell'attenzione per l'UE, il che ha influenzato notevolmente anche l'atteggiamento di molti Paesi nei confronti degli stranieri. Oltre al terrorismo e ai crimini sociali, molte persone nei Paesi di accoglienza ritengono altresì che stili di vita e valori diversi siano dannosi per l'ordine sociale. Sul punto M.C. CAVALLARO, *Gestione dei migranti, emergenza sanitaria e sicurezza pubblica: verso un 'diritto amministrativo del nemico'?*, in *PA Persona e Amministrazione*, V. 11, n. 2, 2022, pp. 286 ss.

[174] *Ivi*, p. 303.

particolarmente critico nel contesto delle politiche migratorie, compromette l'equilibrio costituzionale tra sicurezza e diritti fondamentali, determinando derive autoritarie non giustificate. Anche nell'ipotesi in cui si riconosca una più marcata caratterizzazione soggettiva della funzione di pubblica sicurezza – intesa come risposta ai bisogni percepiti da una determinata comunità – ciò non può condurre all'ammissione di un preteso "diritto" alla sicurezza pubblica che legittimi interventi amministrativi di carattere discriminatorio, lesivi della dignità e dell'uguaglianza giuridica dei soggetti destinatari dell'azione pubblica[175].

[175] *Ivi*, pp. 306-307. In tema si veda anche G. CORSO, *Un "nemico" da combattere con misure Amministrative?*, in *PA Persona e Amministrazione*, V. 11, n. 2, 2022, pp. 321 ss.

CAP 2

LA GESTIONE DEL FENOMENO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO ATTRAVERSO I CENTRI DI ACCOGLIENZA: *HOTSPOT*, CPR, E FORME DI TRATTENIMENTO. PROSPETTIVE PER UNA UNIFORME GESTIONE DEI FLUSSI.

SOMMARIO

SEZIONE 1: La genesi e il ruolo dei Centri nella gestione dei flussi migratori

1. Brevi cenni storici sull'evoluzione delle politiche di gestione migratoria in Italia. - ***2.*** Segue: La nascita della gestione straordinaria quale ordinario sistema di gestione. - ***3.*** Brevi cenni sulla nascita del SAI (Sistema di accoglienza e integrazione): prima e seconda accoglienza.

SEZIONE 2: La nascita e le caratteristiche dell'approccio *hotspot* e le strutture di prima accoglienza

4. L'approccio *hotspot*: nuova gestione, stessi problemi. - ***5.*** Il ruolo degli *hotspots* in caso di richiesta di protezione internazionale. - ***6.*** I dubbi di legittimità di "Roadmap" e "S.O.P.". Quali basi giuridiche del trattenimento operato negli *hotspots*? - ***7.*** Il tentativo di colmare la lacuna. Il d.l. n. 13/2017. - ***8.*** Le strutture di prima accoglienza: i centri straordinari e i centri temporanei.

SEZIONE 3: I Centri di permanenza per i rimpatri

9. I Centri di Permanenza per i Rimpatri e l'assenza di garanzie in ordine al trattenimento. - ***10.*** Da CIE a CPR: nuova vita, vecchi problemi. - ***11.*** Il CPR come strumento per garantire le espulsioni, tra automatismi e assenza di garanzie. - ***12.*** I nuovi Centri in Albania e l'estensione del trattenimento amministrativo.

SEZIONE 4: Prospettive per una gestione uniforme dei flussi

13. L'esistenza di diverse prassi nella gestione dell'immigrazione. - ***14.*** Prospettive *de jure condendo*: il possibile ruolo dell'Autorità amministrativa indipendente. - ***14.1.*** Segue: Il ruolo sui capitolati d'appalto per orientare una gestione uniforme delle prassi dei centri.

SEZIONE 1: La genesi e il ruolo dei Centri nella gestione dei flussi migratori

1. Brevi cenni storici sull'evoluzione delle politiche di gestione migratoria in Italia

Il territorio italiano è uno dei principali luoghi di approdo per i soggetti migranti e, per tal motivo, il fenomeno migratorio è divenuto di interesse politico e, dunque, legislativo, stante il forte impatto sociale ed economico che tale fenomeno comporta per il "nostro" territorio[176]. Il legislatore, premessa la crescita esponenziale dei processi migratori, è giunto a proporre una regolamentazione relativa sia all'ingresso, al soggiorno e all'allontanamento dei migranti sia in tema di tutela dei diritti fondamentali degli stranieri migranti.

L'intero arco di tempo in cui si sviluppa la storia dell'Italia repubblicana è caratterizzato dalla presenza di forme di gestione differenti in tema di immigrazione straniera.

La prima disciplina relativa al settore migratorio, che regolava l'afflusso di migranti in territorio italiano si rinviene nel T.U. delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931 (Regio Decreto 18.06.1931 n. 773), il quale dedicava un lacunoso Titolo V, comprensivo di 11 disposizioni normative relative alla figura dello straniero che, di

[176] Per un'analisi ad ampio respiro del fenomeno dell'immigrazione in Italia e delle numerose modifiche della disciplina, L. CHIARA, G. MOSCHELLA, *Italia Paese d'Immigrazione. Storia e Legislazione*, Roma, Aracne, 2020; G. MOSCHELLA, L. BUSCEMA (a cura di), *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero, Collana «Diritto dell'Immigrazione»*, Roma, Aracne, 2016; F. MANGANARO, *Politiche e strutture di accoglienza delle persone migranti*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2019; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 7 ss.; M. GIOVANNETTI, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019; ID. *L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius Migrandi*, cit., pp. 821 ss.; P. BONETTI, *L'evoluzione delle norme e delle politiche*, cit., p. 802; C. PANZERA, *Il diritto di asilo*, cit., pp. 239 ss., C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021, pp. 307 ss., e con riferimento al periodo pandemico, ID, *Migrazioni e accoglienza ai tempi della pandemia*, in M. D'AMICO, C. SICCARDI (a cura di), *Il sistema di accoglienza. Quadro normativo e buone prassi delle realtà lombarde e milanesi*, Torino, Giappichelli, 2021.

per sé, veniva qualificato come "nemico"[177]. Le lacune del T.U. del 1931 hanno portato ad un doveroso intervento di matrice ministeriale che, pur tuttavia, non ha ottenuto il risultato sperato e cioè coniare una normativa completa ed organica del settore "immigrazione". L'immigrazione, tuttavia, tra gli anni '60 e '70 non è più limitata alla dimensione locale ma si presenta già, a pieno titolo, come questione politica di rango nazionale e internazionale[178].

Nella prima fase della regolamentazione dei flussi migratori, è possibile notare una frammentarietà della loro gestione che passa da interventi legislativi sporadici e limitati. Un importante impulso verso la strutturazione di una disciplina organica di settore viene fornito dalla Corte costituzionale che, all'inizio del 1977, con sentenza n. 46/1977, esplicita la necessità di un intervento sistematico, affermando che «la materia in esame, per la delicatezza degli interessi che coinvolge, merita un riordinamento da parte del legislatore, che tenga conto della esigenza di consacrare in compiute ed organiche norme le modalità e le garanzie di esercizio delle fondamentali libertà umane collegate con l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri in Italia».

Sulla scia dell'invito rivolto al legislatore dalla Corte, nel 1978 viene istituito un Comitato interministeriale per l'emigrazione, con il compito di approfondire la questione dell'immigrazione straniera e di favorire una più efficiente ed unitaria azione di coordinamento delle politiche migratorie.

Tuttavia, la composizione del Comitato presentava un significativo limite sotto il profilo istituzionale e funzionale, in quanto non prevedeva la partecipazione del Ministero dell'Interno, il quale, fino a quel momento, aveva esercitato un ruolo centrale nella raccolta delle informazioni, nella gestione amministrativa e nella definizione delle strategie relative all'ingresso e alla permanenza degli stranieri nel

---

[177] M. PASTORE, N. ZORZELLA, *30 anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius Migrandi,* cit., Milano, Franco Angeli, 2020, pp. 104 ss. In tema, F. MIRAGLIA, G. NALETTO, 1989-2019: 30 anni di antirazzismo in Italia, in *ivi*, pp. 186 ss.

[178] Sul punto, L. EINAUDI, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2007; A. COLOMBO, G. SCIORTINO, *Italian immigration: the origins, nature and evolution of Italy's migratory systems*, in *Journal of Modern Italian Studies*, 9, 2004, pp. 49 ss.; E. PUGLIESE, *L'immigrazione*, in F. BARBAGALLO (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III, 1, *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, Torino, Einaudi, 1996, pp. 931 ss.; C. BONIFAZI, *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1998.

territorio nazionale[179]. Tale esclusione evidenzia una profonda incongruenza nella fase iniziale di costruzione della *governance* migratoria italiana, in quanto la gestione del fenomeno venne affidata prevalentemente a strutture e funzionari tradizionalmente competenti in materia di emigrazione italiana all'estero – in particolare presso i Ministeri del Lavoro e degli Affari Esteri – privi, però, di una visione sistemica e aggiornata rispetto alle specificità dell'immigrazione in entrata.

Questo assetto originario rappresenta un indicatore sintomatico della difficoltà, tipica del diritto amministrativo di quegli anni, di adattare tempestivamente l'organizzazione istituzionale alle trasformazioni strutturali indotte dai nuovi flussi migratori e alla necessità di superare l'ottica emergenziale a favore di una regolazione ordinamentale coerente e integrata.

Nel 1978 il Comitato, per approfondire l'analisi del tema, decide di affidare al Censis l'incarico di realizzare un contributo organico sulla presenza di lavoratori stranieri in Italia, successivamente pubblicato nel 1979. Nel contributo del Censis viene affermato che «la percezione delle dimensioni e delle caratteristiche del fenomeno risulta del tutto approssimativa, in quanto è legata da una parte a dati ufficiali che registrano, e neanche con esattezza, la sola immigrazione "regolare", dall'altra parte a stime di carattere impressionistico ed allarmistico che, ad una prima verifica, sembrano altrettanto infondate»[180].

L'utilizzo del termine "regolare" posto tra virgolette, come a voler evidenziare lo status del soggetto migrante, rende chiaro quanto fosse già in quel tempo delicata e complessa la questione afferente la permanenza degli stranieri sul territorio.

A partire dal 1986, attraverso la l. n. 943/1986, viene approvato un importante intervento in materia, il cui merito è stato quello di introdurre una norma sul ricongiungimento familiare, disporre in materia di soggiorno turistico e per motivi di studio e dichiarare solennemente la piena uguaglianza (formale) fra lavoratori italiani e stranieri. Nel 1986, dunque, troviamo la prima disciplina che tenta di coordinare, anche se con risultati parziali il governo dell'immigrazione. Fino a questo momento, oltre al Testo unico di pubblica sicurezza del 1931, la regolazione era affidata ad

[179] L. EINAUDI, Le politiche dell'immigrazione, cit., pp. 112-115.
[180] Censis, *La presenza dei lavoratori stranieri in Italia*, Roma, Censis, 1979, p. 13.

alcune circolari del ministero del Lavoro del 1963 che stabilivano esclusivamente le forme di reclutamento e avviamento al lavoro degli stranieri[181].

L'aumento di interesse sulla questione dell'immigrazione conduce all'emanazione della l. n. 39 del 1990, c.d. legge "Martelli", dotata di maggiore organicità rispetto alla normativa precedente. Questa legge disponeva da un lato, la programmazione quantitativa dei flussi di migranti c.d. economici, rapportata alle esigenze del mercato del lavoro italiano e, dall'altro lato, introduceva una disciplina di carattere penale/repressivo, destinata all'espulsione degli stranieri socialmente pericolosi e degli irregolari[182]. Essa si poneva due obiettivi differenti: per un verso, cercava di dare una programmazione, per quanto possibile, ai flussi migratori; per altro verso, tentava di contrastare l'ingresso illegale nel territorio con disposizioni di carattere penale. È come se la legge "Martelli" seguisse, dunque, un "doppio binario"[183], il primo volto all'integrazione degli stranieri regolari e per i richiedenti asilo, il secondo, invece, diretto all'allontanamento dei soggetti irregolari, senza tuttavia fare riferimento a forme di trattenimento.

La legge "Martelli" rappresenta un indubbio momento di svolta nella storia della politica migratoria italiana[184]. Ad integrazione della legge "Martelli", la successiva l. 5 febbraio 1992, n. 91 (recante norme in materia di cittadinanza, innalza a 10 anni di residenza continua e legale all'interno del territorio italiano il termine per la "naturalizzazione" dei cittadini stranieri.

È in questo quadro che, all'inizio del 1995, viene adottato il decreto-legge 30 dicembre 1995, n. 489 (cd. Decreto "Dini"), mai convertito in legge, il quale introduceva una novità assoluta nel sistema giuridico nazionale, segnando un momento di profonda trasformazione della nozione di libertà personale.

---

[181] S. BONTEMPELLI, *Il governo dell'immigrazione in Italia: il caso dei «decreti flussi»*, in P. CONSORTI (a cura di), *Tutela dei diritti dei migranti*, Pisa, Plus, 2009, pp. 115 ss.; In tema, G. GAJA (a cura di), *I lavoratori stranieri in Italia. Problemi giuridici dell'assunzione*, Bologna, Il Mulino, 1984; M. PASTORE, N. ZORZELLA, *30 anni di legislazione italiana*, cit., pp. 106-107.

[182] S. PAOLI, *La legge Martelli su immigrazione e asilo politico: una scelta europea*, in *Storia e politica. Annali della Fondazione Ugo La Malfa*, XXIX, 2014, pp. 311 ss.

[183] L. MIAZZI*, Detriti di una legislazione. Cosa resta della normativa sull'immigrazione,* in *Questione Giustizia, n. 5, 2013, pp.129 ss.*

[184] M. PASTORE, N. ZORZELLA, *30 anni di legislazione italiana*, cit., pp. 109-110.

Con tale provvedimento, la privazione della libertà viene per la prima volta prevista non più solo come misura afferente al diritto penale, bensì anche come strumento amministrativo collegato alla disciplina dell'immigrazione. Si assiste così a una ibridazione tra categorie tradizionalmente distinte, in cui strumenti tipici del sistema cautelare penale vengono riutilizzati a fini di controllo amministrativo degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale.

In particolare, il Decreto "Dini" dispone che i destinatari di un provvedimento di espulsione possano essere sottoposti alla misura dell'obbligo di dimora, ai sensi dell'art. 283 c.p.p., e collocati in apposite strutture individuate dal Ministero dell'interno. Tale trattenimento forzoso, seppur formalmente inquadrato tra le misure cautelari, era finalizzato non alla tutela del processo penale, ma all'esecuzione dell'espulsione, e veniva limitato a un periodo massimo di trenta giorni.

L'innovazione introdotta dal decreto in parola consisteva, dunque, nell'assunzione del trattenimento amministrativo quale strumento di gestione dell'irregolarità migratoria, anticipando un modello che verrà successivamente formalizzato e ampliato con il d.lgs. n. 286/1998.

Sebbene il Decreto "Dini" non abbia superato l'iter di conversione parlamentare, la sua adozione segna l'avvio di una nuova stagione normativa in cui la limitazione della libertà personale dello straniero, pur in assenza di responsabilità penale, viene progressivamente normalizzata attraverso l'utilizzo di misure di coercizione amministrativa, spesso al di fuori di un chiaro quadro di garanzie.

Particolarmente rilevante la 29 dicembre 1995, n. 63 di "conversione in legge del decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, recante disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia" (c.d. legge "Puglia"), che autorizzava l'uso dell'esercito sulla frontiera marittima pugliese con l'obiettivo di contrastare l'immigrazione clandestina. La stessa legge autorizzava altresì l'apertura e il finanziamento nel triennio 1995-97 di centri temporanei collocati in prossimità delle coste pugliesi dove trattenere coloro che risultavano non essere identificabili[185].

[185] C. GIUDICI, C. WITHOL DE WENDEN, *I nuovi movimenti migratori. Il diritto alla mobilità e le politiche di accoglienza*, Milano, Franco Angeli, 2017, p. 150.

Nascono, dunque, in questo periodo, quelle strutture tendenti alla reclusione, ma indefinite sul piano giuridico che, negli anni seguenti, si vedrà essere estese all'intero territorio nazionale, attraverso la legge Turco-Napolitano (i c.d. Centri di permanenza temporanea e assistenza – CPTA), trovando spazio reale per la prima volta nell'ordinamento la misura della detenzione/trattenimento amministrativo.

Solo nel 1998, con l'approvazione - per l'appunto - della l. n. 40 del 1998, c.d. legge "Turco-Napolitano"[186], verrà emanata per la prima volta una disciplina di carattere generale, sistematica, approvata allo scopo di regolare il fenomeno migratorio in tutti i suoi aspetti. La legge "Turco-Napolitano" confluirà, dopo pochi mesi dalla sua approvazione, nel d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998 (c.d. T.U. Immigrazione), che raccoglie al suo interno tutto il *corpus* di provvedimenti legati all'immigrazione, contribuendo a semplificare e rendere più snella ed ordinata la normativa italiana in materia[187].

Nel 2002 un ulteriore tassello viene aggiunto al mosaico della disciplina migratoria con la legge 30 luglio 2002, n. 189, c.d. legge "Bossi-Fini"[188]. Il testo della legge "Bossi-Fini" si muove in sostanziale continuità con l'impianto generale introdotto dalla legge "Turco-Napolitano", intervenendo in diversi punti con l'obiettivo di rendere la presenza straniera più precaria e meno protetta da tutele sociali e giuridiche[189]. Allo stesso tempo, la legge cerca di intervenire sul tema dell'ingresso e dell'espulsione, riducendo le opportunità di ingresso legale e rendendo più rapidi e

---

[186] Per un'analisi approfondita della genesi della disciplina, S. PAOLI, *La legge Turco-Napolitano: un lasciapassare per l'Europa*, in *Meridiana. Rivista di Storia e Scienze Sociali*, n. 91, 2018, pp. 121 ss.

[187] S. MIRATE, *Gestione dei flussi migratori e responsabilità statali: riflessioni problematiche tra normative interne, prassi amministrative e giurisprudenza Cedu*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, n. 2, 2017, p. 431. L'A., ricostruendo la disciplina in tema di migrazioni, afferma che la stessa si dirama, costituendo un "doppio binario". Da un lato, la disciplina UE e, in generale, sovranazionale e, dall'altro, la disciplina nazionale, contenuta soprattutto all'interno del T.U.I. che ricopre un ruolo predominante a livello interno.

[188] A. CASADONTE, P.L. DI BARI, *L'espulsione, l'accompagnamento alla frontiera e il trattenimento secondo la Legge Bossi-Fini n. 189/2002 ovvero il massimo rigore apparente senza proporzionalità ed efficienza. Garanzie minime e incertezze delle divergenti vie del controllo giurisdizionale. Conseguenti dubbi di legittimità costituzionale,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza,* n. 2, 2002, pp. 33 ss.; L. TRUCCO, *Le modifiche della legge 189/2002 in tema di asilo*, in *ivi*, n. 3, 2002, pp. 102 ss.

[189] Sul punto A. BALLERINI, A. BENNA, *Il muro invisibile: immigrazione e legge Bossi-Fini*, Genova, Fratelli Frilli, 2002. Per un'analisi dei programmi di accoglienza T. CAPONIO, *Dal programma nazionale asilo al sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (2001-2004). Bilancio di una esperienza di governo territoriale dei flussi migratori*, Roma, Cespi, 2004.

frequenti i provvedimenti di allontanamento dal territorio. Le principali novità introdotte dalla legge "Bossi-Fini" possono riassumersi in una serie di interventi, tendenti a modificare il Testo Unico appena varato. Con riferimento all'ingresso, i cittadini stranieri non possono più entrare regolarmente in Italia usufruendo della cosiddetta "sponsorizzazione"[190], che era stata prevista dalla legge "Turco-Napolitano" e, di contro, possono varcare legalmente i confini solo i soggetti che hanno già sottoscritto un contratto, usufruendo della finestra annuale di ingresso per lavoro prevista ogni anno dal "decreto flussi". La loro permanenza in Italia è vincolata al "contratto di soggiorno", che subordina il soggiorno all'esistenza di un contratto di lavoro, la cui cessazione si riverbera automaticamente sulla validità del permesso di soggiorno.

Novità importanti sono previste anche in materia di allontanamento dal territorio. La durata massima di permanenza nei "nuovi" Centri di permanenza temporanea viene estesa da 30 a 60 giorni. L'espulsione di uno straniero trova immediata esecuzione tramite accompagnamento alla frontiera. Se l'espulsione non viene eseguita e la persona non può essere trattenuta in un Centro di permanenza temporanea o se sono stati superati i termini del trattenimento in un CPT il questore può emanare un provvedimento con il quale allo straniero viene intimato l'allontanamento dal territorio italiano nei 5 giorni successivi, pena l'arresto in caso di mancata ottemperanza.

Strumentali alla decisione in ordine al soggiorno i Centri di Identificazione (CDI)[191], in cui si realizza un trattenimento facoltativo e comunque strettamente limitato al

---

[190] Nel sistema Turco-Napolitano l'ingresso del lavoratore straniero poteva aver luogo solo a seguito della richiesta di autorizzazione presentata da un datore di lavoro mentre ancora lo straniero risiede all'estero. Tuttavia, una modalità alternativa prevedeva la possibilità di ingresso di uno straniero in cerca di lavoro, per il cui sostentamento garantisse un terzo ovvero lo stesso straniero.

[191] Verranno adeguatamente disciplinati solo con d.p.r. n. 303 del 2004 (Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato). Data la loro funzione, strettamente legata all'identificazione al fine di poter decidere in ordine alla permanenza del richiedente sul territorio dello Stato, verranno realizzati in gran parte dei casi in prossimità delle Commissioni territoriali per richiedenti asilo. In base al comma 1-bis della l. n. 39 del 1990, il richiedente asilo poteva esservi trattenuto per il tempo strettamente necessario alla definizione delle autorizzazioni alla permanenza nel territorio dello Stato: a) per verificare o determinare la sua nazionalità. o identità., qualora egli non sia in possesso dei documenti di viaggio o d'identità., oppure abbia, al suo arrivo nello Stato, presentato documenti risultati falsi; b) per verificare gli elementi su cui si basa la domanda di asilo, qualora tali elementi non siano immediatamente disponibili; c) in dipendenza del procedimento concernente il riconoscimento del diritto ad essere ammesso nel territorio dello Stato.

lasso di tempo necessario (non superiore a 20 giorni) alla definizione delle autorizzazioni in ordine alla permanenza nel territorio dello Stato.

Alla disciplina in oggetto si deve, altresì, la creazione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), avente la funzione di garantire non solo l'accoglienza, bensì anche un percorso di inserimento sociale per i richiedenti asilo e rifugiati. Lo SPRAR a differenza di quanto avverrà con i sistemi successivi, affidava agli Enti locali primarie funzioni anche in tema di "prima" accoglienza[192].

L'intento della legge "Bossi-Fini" era di marcare un segnale preciso di rigidità e di chiusura rispetto alle politiche migratorie; segnale che è stato rinforzato negli anni seguenti sino a giungere alla creazione del binomio sicurezza pubblica-immigrazione, il quale fonda l'impianto del sistema del cd. "Pacchetto Sicurezza"[193], con cui si è giunti ad un ulteriore inasprimento della normativa di settore. Il c.d. "Pacchetto Sicurezza" comprende la l. n. 125/2008, la quale introduce nuove fattispecie di illecito penale per gli immigrati clandestini e per tutti coloro che favoreggiano la loro permanenza illegale sul territorio italiano (compresi i datori di lavoro che assumono i migranti "in nero"), la nuova aggravante di clandestinità per gli illeciti di stampo penale, l'inasprimento delle pene per coloro che dichiarano false generalità e l'espulsione per cittadini UE o extracomunitari colpiti da condanne di

---

Successivamente, solo con l'art. 3 del d.p.r. n. 303 del 2004 si stabilì che il richiedente non potesse essere trattenuto per un periodo superiore a venti giorni.

[192] Gli Enti locali, secondo lo Sprar, provvedono all'istituzione di servizi finalizzati all'accoglienza in favore di: 1. rifugiati (in seguito al recepimento della normativa europea, intesi come titolari di protezione internazionale, ovvero di status di rifugiato o protezione sussidiaria); 2. richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza (compresi coloro che, inizialmente "trattenuti" nei Centri di identificazione, escono dalla struttura); 3. destinatari di altre forme di protezione umanitaria (protetti temporanei ex art. 20, nonché i titolari di permesso di soggiorno ex art. 5, comma 6 T.U.I.). L'art. 1 sexies della l. n. 39 del 1990 sancisce un passaggio importante in tema di accoglienza, in quanto il sistema si pone in continuità con le esperienze precedentemente sperimentate di accoglienza locale e diffusa, mirando alla costituzione di una rete capillare di progetti sostenuti dal Fondo appositamente istituito e gestiti a livello territoriale, rivolto verso la realizzazione di interventi non solo di prima accoglienza ma altresì di inserimento socio-economico del richiedente, del titolare di protezione internazionale e umanitaria. I progetti devono essere predisposti dagli Enti locali in conformità alle linee guida contenute in un apposito decreto emanato dal Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali e Stato-Regioni, nel quale vengono stabilite anche le modalità di presentazione delle domande e di valutazione delle stesse. In tema, E. GHIZZI GOLA, *Il quadro normativo del sistema di accoglienza dei richiedenti e titolari protezione internazionale*, in *Adir-L'altro diritto*, 2015.

[193] Per un'analisi, M. FERRERO, *Il «Pacchetto sicurezza»: dall'integrazione subalterna degli immigrati, alla loro criminalizzazione*, in P. BASSO (a cura di), *Razzismo di stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Milano, Franco Angeli, 2010, pp. 423.

reclusione superiori ai 2 anni; il d.lgs. n. 160/2008, il quale introduce norme che di fatto restringono la possibilità del ricongiungimento familiare; la l. n. 94/2009, denominata "Disposizioni in materia di pubblica sicurezza", la quale dispone riguardo diversi elementi in materia di pubblica sicurezza, fra cui l'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale, l'inasprimento delle pene per il reato di favoreggiamento all'immigrazione clandestina, nonché un ulteriore allungamento dei tempi massimi di trattenimento nei "nuovi" CIE, Centri di identificazione ed espulsione[194] (oggi ridefiniti in CPR), da 60 a 180 giorni[195].

Viene, inoltre, emanato il decreto legislativo n. 25 del 2008, il quale interviene anche in tema di trattenimento del richiedente asilo, incidendo sull'intero impianto nazionale dell'accoglienza, così come definito dalla l. 189/2002 (Bossi-Fini). In particolare, i Centri di identificazione vengono sostituiti con i Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), strutturati non più come luoghi di trattenimento bensì come sistemi di accoglienza. I casi per cui nel decreto si parla di "accoglienza nei CARA" sono infatti gli stessi rispetto ai quali precedentemente si parlava di

---

[194] I CIE vengono istituti nel 1998 con il D. Lgs. 268/98 (Legge Turco-Napolitano) con la denominazione Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (CPTA). Rappresentano strutture dove vengono trattenuti fino a 180 giorni gli stranieri destinatari di provvedimenti di allontanamento dal territorio dello Stato e nei cui confronti non è possibile l'esecuzione immediata della misura. Il trattenimento presso i CIE, pur non configurandosi come misura detentiva finalizzata all'espiazione di una pena, incide sulla libertà personale, tutelata dall'art. 13 della Costituzione italiana, in quanto diritto fondamentale della persona, riconosciuto anche allo straniero "comunque presente nel territorio dello Stato", sia esso regolarmente o irregolarmente presente. Per tale ragione, la limitazione della libertà personale deve essere convalidata dall'Autorità giudiziaria sulla falsariga di quanto previsto per il fermo e per l'arresto. In tema, C.F. FERRAJOLI, *Un rifugio senza libertà*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2007, 175 ss.; A. DI MARTINO, *La disciplina dei C.I.E. è incostituzionale*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2012; ID., *Centri, campi, Costituzione*, cit., pp. 17 ss.; D. PERUGIA, *Centri di identificazione ed espulsione: quali diritti per gli immigrati clandestini?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2012; L. MASERA, *Stranieri irregolari e misure detentive: una libertà diversa?*, in A. GABOARDI E ALTRI (a cura di), *Libertà dal carcere, libertà nel carcere. Affermazione e tradimento della legalità nella restrizione della libertà personale*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 67 ss.; C. MAZZA, *La prigione degli stranieri. I centri di identificazione e di espulsione*, Roma, Ediesse, 2013.

[195] La gestione all'interno dei CIE è lasciata alla prassi amministrative e dei singoli centri creando trattamenti differenziati a seconda del centro di trattenimento e, soprattutto, limitazioni di libertà fondamentali senza base giuridica di copertura. Si veda, per es., la Circolare n. 1305/2011 del Ministero degli Interni che ha posto delle limitazioni di ingresso per tutti mezzi di informazione e per determinate organizzazioni, giustificando la scelta con l'eccessivo afflusso di migranti, al fine di rendere più snelle le operazioni di identificazione ed espulsione degli stessi. La suddetta Circolare è stata revocata nello stesso anno dal Ministro successivo, pur mantenendo le visite abbastanza ridotte da parte di soggetti esterni al centro. In tema, B. GORNATI, *Le nuove forme di trattenimento dello straniero irregolare in Italia: dall''evoluzione' dei CIE all'introduzione dei c.d. hotspot,* in *Diritti Umani e diritto internazionale*, n. 2, 2016, pp. 471 ss.

"trattenimento nei CID". La coincidenza tra CID e CARA risiede altresì nelle strutture utilizzate per il funzionamento di questi ultimi, che vengono individuate nelle medesime strutture che precedentemente venivano utilizzate come CID.

Nei CARA sono inviati e ospitati, per un periodo variabile di 20 o 35 giorni, gli stranieri richiedenti asilo privi di documenti di riconoscimento o che si sono sottratti al controllo di frontiera, al dichiarato scopo di procedere alla loro identificazione o alla definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato (art. 20 d.lgs. 25/2008).

In altre parole, allo SPRAR definito come sistema di accoglienza sia per richiedenti asilo che per rifugiati, tra il 2002 e il 2008 si affiancano i CDI "Centri di identificazione", ridefiniti poi in CARA "Centri di accoglienza per richiedenti asilo", nonché i CDA (Centri di accoglienza)[196] aperti nel corso degli anni Novanta e i CPSA, istituiti nel 2006[197], quali centri governativi aventi un compito «temporaneo e residuale» nella filiera dell'accoglienza, ma che in termini di capienza superano di fatto i posti del Sistema istituzionalmente dedicato all'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati previsto dalla legge n. 189/2002.

2. Segue: La nascita della gestione straordinaria quale ordinario sistema di gestione.

A seguito dei tumulti dovuti, tra gli altri, agli eventi della primavera araba, avvenuti tra il 2008 e il 2014 e i conseguenti flussi giunti in Italia, il governo nazionale

[196] I CDA, istituiti nel 1995, sono i primi centri dedicati agli stranieri. Rappresentano strutture in cui vengono trasferiti i migranti appena arrivati, indipendentemente dal loro status giuridico, per garantire loro primo soccorso e accoglienza in attesa dell'emanazione di un provvedimento che ne legittimi la presenza sul territorio o ne disponga l'allontanamento. Pur non essendo previsto un limite temporale preciso, le operazioni connesse al soccorso e alla prima accoglienza devono svolgersi nel "tempo strettamente necessario" all'adozione dei provvedimenti. Vengono tradizionalmente criticati in quanto non risultano definiti chiaramente i diritti dello straniero destinatario delle misure di assistenza nel centro, difatti, in quasi tutte le strutture, gli stranieri non sono autorizzati a uscire durante le ore diurne, configurandosi una condizione di limitazione della libertà personale senza la necessaria convalida del giudice.

[197] Definiti Centri di primo soccorso e accoglienza, sono stati istituiti con il decreto interministeriale 16 febbraio 2006 per dare una prima temporanea assistenza ai migranti intercettati e soccorsi in mare, prima del trasferimento presso un Centro di Accoglienza (CDA) ovvero presso un Centro di Identificazione ed Espulsione (CIE) ovvero, ancora, presso un Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA). Nonostante il decreto non indicasse le modalità effettive di permanenza, normalmente le tempistiche erano piuttosto brevi e il trattenimento in media di 48 ore.

decretava lo stato di emergenza, già adottato negli anni precedenti in molteplici occasioni di fronte ad arrivi di immigrati ritenuti eccezionali. Tali eventi hanno portato a rivedere il sistema di gestione dei flussi sino a quel momento operante, delineando un sistema che potremmo definire "straordinario", votato alla gestione di flussi aventi un'origine eccezionale e non ordinaria[198]. Fino al 2011, come già detto, l'accoglienza dei richiedenti asilo era sostanzialmente riconducibile a due percorsi: da un lato, lo SPRAR (Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati) e, dall'altro lato, il CARA (Centro di accoglienza per richiedenti asilo). Il sistema degli SPRAR, gestito dal Ministero dell'interno in collaborazione con gli enti locali, come detto, garantiva un percorso di tutela orientato alle singole esigenze dei rifugiati ed era ideato per favorire la loro autonomia e integrazione sul territorio[199]. I CARA rappresentavano, invece, un livello emergenziale di accoglienza, funzionalizzato per i soli richiedenti asilo nella fase di presentazione ed esito delle loro domande di protezione e pensato per gestirne l'assistenza, ma allo stesso tempo limitarne la libertà di movimento sul territorio.

I Centri governativi perdono il loro ruolo proprio di strutture di accoglienza di breve termine, volti all'espletamento di determinate procedure al momento dello sbarco e, di contro, si trovano a svolgere anche il ruolo straordinario di strutture chiamate a garantire una "prima accoglienza", tuttavia con standard nettamente inferiori a quelli previsti dal sistema ordinario (cc.dd. linee guida SPRAR) e nei quali risulta impossibile garantire la messa in atto di percorsi individualizzati[200].

In questa occasione, alla luce dell'inadeguatezza del sistema sino ad ora delineato, non è stato elaborato un "piano" volto al rafforzamento del sistema ordinario di protezione ma, al contrario, l'esigenza di tamponare l'emergenza, ha portato verso l'implementazione di un sistema emergenziale parallelo. Ai grandi Centri governativi

---

[198] In tema, M. GIOVANNETTI (a cura di), *L'infinita emergenza*, Cittalia, 2013, pp. 11 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *La disciplina del diritto d'asilo tra accoglienza ed emergenza. Il quadro italiano*, in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione"*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016; M. ASPRONE, *Il diritto d'asilo e lo status di rifugiato*, Roma, Aracne, 2012.

[199] C. MARCHETTI, *Le sfide dell'accoglienza: passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in *Meridiana*, n. 86, 2016, pp. 121 ss.

[200] ASGI, CESPI, CARITAS ITALIANA (a cura di), *Il diritto alla protezione: studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, 2011.

e al circuito ordinario dei posti messi a disposizione dalla rete SPRAR si affiancano, infatti, strutture di accoglienza straordinarie dalla natura non ben definita ed eterogenea e dove gli standard dei servizi garantiti ai richiedenti asilo e rifugiati risultano estremamente disomogenei[201].

I fatti del 2011/2014, in altre parole, alla luce degli aumenti dei flussi in ingresso, hanno introdotto una nuova tipologia di centri, di dimensioni più grandi, chiamati in un primo momento centri ENA (Emergenza Nord Africa[202]) e poi dal 2014 CAS, Centri di accoglienza straordinaria, strutture reperite[203] e supervisionate dalle prefetture e affidate circa la gestione a organizzazioni private con scopi sociali.

Nonostante già a luglio 2013 viene adottato in sede di Conferenza unificata il "Documento di indirizzo per il passaggio alla gestione ordinaria dei flussi migratori non programmati" nel quale si qualificava come prioritario affrontare la diffusione dei Sistemi paralleli e abbandonare l'approccio che porta a gestire l'accoglienza nell'emergenza, ancora oggi i CAS rappresentano la forma di gestione ordinaria dei flussi. Da tutti i livelli di governo, dal nazionale al locale, veniva condiviso l'obiettivo di uniformare i Sistemi di accoglienza per ricondurli al modello del sistema di accoglienza SPRAR e rendere permanenti gli strumenti di *governance* interistituzionali volti al coordinamento territoriale; tuttavia, allo stato, tale pregevole obiettivo non è stato ancora raggiunto.

3. Brevi cenni sulla nascita del SAI (Sistema di accoglienza e integrazione): prima e seconda accoglienza.

Come detto, tutte le istituzioni coinvolte nella gestione dei flussi, convergevano sulla necessità di abbandonare la strategia emergenziale fino ad allora adottata e riportare a una *governance* ordinata e sistematica il tema dell'accoglienza, costruendo un sistema unico riconducibile al modello SPRAR[204]. Nell'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata del 10 luglio 2014 veniva adottato il "Piano nazionale per

[201] M. GIOVANNETTI (a cura di), *L'infinita emergenza*, cit., pp. 236-237.
[202] In ragione dell'emergenza relativa, in particolare, ai fatti accaduti in Tunisia e Libia.
[203] Il reperimento delle strutture avveniva attraverso l'utilizzo di beni di associazioni ovvero di privati (come società e albergatori,).
[204] S. PENASA, *L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?*, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2017.

fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati" e veniva concordata l'istituzione di un Tavolo nazionale di coordinamento[205]. Per la prima volta si delinea un sistema organizzato in più fasi e "multilivello", attraverso il quale ricondurre ad una gestione ordinaria e programmabile gli interventi di accoglienza a livello nazionale, sia per gli adulti che per tutti i minori stranieri non accompagnati. Il d.lgs. n. 142/2015, di recepimento delle Direttive (UE) n. 2013/32 e n. 2013/33, prosegue il percorso di consolidamento della nuova disciplina dell'accoglienza tracciando, alla luce di quanto già previsto nell'Accordo, un sistema articolato nelle seguenti fasi: 1) una fase preliminare di soccorso, prima assistenza e identificazione, che si svolge in Centri governativi in corrispondenza dei luoghi maggiormente interessati da sbarchi massicci (art. 8, d.lgs. n. 142/2015); 2) una fase di "prima" accoglienza[206] assicurata in Centri governativi di prima accoglienza per richiedenti asilo, istituiti con decreto del Ministro dell'interno, per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle operazioni di identificazione (ove non completate precedentemente), alla verbalizzazione della domanda di protezione e all'avvio della procedura di esame della stessa, nonché all'accertamento delle condizioni di salute del migrante (art. 9, d.lgs. n. 142/2015); 3) una fase di "seconda" accoglienza in una delle strutture operanti nell'ambito del sistema SPRAR predisposto dagli Enti locali (ove lo straniero permarrà per tutta la durata del procedimento di esame della domanda di protezione e, in caso di ricorso giurisdizionale, fintanto che sia autorizzato alla permanenza sul territorio italiano) (art. 14, d.lgs. n. 142/2015). Ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 142/2015 è stata prevista la possibilità, nell'ipotesi di temporaneo esaurimento della disponibilità di posti all'interno delle strutture di prima o seconda accoglienza, dovuto all'arrivo ravvicinato e numericamente consistente di richiedenti asilo, di attivare misure straordinarie di accoglienza. Tali misure, adottate con provvedimento prefettizio, trovavano concreta attuazione mediante l'impiego di strutture temporanee, spesso

[205] Con Decreto del Ministro dell'interno del 17 ottobre 2014 veniva disciplinata funzione e composizione del Tavolo di coordinamento nazionale e dei Tavoli di coordinamento regionali.

[206] L. MASERA, G. SAVIO, *La prima accoglienza*, in M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea: diagnosi e prospettiva*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 35 ss.; M. BORRACETTI, *La prima assistenza ai migranti in arrivo tra diritti fondamentali e zone franche*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2014, pp. 13 ss.

coincidenti con i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), e venivano giustificate dalla necessità di assicurare una sistemazione provvisoria dei richiedenti, limitatamente al tempo strettamente necessario per il successivo trasferimento presso le strutture ordinarie del sistema.

La disciplina del d.lgs. n. 142/2015 si fondava sull'impostazione di un sistema unico e coordinato di accoglienza, imperniato sulla valorizzazione del ruolo degli Enti locali, ai quali veniva riconosciuta una funzione prioritaria nella gestione dei percorsi di accoglienza e integrazione. L'accoglienza veniva pertanto concepita come un servizio pubblico locale a carattere socio-assistenziale, parte integrante delle politiche territoriali di inclusione, e trovava il suo fulcro nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), caratterizzato da un modello diffuso e decentrato.

Tuttavia, tale impostazione subisce un'inversione con l'adozione del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. "Decreto Salvini"), convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132. Con tale intervento normativo si assiste al processo di accentramento del sistema di accoglienza. Il modello diffuso dello SPRAR viene sostanzialmente ridimensionato e trasformato in un sistema residuale riservato esclusivamente ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, mentre la fase dell'accoglienza ordinaria viene strutturata intorno a centri governativi e strutture temporanee – di fatto equiparate – con conseguente marginalizzazione del ruolo degli enti territoriali e una generale compressione delle misure di integrazione sociale.

Questa riforma ha determinato un significativo mutamento di paradigma, spostando il focus della disciplina dall'integrazione all'emergenza e riducendo sensibilmente gli spazi per un'accoglienza orientata alla presa in carico personalizzata e al coinvolgimento delle comunità locali. Il passaggio da un modello integrato e multilivello a uno centralizzato e funzionalmente improntato alla mera gestione logistica dei flussi migratori ha suscitato ampie perplessità, sia sul piano della coerenza con i principi costituzionali e sovranazionali in materia di diritti fondamentali, sia sul piano dell'efficacia amministrativa.

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (cd. SPRAR), viene riconfigurato nelle sue funzioni. Non è più definito come il sistema unico di protezione ove trasferire i richiedenti, ma viene convertito in un apparato residuale ricondotto all'interno di un sistema complessivo nel quale viene modificata la platea dei destinatari dell'accoglienza in base al loro *status*. Da un sistema unico e plurifasico si passa ad un sistema "duale" di accoglienza nell'ambito del quale sono previste collocazioni differenziate in termini di tipologia di strutture, servizi erogati nonché per il grado di coinvolgimento degli enti territoriali. Infatti, l'art. 12 del d.l. n. 113, modificando il comma 1 dell'art 1-sexies del d.l. n. 30 dicembre 1989, n. 416 (convertito, con modificazioni, dalla l. 28 febbraio 1990, n. 39) interviene, innanzitutto, relativamente ai beneficiari dei servizi di accoglienza e integrazione prestati dagli Enti locali nell'ambito del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), predisponendo due circuiti di accoglienza distinti. L'accesso al Sistema è riservato, a titolo esemplificativo, ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, mentre vengono esplicitamente esclusi dai medesimi servizi, i richiedenti la protezione internazionale o i titolari di altre forme di protezione. Il secondo comma dell'art. 12 del d.l. n. 113/2018, invece, tende a ristrutturare l'impianto complessivo del sistema di accoglienza ed in particolare alla lettera f), riscrive la disciplina dedicata al "Sistema di accoglienza territoriale" (art. 14 del d.lgs. n. 142/2015), ora rubricata "Modalità di accesso al sistema di accoglienza", abrogando puntualmente le parti concernenti lo SPRAR. Il cambio di rotta comporta altresì una rinnovazione della nomenclatura, laddove il sistema Sprar viene rinominato "Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati" (cd. SIPROIMI).

Con il dichiarato fine di voler superare un diritto di permanenza indistinto viene, dunque, ridefinito il sistema di accoglienza nazionale attraverso l'eliminazione della pianificazione per fasi dell'intervento di protezione, operando una netta cesura tra accoglienza/assistenza ("prima accoglienza") e integrazione sociale ("seconda accoglienza"). Con riferimento al supporto per percorsi di inclusione sociale, questi venivano riservati esclusivamente ai titolari di un titolo definitivo a permanere, mentre per coloro in temporanea attesa della definizione del loro *status* giuridico

(richiedenti asilo e ricorrenti) vengono previsti servizi di prima accoglienza e assistenza. In tale delineato sistema, sugli Enti locali afferenti alla rete territoriale di accoglienza dello SPRAR ricade la responsabilità di accogliere e attivare i percorsi di autonomia e integrazione per i titolari di protezione e minori stranieri non accompagnati mentre, sul livello nazionale, ricade il compito di garantire un sistema di servizi di assistenza e prima accoglienza per i richiedenti asilo.

Dunque, la nuova architettura del sistema di accoglienza si articola in strutture differenziate a seconda dei soggetti ospitati nonché per i servizi e gli standard da garantire.

Particolarmente rilevante lo "Schema di Capitolato di appalto dei servizi di accoglienza", inviato ai prefetti con Circolare n. 14810 del 21 novembre 2018[207] nel quale venivano contemplati i servizi base che riguardano il vitto, l'alloggio e la fornitura di beni e servizi essenziali, al fine di delineare standard minimi per l'intero territorio nazionale in tema di gestione interna delle strutture (ad oggi, obiettivo ancora non raggiunto), mentre nessun intervento veniva delineato relativamente all'integrazione e, pertanto, in tema di "seconda" accoglienza.

Con d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito in L. 18 dicembre 2020, n.173, viene rinominato il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) in "Sistema di accoglienza e integrazione" (SAI)[208]. La nuova formulazione del sistema prevede un ruolo primario degli Enti locali con riferimento esclusivo alla "seconda" accoglienza. Difatti, il SAI è costituito da una rete di enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo".

---

[207] In particolare, l'art. 12, comma 1, d.lgs. 142/2015 definiva lo schema di capitolato di gara d'appalto per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento dei centri di cui agli artt. 6, 8, comma 2, 9 e 11, adottato con decreto del Ministro dell'interno al fine di assicurare livelli di accoglienza uniformi sull'intero territorio nazionale, in relazione alle peculiarità di ciascuna tipologia di Centro.

[208] Le caratteristiche principali del SAI sono: 1. il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione degli enti, politicamente responsabili dell'accoglienza secondo una logica di *governance* multilivello; 2. la volontarietà degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza; 3. il decentramento degli interventi di accoglienza integrata ("seconda accoglienza"); 3. partecipazione di soggetti del terzo settore che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi.

A livello territoriale gli enti locali, con il supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di accoglienza integrata che, oltre ad assicurare servizi di vitto e alloggio, prevedono in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico[209].

SEZIONE 2: La nascita e le caratteristiche dell'approccio *hotspot* e le strutture di prima accoglienza

4. L'approccio *hotspot*: nuova gestione, stessi problemi.

Il crescente intensificarsi dei flussi migratori verso il continente europeo, unitamente al drammatico aumento delle vittime nel Mar Mediterraneo, ha imposto alle istituzioni dell'Unione Europea un intervento coordinato e strutturato volto alla gestione dell'emergenza umanitaria e alla regolamentazione dei fenomeni di ingresso irregolare. In particolare, il perdurare delle crisi internazionali, le instabilità politiche in numerose aree del Medio Oriente e del continente africano, nonché la sistematica incapacità dei singoli Stati membri di fronteggiare autonomamente la pressione migratoria, hanno condotto alla necessità di definire un piano d'azione comune.

In questo contesto si inserisce il piano operativo elaborato dalla Commissione Europea nel 2015[210], che prevede l'istituzione di c.d. "*hotspot*", ovvero centri

---

[209] In tema di integrazione dello straniero e ruolo degli enti locali, L. GALLI, *La co-programmazione e la co-progettazione dei servizi di integrazione dei migranti*, Torino, Giappichelli, 2022; V. PRUDENTE, *A glance on immigrants integration. From recognizing social rights to granting real participation in local government*, in H. GÜLERCE, E. GIRASELLA, M. SKOUFI (a cura di), *Migration social entrepreneurship and social inclusion*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 235 ss.; M. INTERLANDI, *La dimensione organizzativa dell'accoglienza degli immigrati nella prospettiva del diritto ad una "buona amministrazione": il ruolo degli enti locali nel bilanciamento degli interessi della persona immigrata e delle comunità "ospitanti"*, in *PA Persona e Amministrazione*, n. 1, 2020, pp. 301 ss.; S. D'ANTONIO, *Una nuova formula per l'accoglienza dei richiedenti asilo*, in *Adim Blog*, gennaio 2021; N. VETTORI, *Servizio pubblico di accoglienza e diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Profili di illegittimità della riforma introdotta dal d.l. n. 113/2018*, in *Diritto Immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2019, pp. 135 ss.

[210] European commission, *A European Agenda on Migration*, 13.5.2015 COM (2015) 240 final. Consultabile in https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/07c6a804-95bb-451f-831b-5dfe41863f02_en. In tema, S. HORII, *Accountability, Dependency, and EU Agencies: The Hotspot Approach in the Refugee Crisis*, in *Refugee Survey Quarterly*, vol. 37, n. 2, 2018, p. 204 ss.; F. CASOLARI, *The EU's Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: A Blind Spot for*

strategicamente localizzati nelle zone di primo approdo – in particolare nelle aree meridionali di Italia e Grecia – nei quali concentrare le attività di identificazione, registrazione e, ove possibile, differenziazione dei migranti in base al loro status giuridico. Tali centri si configurano come nodi operativi fondamentali del sistema europeo di gestione integrata delle frontiere, nel cui ambito agiscono congiuntamente le Autorità nazionali e le agenzie europee competenti, come Frontex.

La logica sottesa al modello degli *hotspots* è quella di accelerare le procedure di prima accoglienza e, parallelamente, di distinguere tra coloro che necessitano di protezione internazionale – cui va garantito l'accesso alla procedura di asilo – e i migranti economici irregolari, nei confronti dei quali possono essere avviate le procedure di rimpatrio. Sebbene siano stati concepiti come strumenti temporanei e straordinari, gli *hotspots* sono stati progressivamente istituzionalizzati, divenendo di fatto parte integrante del sistema di controllo e selezione alle frontiere esterne dell'Unione. Tuttavia, l'implementazione del modello *hotspot* ha sollevato numerose criticità, sia sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali delle persone migranti – specie con riguardo alle condizioni materiali dei centri, alla durata della permanenza e all'accesso effettivo alle garanzie procedurali – sia sotto il profilo della tenuta del principio di solidarietà tra Stati membri[211]. La responsabilità della gestione dei flussi, infatti, si è concentrata in misura sproporzionata sugli Stati di frontiera, in assenza di un meccanismo vincolante ed efficace di ricollocamento e ripartizione delle responsabilità. L'intervento dell'Unione Europea mediante il piano operativo degli *hotspots* rappresenta il tentativo di conciliare esigenze di controllo dei confini e di ordine pubblico con i vincoli derivanti dalla normativa internazionale ed europea in materia di diritti umani e protezione internazionale, ma continua a sollevare seri interrogativi circa l'equilibrio tra sicurezza e diritti, nonché sull'effettiva condivisione degli oneri tra gli Stati membri.

International Responsibility, in *The Italian Yearbook of International Law*, vol. 25, 2015, p. 109 ss.; E. TSOURDI, *Hotspots and EU Agencies: Towards an Integrated European Administration?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2017.

[211] Sulla necessità di dare un'interpretazione di carattere precettivo al principio di solidarietà, B. TONOLETTI, *Confini, Diritti, Migrazioni. Catastrofe e redenzione del diritto pubblico europeo*, in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il diritto in migrazione*, cit., pp. 90 ss.

Il sistema di accoglienza nazionale si è, dunque, arricchito della previsione dei c.d. *hotspots* o "punti di crisi", in attuazione delle previsioni dell'Agenda europea sulla migrazione che, nelle intenzioni della Commissione, sanciva l'inizio di un approccio generale dell'UE alla gestione dei flussi migratori, fino ad allora lasciati alla gestione e al coordinamento dei singoli Stati. Il termine "*hotspot*" identifica, dunque, un "approccio" alla gestione del fenomeno migratorio voluto dall'Unione Europea in un contesto di afflusso significativo e, pertanto, configura una forma di gestione eccezionale e non ordinaria.

Come detto, il sistema *hotspot* prevede, innanzitutto, la creazione di appositi punti di crisi (ossia, per l'appunto, gli *hotspots*) nei luoghi in cui tradizionalmente si concentrano i movimenti dei flussi, al fine di effettuare l'immediata registrazione e identificazione attraverso rilievi dattilografici delle persone sbarcate[212].

Tali centri sembrerebbero fare la loro prima comparsa nell'ordinamento dell'UE in una ricerca commissionata nel 2013 dalla Direzione generale per la migrazione e gli affari interni della Commissione europea all'impresa multinazionale Unisys[213], sulla scorta di quanto stabilito all'art. 33, par. 2-bis, Reg n. 2007/2004, introdotto con l'art. 1, n. 27, Reg. n. 1168/2011, al fine di valutare l'attuazione del regolamento istitutivo di Frontex. L'obiettivo cui mirava la Commissione era di verificare la fattibilità della creazione di un sistema europeo di guardie di frontiera, con cui controllare le frontiere esterne dell'Unione. Di fatto, il risultato raggiunto rappresenta una forma di gestione eccezionale e non ordinaria in cui il presupposto per l'istituzione degli *hotspots* viene rintracciato nell'esistenza di situazioni urgenti ed eccezionali di

[212] Le misure di accoglienza dei richiedenti asilo si articolano in diverse fasi. La primissima fase (ovvero una fase anteriore alla cd. prima accoglienza) consiste nel soccorso e prima assistenza, nonché nelle operazioni di identificazione dei migranti, soprattutto nei luoghi di sbarco. In questa prima categoria vi rientrano, dunque, le attività di quelle strutture normalmente situate in prossimità di un luogo di sbarco o di un valico di frontiera dove, nel più breve tempo possibile le persone che fanno ingresso in Italia (dopo uno sbarco) vengono sottoposte ad accertamenti medici, ricevono una prima assistenza nonché un'informativa sulla normativa in materia di immigrazione e asilo, vengono controllate, pre-identificate e, dopo essere state informate sulla loro attuale condizione di persone irregolari e sulle possibilità di richiedere la protezione internazionale, vengono foto-segnalate.

[213] M. BENVENUTI, *Gli Hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2018; B. GORNATI, *Le nuove forme di trattenimento*, cit., pp. 471 ss.; M. VEGLIO, *La bestia tentacolare. Forme, tempi e luoghi del trattenimento degli stranieri in Italia,* in *Questione Giustizia, n. 3, 2023, pp. 127 ss.*

afflusso massiccio alle frontiere esterne di cittadini di Paesi terzi che tentano di entrare illegalmente nel territorio di tale Stato membro[214].

Per ciò che concerne la natura giuridica di tali luoghi, per lungo tempo, tale approccio è rimasto disciplinato unicamente da circolari ministeriali, linee guida europee e dalla *Roadmap* presentata dal Governo italiano nel settembre 2015[215], che prevedeva che i migranti fossero ospitati all'interno dei centri per un periodo compreso tra le 24-48 ore, ovvero per il tempo necessario alla loro identificazione, allo screening sanitario e alla registrazione.

Difatti, non esiste una base giuridica che ha formalmente istituito gli "*hotspots*"[216]. È possibile indicare alcune fonti che si riferiscono a tale rinnovato approccio di gestione dei flussi, ma queste non possono essere considerate basi giuridiche solide sul piano interno.

Tra queste è possibile ricordare:

1. la Decisione Consiglio UE n. 2015/1523 del 14 settembre 2015[217];
2. la Decisione Consiglio UE n. 2015/1601 del 22 settembre 2015[218];
3. la Circolare del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno del 6 ottobre 2015, n. 14106[219].

Il metodo *hotspot* viene, difatti, accolto nell'ordinamento interno con alcuni documenti di carattere amministrativo del Ministero dell'Interno e si presenta

---

[214] M. BENVENUTI, *Gli Hotspot come chimera*, cit., p. 5.

[215] Consultabile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/11/Roadmap-2015.pdf.

[216] Appare evidente che gli *hotspots* sono nati come il risultato di atti di *soft law*. Sul punto, R. CARTA, *Il migration management*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017, p. 12; A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2016, pp. 283-284; S. PENASA, *L'approccio "hotspot" nella gestione delle migrazioni*, in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il diritto in migrazione*, cit., pp. 397-398; ID., *L'approccio 'hotspot' nella gestione delle migrazioni: quando la forma (delle fonti) diviene sostanza (delle garanzie). Efficientismo e garantismo delle recenti politiche migratorie in prospettiva multilivello*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, pp. 3 ss.

[217] Consultabile in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32015D1523&utm

[218] Consultabile su https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601

[219] Consultabile su https://www.immigrazione.biz/upload/circolare_ministero_interno_n_14106_del_6_10_2015_hotspot_accoglienza.pdf. In tema di valore giuridico delle circolari e sulla loro incapacità di fornire una vera e propria base giuridica, F. GUELLA, *Circolari amministrative e diritto dell'immigrazione*, in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il diritto in migrazione*, cit. pp. 429 ss. In tema, I. GJERGJI, *Circolari amministrative e immigrazione*, Milano, Franco Angeli, 2013.

formalmente come un insieme di procedure amministrative[220]. Il Ministero dell'Interno definisce, attraverso la già menzionata Circolare, i "punti caldi" come "un modello organizzativo preposto alla gestione di grandi arrivi di persone che può operare in qualsiasi area territoriale prescelta". Il Consiglio dell'Unione Europea, invece, si riferisce ad essi come metodo per dare sostegno agli Stati membri in prima linea nell'affrontare le fortissime pressioni migratorie alle frontiere esterne dell'UE[221].

L'attività di identificazione e fotosegnalazione è operata da diversi soggetti chiamati a cooperare: la regia è in mano alla Polizia di frontiera, supportata dalla presenza di mediatori culturali, ma, a garanzia della correttezza dello svolgimento di tali compiti ai sensi del diritto europeo, onde evitare che l'Italia si sottragga all'obbligo di identificazione del migrante previsto dal Regolamento "Dublino III", sono presenti anche commissari EASO (*European Asylum Support Office*) ed esponenti delle agenzie europee FRONTEX (*European Border and Coast Guard Agency*) ed EUROPOL (*European Union's Law Enforcement Agency*). Non manca, inoltre, a tutela dei diritti dei richiedenti asilo, l'affiancamento e la supervisione di rappresentati di UNHCR.

All'evidente e più volte denunciata carenza di una base giuridica per il trattenimento negli *hotspots*, l'art. 17 del d.l. n. 13/2017 si è posto l'obiettivo di porvi rimedio con l'introduzione nel T.U.I. (d.lgs. 286/1998) di una nuova disposizione in base alla

---

[220] L'approccio *hotspot* prevede che vengano seguite delle fasi prestabilite dal momento in cui i migranti sbarcano sul territorio italiano al momento in cui verranno sistemati in Centri di accoglienza specifici. La prima riguarda lo sbarco e il salvataggio se necessario, successivamente i soggetti verranno sottoposti ad uno screening sanitario veloce, per essere poi trasportati nell'*hotspot*. Una volta trasportati verrà avviata la fase di pre-identificazione, che consiste in una sorta di intervista per capire le motivazioni che hanno spinto il soggetto a migrare, le risposte saranno inserite nel c.d. foglio notizie. A questo punto i rappresentanti delle Organizzazioni internazionali avranno il compito di informare gli stranieri in merito ai diritti e doveri loro spettanti secondo la normativa del territorio nazionale. Uno dei momenti fondamentali è la vera e propria identificazione, che si svolgerà attraverso l'acquisizione di foto segnaletiche e delle impronte digitali, quest'ultima deve essere compiuta nel rispetto dei diritti della persona. Ancora dopo, i soggetti verranno sottoposti a visite mediche più approfondite rispetto al primo screening e verranno informati sulle regole da rispettare all'interno della struttura.

[221] Può essere utile al fine di trovare una definizione, citare il Regolamento (UE) 2016/1624 che ha istituito la Guardia costiera e di frontiera del 13 settembre 2016. Nello specifico l'art. 2, par. 10, del regolamento così recita: «"zona *hotspot*": un'area in cui lo Stato membro ospitante, la Commissione, le agenzie competenti dell'Unione e gli Stati membri partecipanti cooperano, al fine di gestire una sfida migratoria sproporzionata esistente o potenziale caratterizzata da un aumento significativo del numero di migranti che arrivano alle frontiere esterne».

quale lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto in appositi "punti di crisi" per le esigenze di soccorso e di prima accoglienza (art. 10-ter T.U.I.[222]).

A livello di collocazione sul territorio, si è previsto, che i punti di crisi potessero essere allestiti nell'ambito delle strutture istituite ai sensi della legge Puglia (d.l. n. 451/1995, convertito in l. 29 dicembre 1995, n. 563), ovvero presso i CDA (centri di accoglienza), istituiti per rispondere alle emergenze degli sbarchi degli anni Novanta[223]; oppure all'interno delle strutture di prima accoglienza, come disciplinate dal d.lgs. n. 142/2015, che possono quindi far fronte anche alle esigenze di espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica dello straniero.

Negli *hotspots* lo straniero è sottoposto alle operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico – come richiesto dagli artt. 9 e 14 dal Regolamento Eurodac[224] – e riceve informazioni sulla procedura di protezione internazionale, sul

---

[222] Per un'analisi della disposizione, C. LEONE, *La disciplina degli hotspot nel nuovo art. 10 ter del d.lgs. 286/98*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2017.

[223] Difatti, gli *hotspots* sorgono in sostituzione di alcuni propri ascendenti, tra cui i Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA) e i Centri di Accoglienza (CDA) istituiti dalla l. n. 563/1995. Essi sono rispettivamente sia strutture localizzate in prossimità dei luoghi di sbarco destinate all'accoglienza degli immigrati per il tempo strettamente occorrente al loro trasferimento presso altri centri (indicativamente 24/48 ore) che strutture destinate all'accoglienza degli immigrati per il periodo necessario alla definizione dei provvedimenti amministrativi relativi alla posizione degli stessi sul territorio nazionale. Cfr. Schema di Capitolato di appalto per la gestione dei centri di accoglienza per immigrati, Ministero dell'Interno, 2008. Pertanto, i "punti di crisi" non sono stati costruiti ex novo in quanto frutto di una conversione di plessi già esistenti.

[224] Eurodac è il più antico database biometrico europeo. Venne introdotto nel 2000 e reso operativo nel 2003 per determinare lo Stato competente a decidere sulla domanda di asilo dello straniero, così da evitare il fenomeno del cd. *asylum shopping*, lo spostarsi dei richiedenti asilo tra i Paesi europei al fine di scegliere lo Stato membro competente per la domanda di asilo. L'attuale Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, «che istituisce l'Eurodac per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell'identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle Autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio» è l'evoluzione del regolamento del 2013 istitutivo del sistema Eurodac. Per un'analisi del mutamento che ha condotto all'evoluzione della disciplina di Eurodac, K. STRAK, *Eurodac as an Instrument of the EU Return Policy*, in *Polish Review of International and European Law*, vol. 7, n. 1, 2018, pp. 41 ss.

programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito.

A seguito delle modifiche introdotte in materia dal d.l. n. 130/2020 le funzioni di prima assistenza vengono assicurate nei centri governativi e nelle strutture temporanee previste dagli articoli 9 e 11 del n. 142/2015, mentre le procedure di soccorso e identificazione dei cittadini irregolarmente giunti nel territorio nazionale si svolgono presso i c.d. punti di crisi di cui all'art. 10-ter T.U.I.[225].

Nonostante i diversi interventi del legislatore, tuttavia, l'attuazione dell'approccio *hotspot* in Italia presenta ancora numerose criticità, soprattutto sotto il profilo della disciplina giuridica circa le modalità del trattenimento[226].

Con uno sguardo d'insieme è possibile subito affermare, in via generale, che l'approccio *hotspot* non ha raggiunto l'obiettivo fissato, non essendo stato in grado di riordinare definitivamente il sistema di gestione dei flussi. Nel progetto della Commissione veniva preso in considerazione un duplice piano di lavoro: da un lato, una più efficace e rapida fase di soccorso, identificazione e ripartizione dei migranti irregolari (le tre possibili destinazioni erano: *relocation*, asilo e respingimento) affidata ai Paesi di frontiera (Grecia e Italia), dall'altro un'auspicata collaborazione degli altri Stati membri che, in deroga a quanto stabilito dal Regolamento Dublino, avrebbero dovuto farsi carico di una quota di richiedenti asilo segnalati in Italia e Grecia (cd. *relocation*[227]). In effetti, si è assistito ad una violazione dell'art. 80 del TFUE che sancisce il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri, laddove la *relocation* promossa dalla Commissione ha riscontrato il

---

[225] M. CONSITO, *L'accoglienza e il trattenimento del richiedente asilo dopo il c.d. decreto immigrazione 2020: tra (tiepidi) ritorni al passato e nuove restrizioni*, in *Adim Blog*, dicembre 2020.

[226] In tema, si vedano i lavori della Commissione di inchiesta sul sistema di accoglienza istituita alla Camera nella XVII legislatura, che ha approvato una Relazione sul sistema di identificazione e di prima accoglienza nell'ambito dei centri *hotspots* (Doc. XXII-bis, n. 8).

[227] La ricollocazione, istituto di nuova formulazione che già nel 2017 veniva espunto dall'ordinamento, era definita come un trasferimento del richiedente dal territorio dello Stato membro che i criteri di cui al capo III del Regolamento (UE) n. 604/2013 designano come competente per l'esame della domanda di protezione internazionale, verso il territorio dello Stato membro di ricollocazione (art. 2, lett. e, dec. n. 1523/2015 e art. 2, lett. e, dec. n. 1601/2015).

disimpegno degli altri Stati membri[228], con conseguente aggravamento delle operazioni per Grecia e Italia.

Con riguardo specifico all'Italia, invece, l'approccio *hotspot* si è rivelato nella sostanza una nuova forma di trattenimento, che (quantomeno fino al 2017, ma con ampi strascichi anche nella configurazione attuale) ha operato in un contesto di vuoto normativo[229]. Nato come sistema di controllo migratorio centralizzato ed emergenziale, si è ritrovato senza una disciplina organica orientata a disciplinarne il funzionamento e la gestione dei migranti, provocando una situazione normativa "grigia", contraddistinta da discrezionalità amministrativa delle prefetture e da marginalità delle tradizionali tutele giurisdizionali[230].

---

[228] M. BORRACCETTI, *"To Quota" or "Not to Quota"?*, in *Eurojus.it*, 2015; P. MORI, *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2015; ID., *Le politiche relative all'asilo e all'immigrazione tra garanzie giurisdizionali e ragioni della politica*, in *ivi*, 2016; F. CHERUBINI, *La Corte di Giustizia in merito alla decisione del Consiglio sulla ricollocazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2017, pp. 923-926; C. FASONE, *La Corte di giustizia in merito alla decisione del Consiglio sulla ricollocazione: gli effetti sui legislatori e sulle procedure (non) legislative dell'Unione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2017, pp. 927-929; A. RIZZO, *Ricollocazione infracomunitaria e principio di solidarietà: un nuovo paradigma per le politiche d'asilo dell'Unione*, in *La Comunità internazionale*, n. 3, 2017, pp. 397 ss.; T. RUSSO, *Quote di ricollocazione*, cit., pp. 281 ss.; A. LANG, *Gli obblighi si rispettano: note intorno alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, in *Rivista AIC*, n. 6, 2020, pp. 260 ss.
C. FAVILLI, *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'«emergenza» immigrazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2015, pp. 785-788; G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 366 ss.

[229] Si veda la "denuncia" del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale nel 2017 (ripresa poi nella Relazione al Parlamento del 2017), il quale affermava che "gli hotspot si sono rivelati molto efficienti (è stato identificato il 95% delle persone transitate nelle strutture) ma in mancanza di una effettiva politica di relocation si sono trasformati spesso in impropri centri di temporanea accoglienza nella assoluta mancanza di una cornice giuridica che li regolamenti e che dia tutela giurisdizionale alle persone durante il periodo del loro trattenimento presso tali strutture […] Qualsiasi progetto di potenziamento e ampliamento delle strutture di identificazione ed espulsione deve tenere conto di questi aspetti, sia per quanto concerne la copertura giuridica del trattenimento, sia per quanto concerne le condizioni materiali in cui esso avviene, tenendo conto delle notevoli differenze individuali che caratterizzano i percorsi e l'esperienza migratoria. […] La permanenza negli hotspot, non configurandosi come trattenimento, non gode delle tutele giuridiche previste dalla legge per i casi di privazione della libertà personale e deve pertanto sottostare a precisi limiti e garanzie, necessariamente rispettosi del quadro normativo vigente e del diritto alla libertà sancito nell'articolo 5 della CEDU".

[230] In tema di tutela giurisdizionale, F. MARTINES, *La tutela procedimentale e giurisdizionale del migrante in Italia*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 1, 2020, pp. 232 ss.; N. ZORZELLA, *L'irrazionalità del sistema giurisdizionale delineato nel testo unico sull'immigrazione*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Stranieri tra i diritti. Trattenimento, accompagnamento coattivo, riserva di giurisdizione, Atti del seminario tenutosi a Ferrara il 26*

5. Il ruolo degli *hotspots* in caso di richiesta di protezione internazionale.

In linea con i principi generali dell'ordinamento italiano in materia di immigrazione, ogni cittadino straniero che faccia ingresso nel territorio dello Stato in assenza di un valido visto ovvero di altro titolo autorizzativo idoneo, è giuridicamente qualificabile come soggetto in condizione di irregolarità. A fronte di tale condizione, la normativa vigente prevede l'adozione di un provvedimento amministrativo di espulsione, quale misura ordinaria e tipica nei confronti di chi tenti di oltrepassare irregolarmente le frontiere o venga rintracciato nelle immediate vicinanze di esse senza i requisiti richiesti per l'ingresso regolare.

Tuttavia, tale impostazione generale subisce un'importante deroga nel caso in cui il soggetto, anche a seguito di un ingresso irregolare, manifesti la volontà di richiedere protezione internazionale ai sensi del d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251. In tale ipotesi, trova applicazione il disposto dell'art. 10-bis, comma 6, del T.U.I., il quale stabilisce che, in caso di proposizione di una domanda di protezione internazionale, il relativo procedimento per ingresso e soggiorno illegale deve essere sospeso. Una volta acquisita la comunicazione dell'avvenuto riconoscimento dello status di protezione, il giudice dichiara, inoltre, il non luogo a procedere con sentenza, rispetto all'addebito penale originario relativo all'ingresso illegale.

Ne deriva che la manifestazione della volontà di richiedere asilo produce l'effetto giuridico di trasformare la condizione soggettiva del migrante da "irregolare" a "richiedente protezione internazionale", con conseguente sospensione automatica dell'efficacia espulsiva e della rilevanza penale dell'ingresso non autorizzato.

Tale mutamento di status, riconosciuto espressamente dal legislatore italiano, risponde ai principi costituzionali e sovranazionali in materia di asilo, garantendo il diritto fondamentale alla protezione a chiunque ne faccia richiesta, indipendentemente dalla regolarità del suo ingresso nel territorio nazionale.

---

gennaio 2001, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 201 ss.; S. D'ANTONIO, *Il riparto di giurisdizione in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato italiano*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2, 2017, pp. 534 ss.; G. TROPEA, *Homo sacer? Considerazioni perplesse sulla tutela processuale del migrante*, in F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori, Atti del Convegno di Copanello, 3-4 luglio 2008*, 2009, pp. 163 ss.

In tale contesto, è all'interno degli *hotspots* che viene definita la destinazione successiva della persona sbarcata, sulla base della manifestazione o meno, da parte sua, della volontà di richiedere protezione internazionale: infatti, se il soggetto manifesta tale volontà, viene avviato verso un centro di prima accoglienza, dove sarà sottoposto alla formalizzazione di tale istanza attraverso il Modello C/3[231] e, successivamente, gli sarà (*rectius*, dovrà essere) garantita ospitalità presso un centro di seconda accoglienza o "di lungo periodo". Se, al contrario, il soggetto non esprime la volontà di domandare la protezione internazionale, egli sarà identificato come migrante economico irregolare e, pertanto, sarà inviato in un Centro adibito al rimpatrio forzoso ovvero, nel caso in cui non sussistano le condizioni idonee a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, verrà emesso nei suoi confronti un decreto di respingimento ovvero di espulsione ai sensi dell'art.14 T.U.I.

Gli *hotspots* vengono definiti tradizionalmente come "luoghi chiusi", determinando, nella prassi applicativa, una effettiva limitazione della libertà di circolazione della persona. Tale forma di trattenimento appare illegittima, dal momento che la persona, appena sbarcata, non ha ancora potuto manifestare la volontà di chiedere protezione internazionale e, pertanto, non può essere passibile di alcun tipo di espulsione o respingimento. Inoltre, non è possibile nemmeno parlare di fermo ai fini dell'identificazione della persona, dal momento che anche il fermo operato su chi

[231] Atto di competenza dell'Ufficio di Questura attraverso cui viene formulata domanda di protezione internazionale. Oltre alle generalità dell'interessato, vengono soprattutto indicati i motivi che spingono il richiedente alla presentazione della domanda di protezione internazionale. È possibile altresì verbalizzare in seno al modello la storia personale del richiedente, al cui interno vengono evidenziate le motivazioni che lo hanno indotto a lasciare il Paese d'origine. Sulla difficoltà che possono incontrare i richiedenti asilo nella presentazione della domanda di protezione internazionale, G. SAVIO, *Accesso alla procedura di asilo e poteri "di fatto" delle Questure*, in *Questione Giustizia*, *rubrica "Diritti senza confini"*, 29.5.2019. Vari sono i casi sottoposti ai Tribunali nazionali, anche nell'ambito di ricorsi promossi ex art. 700 c.p.c. Sul diritto alla formalizzazione della richiesta di protezione si vedano, tra le varie: Tribunale di Napoli, decreto del 08.3.2023; Tribunale di Roma, ordinanza del 02.11.2022. È stato inoltre chiarito dal Giudice di pace di Napoli, sentenza del 15.12.2023, che il ritardo nella formalizzazione della domanda d'asilo ascrivibile alla questura non può determinare l'irregolarità del richiedente. Sulla formalizzazione della richiesta di asilo senza che debbano essere esibiti documenti ulteriori, come la dichiarazione di ospitalità o la cessione di fabbricato, si vedano, tra le varie: Tribunale di Milano, ordinanza del 25.7.2018, Tribunale di Trieste, ordinanza del 21.6.2018, Tribunale di Firenze, ordinanza del 21.12.2020. Sull'illegittimità delle prassi dilatorie di questura e prefettura in merito alla formalizzazione della richiesta di asilo, Tribunale di Ancona, ordinanza del 14 gennaio 2023.

non fornisce le proprie generalità su richiesta di un pubblico ufficiale è accompagnato da tutta una serie di garanzie previste dalla Costituzione.

Nel caso qui in esame, dunque, in assenza di un'esplicita previsione normativa che introduca una forma speciale di detenzione o trattenimento, si è di fronte ad una prassi illegittima: gli *hotspots* risultano, nei fatti, come detto, strutture chiuse in cui viene praticata una particolare e anomala forma di detenzione amministrativa, operata dal potere esecutivo senza alcun controllo giurisdizionale. Un'altra questione problematica è quella relativa al fatto che la legge non parla di identificazione forzata, per ovvia contraddittorietà con l'assetto costituzionale, il quale prevede tutta una serie di tutele. Pertanto, sorgono dei dubbi sulla scelta dei metodi utilizzati da parte degli agenti preposti a tali compiti, nel momento in cui il soggetto si dovesse rifiutare di sottoporsi al fotosegnalamento o alla rilevazione delle impronte attraverso resistenza passiva: vi è infatti la possibilità che l'uso illegittimo della forza diventi sistematico in tali casi[232].

6. I dubbi di legittimità di "Roadmap" e "S.O.P.". Quali basi giuridiche del trattenimento operato negli *hotspots*?

L'ordinamento italiano, come detto, non è intervenuto mediante l'introduzione di una disciplina legislativa in materia di "*hotspot*", come peraltro raccomandato dalle istituzioni europee (in particolare con riguardo all'uso della forza nel prelievo delle impronte digitali[233]) e come avvenuto in altri ordinamenti, come la Grecia[234].

Il Governo italiano[235] decise di inserire all'interno della Circolare del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno del 6

---

[232] A. DEL GUERCIO, *La detenzione amministrativa dei richiedenti asilo nel diritto dell'UE e in quello italiano*, in G. CATALDI, A. DEL GUERCIO, A. LIGUORI (a cura di), *Il diritto d'asilo in Europa*, Napoli, L'Orientale University Press, 2014, pp. 67 ss.

[233] S. PENASA, *L'approccio "hotspot" nella gestione delle migrazioni*, cit., p. 407. Secondo F.V. VIRZÌ, *La logica dell'accoglienza: commento al d.lgs. n. 142/2015*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3-4, 2015, p. 125, «l'unico appiglio normativo» dell'approccio *hotspot* è rappresentato dalla c.d. "legge Puglia" (legge n. 563/1995, di conversione del d.l. 451/1995), istitutiva dei CPSA e definita in ogni caso «lacunosa».

[234] Intervenuta con legge n. 4375/2016.

[235] Per un'analisi dell'atteggiamento italiano circa il fenomeno migratorio si veda M. SAVINO, *La risposta italiana alla crisi migratoria: bilancio e prospettive*, in *Astrid*, n. 4, 2017, pp. 1 ss.; F. RATTO TRABUCCO, *La risposta alla crisi migratoria degli Stati membri UE nel quadro dell'apparente immobile Trattato di Dublino*, in *Amministrazione in Cammino*, 29 settembre 2021; A. DEL GUERCIO,

ottobre 2015, n. 14106 un atto strettamente politico chiamato "*Roadmap* italiana" del 28 settembre 2015, predisposto dal Governo ai fini di fornire una sorta di resoconto all'Europa sulle politiche di gestione dei flussi migratori attraverso il "nuovo" meccanismo auspicato dall'UE dell'approccio "*hotspot*"[236], che si configura non solo quale documento di natura programmatica/politica, bensì soprattutto come atto privo di alcun valore normativo. Tuttavia, è proprio il documento in questione a qualificare i punti di crisi come "chiusi", all'interno dei quali gli stranieri si trovano in una situazione di trattenimento, intendendo tale istituto nel suo significato proprio di "altra restrizione della libertà personale" (art. 13, comma 2, Cost.), così come inteso dalla Corte costituzionale[237].

Il medesimo concetto è ripetuto all'interno di un altro singolare documento – non si saprebbe come qualificarlo da un punto di vista giuridico – proveniente dal

---

Le risposte dell'Italia e dell'Unione europea alla crisi migratoria, in *Laboratorio Diritti Fondamentali*, n. 23, 2017.

[236] In tema, F. VASSALLO PALEOLOGO, *Approccio Hotspot in Italia ed "habeas corpus" delle persone migranti*, in *Giustizia Insieme*, 03 febbraio 2023; S. PENASA, *L'approccio "hotspot" nella gestione delle migrazioni*, cit., pp. 406 ss.; ID., *Nuovo Regolamento "SOP" per l'"Approccio Hotspot". Circolari senza basi legali, non sanano prassi illegittime. Ci sarà pure un giudice a Berlino?*, in *www.dirittiefrontiere.blogspot.it*, 1° giugno 2016). L. MASERA, G. SAVIO, *La "prima" accoglienza*, cit., pp. 35 ss.

[237] In tema, si veda l'interpretazione della Corte costituzionale fornita a partire dalla sentenza n. 105/2001, in cui la Corte riconosce la piena applicabilità delle garanzie previste dall'art. 13 Cost. anche nella ipotesi di trattenimento presso qualunque tipologia di centro, sottolineando che esso costituisce «misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 della Costituzione». Nelle argomentazioni della Corte, il dato sostanziale delle caratteristiche del trattenimento in tali centri consente di ricondurlo a quelle «altre restrizioni della libertà personale», alle quali si riferisce l'art. 13 Cost. La Corte ribadisce tale interpretazione, più di recente, con la sent. n. 212/2023, secondo cui «Restrizioni alla libertà costituzionale che, nei casi e modi previsti dalla legge, non siano state disposte con atto motivato dell'Autorità giudiziaria sono senza eccezione lesive della garanzia fondamentale dell'*habeas corpus* e originano, innanzi al giudice competente, un'azione volta all'accertamento di simile lesione e all'immediato ripristino dello stato di libertà. La misura del trattenimento dello straniero presso centri di permanenza e assistenza comporta una situazione di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale». Per un'analisi della sentenza n. 105/2001, V. ANGIOLINI, *L'accompagnamento coattivo dello straniero alla frontiera e la tutela della libertà personale: con la sentenza n. 105 del 2001 la Corte fa (solo) il primo passo e lascia ai giudici comuni di proseguire*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2001, pp. 67 ss.; G. BASCHERINI, *Accompagnamento alla frontiera e trattenimento nei centri di permanenza temporanea: la Corte tra libertà personale e controllo dell'immigrazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2001, pp. 1680 ss.; D. PICCIONE, *Accompagnamento coattivo e trattenimento dello straniero al vaglio della Corte costituzionale: i molti dubbi su una pronuncia interlocutoria*, in *ivi*, n. 3, 2001, pp. 1697 ss.; G. EDUARDO, *La disciplina sul trattenimento e sull'espulsione degli stranieri extracomunitari al vaglio della Corte costituzionale*, in *ivi*, n. 4, 2001, pp. 2709 ss.; A. CAPUTO, *Giurisprudenza costituzionale e immigrazione illegale*, in *Cassazione penale*, n. 1, 2013, pp. 400 ss.

Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e dal Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno ed intitolato "Procedure operative standard"[238] (SOP) applicabili agli *hotspots* italiani (in inglese *Standard Operating Procedures – SOP applicable to Italian Hotspots*).

Tale atto, alla cui redazione come indicato all'interno dello stesso «hanno fornito preziosi contributi […] la Commissione europea, Frontex, Europol, EASO, UNHCR e IOM»[239], non sembra limitarsi a "ratificare le prassi di polizia"[240] poste in essere al momento degli sbarchi in territorio italiano, ma si auto-qualifica quale «guida operativa per le attività organizzate all'interno degli *hotspots*»[241], all'interno del quale sono state inserite indicazioni per l'organizzazione degli *hotspots*, al fine di uniformare il trattamento e la gestione in tutte le strutture presenti sul territorio[242]. Esso prevede che, «salvo il verificarsi di afflussi eccezionali che impongono l'adozione di iniziative diverse, la persona può uscire dall'*hotspot* solo dopo essere stata foto-segnalata concordemente con quanto previsto dalle norme vigenti, se sono stat[e] completate tutte le verifiche di sicurezza nei database, nazionali ed internazionali, di polizia»[243].

Aspetto peculiare, già evidenziato in dottrina[244], è come la *Roadmap* italiana si riferisce agli "*hotspots*" quali vere e proprie strutture di gestione dei flussi, mentre le Procedure operative standard (SOP) considerano questi come delle operazioni; difatti, esse si applicano con riferimento a tutti gli operatori chiamati a svolgere la propria attività all'interno degli *hotspots*[245]. La conseguenza della qualificazione degli *hotspots* quali procedure non appare limitata ad aspetti teorici, bensì ad aspetti strettamente pratici, laddove può verificarsi, secondo tale documento, «l'applicazione di queste procedure in situazioni diverse dagli *hotspots* formalmente identificati come possono essere, ad esempio, i luoghi di sbarco diversi dagli *hotspots* attivi.

---

[238] Consultabile in https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/may/it-hotspots-standard-operating-procedures-it.pdf
[239] *HOTSPOTS* - Standard Operating Procedures, p. 2.
[240] M. BENVENUTI, *Gli Hotspot come chimera*, cit. p. 15.
[241] *HOTSPOTS* - Standard Operating Procedures, p. 2.
[242] Le procedure inserite nelle SOP devono seguire un iter cronologico specifico al fine di creare una vera e propria prassi operativa nell'accoglienza dei soggetti.
[243] *HOTSPOTS* - Standard Operating Procedures, p. 8.
[244] M. BENVENUTI, *Gli Hotspot come chimera*, cit. p. 16.
[245] *HOTSPOTS* - Standard Operating Procedures, p. 6.

Inoltre, si ravvisa l'opportunità di considerare queste linee operative come di portata potenzialmente generale, indicativa di un possibile modello per la gestione di qualsiasi flusso misto in ingresso»[246], assumendosi piuttosto, in quest'ultimo caso, i punti di crisi, come modalità impiegabile potenzialmente non solo presso le strutture specificamente indicate come "*hotspot*".

Pertanto, i due atti in questione accettano e, per certi aspetti, promuovono l'impiego del trattenimento quale strumento principe di gestione ordinata dei flussi in ingresso. Tuttavia, tali modalità di gestione utilizzate nei confronti degli stranieri presenti nei punti di crisi sembrerebbero presentare profili di illegittimità costituzionale[247], comportando una limitazione del tutto arbitraria della libertà personale (art. 13 Cost.) e della libertà di circolazione (art. 16 Cost), all'interno di quella che si rivelerebbe, in tutto e per tutto, come una sorta di "galera amministrativa"[248].

---

[246] *Ibidem*.

[247] L. MASERA, *I centri di detenzione amministrativa cambiano nome ed aumentano di numero, e gli hotspot rimangono privi di base legale*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 3, 2017; G. AGOLINO, *Approccio hotspot e Habeas corpus. Profili costituzionali*, in *Diritto Pubblico Europeo*, n. 2, 2022, pp. 171 ss.

[248] M. BENVENUTI, *Gli Hotspot come chimera*, cit. p. 21; A. PUGIOTTO, *La "galera amministrativa" degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2014, pp. 573 ss. In tema anche A. MANGIARACINA, *Hotspots e diritti: un binomio possibile?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 9 dicembre 2016, pp. 7 ss., in cui l'A. afferma come «La mancata identificazione dei migranti a causa del rifiuto opposto o dell'impossibilità oggettiva, a fronte di situazioni di autolesionismo ovvero di sbarchi di massa, di completare la procedura nelle 48 ore dall'arrivo nell'*hotspot*, pone dei problemi sul versante del trattamento di questi soggetti. È documentato che i migranti non possono allontanarsi dal centro – tanto che nella Roadmap italiana si parla di "*hotspots* chiusi" – finché non sia conclusa l'identificazione, né senza aver ultimato questa procedura si può fare richiesta d'asilo in Italia o accedere al programma europeo di ricollocamento. Ancorché nelle SOP sia scritto che il periodo di permanenza nella struttura, dal momento dell'ingresso, deve essere il più breve possibile, «compatibilmente con il quadro normativo vigente», il che implica un rinvio al termine massimo delle 48 ore, nella realtà è accaduto che i migranti, compresi i minori non accompagnati, siano stati trattenuti all'interno di questi centri anche oltre le 72 ore. In questo modo si attua una forma di detenzione "amministrativa" *de facto*, sine die che non soggiace alla procedura di convalida da parte dell'Autorità giurisdizionale, in condizioni igienico-sanitarie ai limiti della dignità umana, come denunciato dall'Associazione "Medici senza frontiere" che nel dicembre 2015 ha deciso di lasciare l'*hotspot* di Pozzallo. Ciò in palese contrasto con gli artt. 13 e 3 della Carta costituzionale, nonché con le fonti dell'Unione europea che considerano il trattenimento dei migranti come misura di *extrema ratio*, cui può farsi ricorso soltanto dopo avere escluso la possibile applicazione di misure meno gravi». ID., *Una «nuova» forma di detenzione per l'identificazione dei migranti. Note a margine del d.l. n. 13/2017*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2017, pp. 589 ss. Per una ricostruzione della detenzione amministrativa G. CAMPESI, *La detenzione amministrativa degli stranieri*, Roma, Carocci Editore, 2013; F. CASSIBBA, *Il "trattenimento" del migrante irregolare nei «punti di crisi» ex art. 10-ter d.lgs. n. 286 del 1998 nel prisma della Convenzione europea*, in *Questione giustizia*, 24 luglio 2017; M.F. CUCCHIARA, *Lampedusa, hotspot e detenzione illegittima dei migranti*, in *Giurisprudenza penale web*, n. 7-8, 2016; M. SAVINO, *L'"amministrativizzazione"*

Rileva, dunque, l'assenza di qualunque disciplina di rango primario, imposta dall'art. 13, comma 3, Cost., che neppure potrebbe essere validamente sostituita dall'impiego di fattispecie giuridiche generali di origine processual-penalistica presenti nel nostro ordinamento.

Anche il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, tra gli altri[249], non ha mancato di denunciare le prassi poste in essere nei diversi *hotspots*, oltre alla mancanza di pratiche uniformi per l'intero territorio nazionale, evidenziando come «gli *hotspot* italiani hanno in uso prassi diverse riguardo la libertà di circolazione dei cittadini stranieri ospitati successivamente all'identificazione»[250].

7. Il tentativo di colmare la lacuna. Il d.l. n. 13/2017.

Il metodo *hotspot* si è da subito configurato come una soluzione per fronteggiare una dimensione emergenziale. Tuttavia, come detto, il sistema dei punti di crisi è apparso sin da subito censurabile in quanto sganciato da una copertura normativa. Ciò ha comportato la lesione delle riserve di legge contenute[251], da un lato, nell'art. 13 Cost, in materia di libertà personale e, dall'altro lato, dell'art. 97 Cost., relativamente al tema dell'organizzazione delle strutture amministrative.

---

della libertà personale e del due process dei migranti, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3-4, 2015, pp. 50 ss.

[249] Nonostante vari tentativi di trovare le basi legali per il funzionamento di tali strutture, continuavano a mancare norme specifiche di legge che disciplinassero il funzionamento dell'h*otspot* e lo stato giuridico delle persone accolte. Secondo la Commissione di inchiesta sul sistema di accoglienza istituita alla Camera nella XVII legislatura, che nel 2017 ha approvato una Relazione sul sistema di identificazione e di prima accoglienza nell'ambito dei centri *hotspots*, l'applicazione dell'approccio hotspot in Italia presentava numerose criticità, che si possono riscontrare ancora oggi, per la insufficiente capacità di accoglienza dei centri rispetto al numero di persone che facevano ingresso e soprattutto a causa delle incerte basi legali.

[250] Si veda Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli *hotspots* in Italia, 2017, p. 7; in particolare, «in tre dei quattro *hotspots* operativi, sono liberi di uscire e di entrare, sebbene con alcune prescrizioni, in quello di Lampedusa sono, di fatto, reclusi all'interno». Sul punto, F. VASSALLO PALEOLOGO*, Nuovo Regolamento "SOP*, cit.

[251] Le direttive inter-organiche e le circolari esplicano unicamente efficacia interna alla P.A. e possono orientare le amministrazioni subordinate in settori in cui residua potere discrezionale, non di certo in materie coperte da riserva di legge. È evidente come l'unica rilevanza di queste tipologie di atti sia far sorgere nei consociati l'aspettativa che l'amministrazione orienterà la propria azione nel rispetto delle linee tracciate. In tema, I. GJERGJI, *Circolari amministrative e immigrazione*, cit.

Un tentativo di ripristino della legalità costituzionale è costituito dal d.l. 17 febbraio 2017, n. 13 «Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale», convertito dalla l. 13 aprile 2017, n. 46. La disciplina contenuta nel d.l. n. 13/2017, tra le altre cose, ha comportato l'istituzione di 26 Corti specializzate in materia di immigrazione tramite ampliamento di competenze delle già esistenti Corti di appello (le quali avranno, in particolare, giurisdizione in tema di impugnazione dei provvedimenti delle Commissioni Territoriali); sono state, altresì, previste procedure più snelle per il riconoscimento della protezione internazionale e dell'espulsione degli irregolari, basate in gran parte sui colloqui con le Commissioni Territoriali[252].
Volgendo lo sguardo a quanto di interesse, occorre soffermarsi sull'art. 17, rubricato «Disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare». Mediante quest'ultima disposizione avviene la codificazione degli *hotspots*, in particolare attraverso l'inserimento di un art. 10-ter all'interno del T.U.I.[253]. I punti di crisi vengono delineati come luoghi in cui vengono convogliati gli stranieri rintracciati in occasione dell'attraversamento della frontiera interna o esterna nonché quelli giunti sul territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare. I punti di crisi vengono allestiti nell'ambito delle strutture già considerate dal d.l. n. 451/1995, convertito dalla l. n. 563/1995 e delle strutture di cui al d.lgs. n. 142/2015 dove vengono realizzate le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico e dove vengono fornite le informazioni sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di *relocation* e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito. Secondo il comma 3, il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi alle procedure di identificazione configura

[252] Per una ricostruzione, G. SAVIO, *Le nuove disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2017.
[253] G. TROPEA, *La condizione amministrativa del rifugiato, nella segmentarietà della frontiera*, in *Nuove Autonomie*, n. 3, 2021, p. 638.

"rischio di fuga" ai fini del trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE)[254].

L'obiettivo, insito alla disciplina, risiede, evidentemente, nella ricerca di una maggior efficienza della prima identificazione.

Da qui i richiami espressi al Reg. Eurodac, i cui artt. 9 e 14, difatti, sono più volte ripresi dal nuovo art. 10-ter d.lgs. n. 286/1998. In particolare, il comma 2, afferma che le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico successive al soccorso o al ritrovamento devono avvenire nelle ipotesi, nei modi e nei termini previsti dall'Eurodac, che (molto sommariamente) comporta il rilevamento delle impronte digitali per ogni richiedente protezione internazionale di età non inferiore a 14 anni, entro 72 ore dalla presentazione della domanda di protezione internazionale (art. 9), ma riguarda anche gli stranieri che siano fermati dalle competenti Autorità in relazione all'attraversamento irregolare della frontiera in provenienza da un Paese terzo, se non vengono respinti (art. 14).

Riassumendo quanto sino ad ora delineato, il metodo *hotspot*, privo in un primo momento di copertura giuridica, si è incardinato nell'ordinamento interno con un decreto-legge di portata strutturale che ha comportato la modifica del Testo Unico sull'immigrazione; dunque, il modello ha trovato collocazione all'interno del nuovo art. 10-ter, comportando la consacrazione dei punti di crisi nel compendio della disciplina primaria di riferimento per la materia e, nonostante tutte le critiche mosse al sistema, gli *hotspots* si ergono come nuovo, strutturale paradigma di centro di prima accoglienza derogando non solo la retorica di emergenza e transitorietà con cui è stato concepito, ma anche i requisiti costituzionali di straordinarietà con cui esso è stato tradotto in fonte di rango primario.

Volendo definire, in conclusione, il cd. "approccio *hotspot*" è possibile affermare come lo stesso sia un insieme di procedure che da vita ad un vero e proprio modulo organizzativo[255] delle strutture della pubblica amministrazione[256]. Per ciò che

---

[254] L'art. 19 del d.l. 13/2017 dispone che i Cie vengano rinominati in «Centri di permanenza per il rimpatrio» (comma 1) e dà mandato al Ministero dell'Interno di ampliare la rete dei Centri, incrementandone il numero (comma 3).

[255] C. LEONE, *La disciplina degli hotspot*, cit. p. 6, che distingue opportunamente una definizione strutturale (dove gli *hotspots* vengono qualificati come veri e propri centri) e una definizione

concerne le attività condotte all'interno, l'Agenda Europea sulle migrazioni e la *Roadmap* Italiana individuano le operazioni da compiere nel centro, tra le quali è possibile rintracciare lo screening sanitario, la pre-identificazione da parte dei funzionari dell'Ufficio immigrazione della Questura con foto-segnalamento e compilazione del "foglio notizie[257]", rilevamento delle impronte digitali, intervista

---

organizzativa (dove gli *hotspots* vengono qualificati come modelli di gestione e, dunque, moduli organizzativi).

[256] Sul ruolo della PA nel settore dell'immigrazione, M. IMMORDINO, *Pubbliche amministrazioni e tutela dei diritti fondamentali degli immigrati*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2014; M. IMMORDINO, L. GIANI, *I diritti fondamentali degli immigrati tra emergenza rifugiati e crisi economico/finanziaria: quale ruolo per le amministrazioni?*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali,* cit., pp. 74 ss.

[257] Atto dell'Ufficio di Questura con cui vengono raccolte informazioni utili (nome, cognome, data di nascita, nazionalità, data di sbarco e, in particolare, motivazione del viaggio) al fine della prima catalogazione tra soggetti richiedenti protezione internazionale (CAT IT 1) e ingressi irregolari (CAT IT 2) e soggiorno irregolare (CAT IT 3). La prassi si basa su interviste, effettuate al momento dello sbarco da funzionari di polizia nel luogo stesso di sbarco o all'interno di *hotspot*, al fine di raccogliere dati anagrafici nonché le motivazioni relative al viaggio. La Corte di Cassazione, con due pronunce (18189 e 18322/2020), interrogandosi sulla prassi peculiare relativa alla compilazione di un secondo documento (cd. "secondo foglio notizie") in seguito alla redazione del "primo foglio notizie", dichiarava illegittimi i provvedimenti di convalida del trattenimento emessi dal Giudice di Pace di Trapani e dal Tribunale di Palermo nei confronti di un richiedente asilo di nazionalità tunisina. La Corte afferma, in maniera chiara, come la compilazione e sottoscrizione del successivo foglio notizie, tra l'altro avvenuta senza nemmeno la garanzia della presenza di un interprete, attraverso il quale la persona avrebbe succintamente dichiarato di non voler chiedere protezione internazionale, non poteva incidere sullo status giuridico del cittadino straniero quale richiedente protezione comportando la revoca o il superamento della domanda precedentemente presentata. Tali decisioni, quindi, appaiono di grande rilevanza, negando il fondamento del c.d. "secondo foglio notizie" quale strumento di selezione e determinazione della condizione giuridica dei cittadini stranieri nell'ambito dell'approccio *hotspot* ai fini di una definitiva messa in discussione della discrezionalità esercitata dalla pubblica amministrazione. Con riferimento alla prassi del foglio notizie, nel rapporto di Amnesty International - *Hotspot* Italia: come le politiche dell'Unione europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti del 3 novembre 2016 – si legge: «lo screening ha luogo subito dopo l'arrivo delle persone nell'*hotspot*, di giorno come di notte, oppure nel porto stesso se gli sbarchi non avvengono in prossimità di un *hotspot*, anche a solo pochi minuti dallo sbarco. Ciò significa che alle persone viene fatta una domanda dalle implicazioni potenzialmente decisive subito dopo la terrificante esperienza che una traversata via mare spesso comporta, con naufragi che ogni anno costano la vita a migliaia di persone, tra uomini, donne e bambini, e questo solitamente dopo drammatici mesi trascorsi in Libia, dove rifugiati e migranti subiscono detenzione arbitraria, rapimenti, tortura e stupro in modo sistematico e diffuso. Le persone intervistate da Amnesty International hanno spiegato come al loro arrivo in Italia si fossero spaventate alla vista di un numero così elevato di poliziotti, e come molte di loro fossero in stato di shock o del tutto stremate. Invece di chiedere semplicemente ai nuovi arrivati se intendono presentare domanda d'asilo – al fine di accelerare un loro accesso alla procedura d'asilo – si pretende che agenti di polizia domandino a queste persone di spiegare le ragioni che le hanno spinte a raggiungere l'Italia con l'obiettivo di separare quelle che sono passibili di espulsione. In questo modo si attribuiscono a operatori di polizia la responsabilità e il potere, – non stabiliti da nessuna normativa – di decidere in quale categoria far rientrare le persone in base alle risposte che ricevono. Le categorie inserite nel "foglio-notizie" sono "lavoro", "raggiungere i familiari", "fuggire dalla povertà", "fuggire per altri motivi" – nessuna delle quali trova corrispondenza con uno status giuridico nella legislazione italiana – e solo da ultimo "chiedere asilo politico" […] è importante

con funzionari di Europol ed Eurojust per finalità di lotta alla criminalità e successivo smistamento degli stranieri. In particolare, ai sensi dell'art. 10-ter d.lgs. n. 286/1998 è previsto che la procedura di rilevamento foto-dattiloscopico e segnaletico sia successiva alle operazioni di primo soccorso e accoglienza. Occorre evidenziare la buona prassi di taluni Uffici Immigrazione[258] di affiancare agli operatori nelle delineate operazioni mediatori linguistici, al fine di evitare che il processo di identificazione e selezione venga viziato da incomprensioni ed equivoci linguistici[259].

Il rilevamento dattiloscopico è probabilmente il passaggio più rilevante della procedura, alla luce degli obblighi di identificazione sanciti dal Reg. Eurodac. Il Regolamento si aggancia agli obiettivi del "sistema Dublino" nella misura in cui scopo della banca dati Eurodac è concorrere alla determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale[260].

In questa prospettiva, l'approccio *hotspot* è fondamentale, in quanto i punti di crisi vengono identificati come i centri che per primi provvedono ad intercettare e identificare i soggetti migrati. Per ciò che riguarda le modalità di prelievo delle impronte digitali, gli Stati sono liberi di agire secondo le diverse prassi nazionali escogitate e, comunque, sempre nel rispetto della CEDU e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea[261]. A questo proposito, nella "Relazione

---

notare che sia il diritto internazionale sia la legislazione nazionale stabiliscono che lo status di rifugiato non è determinato dalle motivazioni che hanno spinto una persona a lasciare il proprio Paese d'origine o a fare il suo ingresso in un altro Stato, che peraltro potrebbero essere molteplici e mutare nel tempo, quanto piuttosto dalla situazione che questa persona incontrerebbe nel momento in cui fosse rimpatriata. In particolare, un rifugiato è una persona che non può tornare nel suo Paese in quanto si troverebbe concretamente a rischio di persecuzione, in un contesto in cui il governo del suo Paese non può o non vuole proteggerla. È pertanto plausibile, ad esempio, che qualcuno dichiari di aver lasciato il proprio Paese d'origine per raggiungere i familiari ed essere contemporaneamente a rischio reale di persecuzione se rimpatriato. Le persone sottoposte alla procedura di screening non ricevono assistenza legale, e durante la loro intervista non sono presenti né organizzazioni internazionali né attori indipendenti; pertanto, vi sono pochi elementi che consentano una valutazione precisa circa le modalità con cui le autorità gestiscono tale procedura, e poche garanzie contro trattamenti arbitrari». Rapporto consultabile in https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/5004/2016/it/

[258] Tra cui l'Ufficio Immigrazione della Questura di Messina

[259] Sull'importanza della mediazione linguistica, L. PARLATO, *L'assistenza linguistica come presupposto delle garanzie dello straniero*, in A, SPENA, V. MILITELLO (a cura di), *Il traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 87 ss.

[260] Art. 1 Reg. (UE) 1358/2024.

[261] Art. 13 Reg. (UE) 1358/2024, che stabilisce un preciso "obbligo" di rilevare i dati biometrici.

sull'attuazione dei punti di crisi in Italia", la Commissione UE ha indicato all'Italia di consentire l'uso della forza e prevedere disposizioni in materia di trattenimento a più lungo termine nei confronti dei migranti che rifiutano di fornire le impronte digitali, al fine di poter avviare più efficacemente le procedure di registrazione dei dati dei richiedenti asilo in Eurodac e, in secondo luogo, consentire una più ordinata selezione e smistamento tra richiedenti asilo, stranieri ricollocabili e rimpatriandi. Per questo obiettivo la Commissione consiglia all'Italia, nella stessa comunicazione, di far ricorso eventualmente alla "coazione" e alla "detenzione"[262]. Inoltre, l'art.10-ter, d.lgs. n. 286/1998, al comma 3, stabilisce che il rifiuto reiterato circa la sottoposizione ai rilievi dalla stessa disposizione previsti configura «rischio di fuga ai fini del trattenimento nei centri di cui all'art. 14». In presenza di questo pericolo, dunque, lo Stato membro può trattenere il soggetto migrante in attesa di effettuare l'allontanamento.

L'analisi delle fonti sub-legislative – fermo restando il fatto che la libertà personale è oggetto di una riserva di legge assoluta ex art. 13 Cost. – concorre solo parzialmente a supplire a queste lacune normative. La circolare n. 14106/2015 del Ministero dell'interno prevede che il trattenimento non duri più di 24/48 ore; il decreto del Ministro dell'interno 19 maggio 2022 (cd. direttiva "Lamorgese") non contiene disposizioni sui modi del trattenimento applicabili agli *hotspots*; le procedure operative standard (SOP) prevedono solo che il periodo di permanenza nella struttura, dal momento dell'ingresso, deve essere il più breve possibile, compatibilmente con il disegno normativo vigente.

In questo quadro normativo incerto, la dottrina[263] continua a qualificare gli *hotspots*, come in generale le zone di frontiera e di transito, come luoghi in cui prende forma la regolare violazione di alcuni diritti fondamentali: sistematica e arbitraria privazione

---

[262] Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, COM (2015) 679, final, 15.12.2015. Consultabile su https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0679. In tema, E. CELORIA, V. FERRARIS, *Eurodac: dalla gestione delle domande di protezione internazionale al controllo della mobilità*, in *Quaderni AISDUE*, n. 4, 2024.

[263] R. CHERCHI, *L'approccio hotspot e i diritti umani: le condanne dell'Italia nella sentenza della corte europea dei diritti dell'uomo J.A. e altri c. Italia e nelle successive A.E. e altri c. Italia, A.B. c. Italia, A.S. c. Italia, W.A. e altri c. Italia, M.A. c. Italia, in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2024, p. 3.

di fatto della libertà personale in carenza di una chiara disposizione di legge e di un provvedimento motivato che disponga la detenzione; difficoltà ad accedere all'assistenza legale e alla tutela giudiziale dei diritti fondamentali; condizioni di soggiorno precarie all'interno delle strutture *hotspots*, considerate da numerosi osservatori nazionali e internazionali come inumane o degradanti; l'inadeguatezza delle istruttorie nei procedimenti di respingimento, e la conseguente serialità dei relativi decreti, nonché le carenze nella comunicazione dei contenuti di tali provvedimenti.

8. Le strutture di prima accoglienza: i centri straordinari e i centri temporanei.

Nell'ambito delle misure previste per la gestione dei flussi migratori e, in particolare, per l'attuazione delle attività di accoglienza previste dalla normativa nazionale e sovranazionale, la fase della "prima accoglienza" riveste un ruolo centrale, configurandosi come l'anello intermedio tra le operazioni di sbarco e identificazione (fase di "primissima" accoglienza) e l'inserimento del richiedente asilo nel circuito ordinario dell'accoglienza di "secondo livello".

Le attività rientranti nella prima accoglienza comprendono una serie di prestazioni essenziali, tra cui: l'identificazione dello straniero – qualora non completata negli *hotspots* – la formalizzazione della volontà di presentare domanda di protezione internazionale, la verbalizzazione dell'istanza, l'avvio della relativa procedura, nonché l'accertamento delle condizioni sanitarie e della eventuale sussistenza di situazioni di vulnerabilità, anche temporanee. Tali attività sono garantite all'interno delle strutture di accoglienza governativa e, dunque, presso i Centri di prima accoglienza (CPA), disciplinati ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 142/2015[264].

[264] Art. 9: «Per le esigenze di accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, lo straniero è accolto nei centri governativi di accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, secondo la programmazione e i criteri individuati dal Tavolo di coordinamento nazionale e dai Tavoli di coordinamento regionale ai sensi dell'articolo 16, che tengono conto, ai fini della migliore gestione, delle esigenze di contenimento della capienza massima».

Una volta concluse le procedure di prima accoglienza e manifestata l'intenzione di chiedere asilo, dunque, i soggetti migranti vengono trasferiti nelle strutture di accoglienza di primo livello, dislocate su scala nazionale, dove permangono per il tempo necessario alla definizione del procedimento amministrativo volto al riconoscimento della protezione internazionale.

Tuttavia, il sistema ordinario, strutturalmente limitato nella sua capacità ricettiva, si rivela spesso inadeguato a fronteggiare picchi di affluenza. In tali circostanze, trovano applicazione le strutture denominate "Centri di Accoglienza Straordinaria" (CAS), disciplinate dall'art. 11 del d.lgs. n. 142/2015, le quali costituiscono strutture temporanee, attivate dalle Prefetture mediante procedure ad evidenza pubblica[265]. I CAS avrebbero dovuto operare fino al superamento della situazione emergenziale che ne ha determinato l'attivazione ma, oramai, rappresentano, di fatto, il perno operativo del sistema di accoglienza italiano, divenendo, in effetti, strutture di gestione ordinaria e un passaggio obbligato per il percorso del richiedente.

L'analisi dei dati contenuti nella Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza di stranieri nel territorio nazionale, trasmessa nel 2019 al Parlamento dal Ministero dell'interno e riferita all'anno 2018[266], evidenziava un quadro caratterizzato da un marcato squilibrio tra il modello normativo e la realtà applicativa, giustificando la nascita di tali centri "straordinari" e confermando l'insufficienza strutturale del circuito "ordinario".

Tali criticità erano già state oggetto di approfondimento da parte della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza[267], istituita nella XVII legislatura, la quale rilevava un sistematico ed eccessivo ricorso ai CAS in luogo dei percorsi strutturati di accoglienza e un'insufficiente partecipazione degli enti locali al Sistema di protezione (ex SPRAR, ora SAI). Ne emergeva un disallineamento evidente tra la

[265] Art. 11: «Nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno dei centri di cui all'articolo 9, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, l'accoglienza può essere disposta dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, in strutture temporanee, appositamente allestite, previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente, anche al fine di accertare la sussistenza di esigenze particolari di accoglienza».

[266] Doc. LI, n. 2, Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri nel territorio nazionale, 2018. Consultabile sul sito del Senato della Repubblica, Sezione Documenti-atti non legislativi.

[267] Gli atti della Commissione sono consultabili sul sito della Camera dei Deputati.

cornice giuridica delineata dal d.lgs. n. 142/2015 e la reale conformazione del sistema attuativo che da sistema straordinario ed emergenziale si tramuta in sistema ordinario e addirittura fondamentale per l'ordinamento[268].

Tuttavia, le criticità connesse al sistema di accoglienza straordinaria non si esauriscono nel mero ricorso strutturale e sistematico ai CAS, che per loro stessa natura dovrebbero operare in via temporanea ed eccezionale. Un ulteriore profilo problematico riguarda la modalità di gestione di tali strutture, affidate mediante procedure ad evidenza pubblica a soggetti aggiudicatari privati, spesso eterogenei per esperienza, competenze e finalità operative.

Tale modalità ha determinato, nel tempo, una significativa disomogeneità gestionale tra i diversi centri, con conseguenti difformità nei livelli qualitativi delle prestazioni erogate e nelle condizioni materiali offerte agli ospiti. L'assenza di un sistema uniforme e stringente di monitoraggio e valutazione, unitamente all'elevata discrezionalità nella gestione delle strutture da parte dei soggetti affidatari, ha prodotto effetti diseguali sul piano della tutela dei diritti fondamentali delle persone accolte, determinando in alcuni casi situazioni di marginalizzazione, mancanza di servizi essenziali o violazioni dei parametri minimi stabiliti dalla normativa di riferimento[269].

---

[268] ActionAid, Accoglienza al collasso – Report 2024 (data di chiusura rapporto 03.03.2025), evidenzia che «nel 2023 il 68,3% dei posti nel sistema è coperto dai centri di accoglienza straordinaria. In linea con gli ultimi anni, l'accoglienza "straordinaria" è maggioritaria, nonostante i numeri non giustifichino un'emergenza». Report consultabile su https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/minidossier.openpolis.it/Accoglienza/Centri+d'Italia+ACCOGLIENZA+AL+COLLASSO.pdf

[269] *Ibidem*. Si evidenzia che lo schema di capitolato d'appalto approvato con decreto del Ministro dell'Interno del 04 marzo 2024 ha comportato un taglio delle spese che si ripercuoterà sulla garanzia dei diritti dei soggetti migranti ospitati all'interno dei Cas. In particolare, il Report analizza le differenze in termini di spese tra lo schema di capitolato del 2024 e il precedente (del 2021) e segnala un taglio delle spese con riferimento ai servizi: "informazione orientamento legale", "orientamento al territorio", "assistenza psicologica" e "somministrazione di corsi di lingua italiana". Difatti, come evidenziato nel report «Nei Cas e negli altri centri di prima accoglienza invece versioni compresse e dequalificate di questi servizi sono ora ricomprese nell'assistenza sociale: un'attività multidisciplinare che non compete più necessariamente a un assistente sociale, ma a un più generico "operatore sociale", incarico ibrido che può essere ricoperto an- che da laureati in antropologia, scienze politiche, sociologia, giurisprudenza o psicologia, ma con un inquadramento retributivo più basso rispetto a un vero assistente sociale. E così il servizio di orientamento legale si trasforma nella semplice diffusione e traduzione di materiale informativo, mentre l'insegnamento della lingua si limita a delle video lezioni, a meno che il gestore non riesca a organizzarsi con soggetti terzi, senza che per questi sia previsto alcun tipo di rimborso».

In particolare, le prestazioni che dovrebbero essere garantite in conformità al d.lgs. n. 142/2015 e alle disposizioni attuative – quali l'assistenza legale, sanitaria, psicologica, i corsi di lingua italiana e l'orientamento al territorio – risultano spesso erogate in modo discontinuo o inadeguato dai CAS, in assenza di ispezioni da parte delle prefetture[270], rispetto ai centri governativi o alle strutture inserite nel sistema ordinario di accoglienza. La logica concorrenziale della gara pubblica, in assenza di criteri qualitativi stringenti e di controlli sistematici, ha talora incentivato una gestione improntata alla riduzione dei costi piuttosto che alla tutela della dignità e dell'integrazione dei beneficiari.

Questo disallineamento tra previsione normativa e prassi gestionale ha suscitato ripetute censure da parte della società civile, degli organismi internazionali e delle Autorità garanti, imponendo la necessità di un rafforzamento dei meccanismi di controllo, di un'omogeneizzazione degli standard qualitativi e di una progressiva riconduzione dell'accoglienza all'interno di un modello pubblico, strutturato, partecipato e fondato sul principio della solidarietà istituzionale.

A fronte di tali disfunzioni, il legislatore è intervenuto con il d.l. 21 ottobre 2020, n. 130 (convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173), ridefinendo le condizioni materiali di accoglienza nei centri governativi, allo scopo di assicurare standard adeguati sotto il profilo igienico-sanitario e abitativo, sulla base di criteri e modalità da individuarsi con decreto del Ministro dell'interno, previo parere della Conferenza Unificata. In particolare, è stata precisata la tipologia di prestazioni che le strutture di accoglienza sono tenute ad erogare, includendovi: l'accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza psicologica e sociale, i servizi di mediazione linguistico-culturale, l'insegnamento della lingua italiana e i servizi di orientamento legale e territoriale. Per la fornitura dei beni e servizi funzionali al funzionamento delle strutture, il decreto ha previsto l'adozione di uno schema tipo di capitolato d'appalto, definito dal Ministero dell'interno con la collaborazione

[270] ActionAid, Il vuoto dell'accoglienza – Report 2022 (data di chiusura rapporto febbraio 2023), consultabile in https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/actionaid.it/uploads/2023/02/centri_italia_il_vuoto_accoglienza.pdf. Il Report 2022 sottolinea che solo il 40,5% dei centri presenti sul territorio ha subito un'ispezione dalle prefetture e dei centri controllati il 78,9% ha subito solo un controllo.

dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), allo scopo di garantire trasparenza, efficienza e uniformità nelle procedure di affidamento, a tutela dei diritti dei beneficiari e della legalità dell'azione amministrativa. Successivamente, allo stesso scopo, è intervento con il d.l. n. 20/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 50/2023[271].

Quest'ultimo ha introdotto, attraverso l'art. 5-bis, comma 4, il comma 2-bis all'art. 11 del d.lgs. n. 142/2015 con cui vengono istituiti nuovi centri "temporanei" e, difatti, nell'attesa dell'individuazione della disponibilità dei posti all'interno dei CPA o dei CAS, «l'accoglienza può essere disposta dal prefetto, per il tempo strettamente necessario, in strutture di accoglienza provvisoria». Si tratta, in effetti, di un nuovo circuito di accoglienza che si affianca ai sistemi già in uso e che, nuovamente,

[271] Tali sforzi risultano, in larga parte, privi di effettività nella prassi applicativa, laddove gli schemi di capitolato predisposti pur formalmente volti a regolare uniformemente la fornitura di beni e servizi nei centri di accoglienza, si caratterizzano per un'eccessiva elasticità strutturale e contenutistica. Tale flessibilità, lungi dal garantire un livello uniforme e adeguato delle prestazioni essenziali, ha prodotto una significativa variabilità nella qualità dei servizi resi, determinando un affidamento pressoché totale alla discrezionalità operativa degli enti gestori. In assenza di parametri vincolanti, chiari e cogenti – idonei a definire soglie qualitative minime per l'erogazione dei servizi di accoglienza materiale, assistenza sanitaria, mediazione culturale e supporto psicologico – si registra un'inaccettabile disparità di trattamento tra soggetti ospitati in strutture differenti, compromettendo l'uniformità del sistema e il rispetto dei diritti fondamentali dei beneficiari. Ne deriva una sostanziale vanificazione della funzione regolativa del capitolato, che dovrebbe costituire lo strumento principale per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Per un'analisi del c.d. decreto Cutro, F. BONETTI, O*sservazioni al decreto legge n. 20/2023*, in *Legislatura XIX, Senato della Repubblica, a.s. n. 591*, 21 marzo 2023; C. CAPPABIANCA, S. SPERANZA, L*e prime (dis)applicazione del cd. Decreto cutro*, in *Giustizia Insieme*, 31 gennaio 2024; C. MORSELLI, *Il sistema di accoglienza alla luce del decreto Cutro*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 5, 2023, pp. 1142 ss.; C. COSTANO, R. DALLA COSTA, *La protezione complementare dopo il d.l. 20/2023.Uno studio su lavoro e soggiorno anche a partire dall'esperienza della clinica legale migrazioni e diritti dell'Università degli studi di Palermo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2024; A. PRATICÒ, *Le procedure accelerate in frontiera introdotte dall'articolo 7-bis del decreto legge n. 20 del 2023 convertito con legge n. 50 del 2023, n. 3, 2023*, in *ivi*; C. FAVILLI*, Presupposti, limiti e garanzie applicabili al trattenimento del richiedente protezione internazionale soggetto a procedura di frontiera: commento al decreto del Tribunale di Catania del 29 settembre 2023,* in *ivi*; A. BRAMBILLA, L*e nuove procedure accelerate di frontiera. Quali prospettive in un'ottica di genere?*", in *Questione Giustizia*, n. 3, 2023, pp. 134 ss.; M. GIOVANNETTI, *Il prisma dell'accoglienza: la disciplina del sistema alla luce della legge n. 50/2023*, in *ivi*, pp. 141 ss.; N. ZORZELLA*, La riforma 2023 della protezione speciale: eterogenesi dei fini?*, in *ivi*, n. 1, 2023; A. DI FLORIO, *Dalla protezione umanitaria alla protezione complementare: cos'è cambiato?*, in *ivi*, 24 marzo 2023; G. SAVIO, *Le (apparentemente) minime modifiche alle disposizioni in materia di espulsioni apportate dal d.l. n. 20/2023*, in *ivi*, 5 aprile 2023; G. MENTASTI, *Decreto Cutro: gli ultimi sviluppi della normativa in tema di immigrazione*, in *Adim Blog*, aprile 2023; R. CHERCHI, *Il "decreto Cutro" tra domanda di forza lavoro e insofferenza per i diritti fondamentali*, in *ivi*; S. CURRERI, *L'oscillazione del pendolo, ovvero delle restrizioni della protezione speciale dopo la conversione del c.d. decreto Cutro*, in *ivi*, maggio 2023.

sembra mosso dall'esigenza di far fronte a un'emergenza tale da creare difficoltà nel trovare posti all'interno delle strutture ordinarie ovvero delle strutture straordinarie.
Analizzando le caratteristiche di questi nuovi centri, è possibile evidenziare la loro natura sussidiaria, laddove i richiedenti asilo possono essere accolti esclusivamente nelle more dell'individuazione di disponibilità di posti nei centri governativi già in uso quali CPA e CAS. In secondo luogo, sembrerebbero luoghi "aperti" e, dunque, non di trattenimento, da impiegare come approdo temporaneo in caso di numero limitato di posti negli "altri" centri. In terzo luogo, proprio dalla natura sussidiaria di tali centri sembra muoversi il secondo periodo del comma 2-bis dell'art. 11. Difatti, i centri "temporanei" non sono caratterizzati dagli stessi servizi sociali erogati nei CPA e nei CAS, ma vengono assicurati solo i servizi basilari come "le prestazioni concernenti il vitto, l'alloggio, il vestiario, l'assistenza sanitaria e la mediazione linguistico-culturale, secondo le disposizioni contenute nello schema di capitolato di gara di cui all'articolo 12". Sotto il profilo formale, la permanenza dei migranti nei Centri temporanei deve considerarsi strettamente limitata al tempo necessario per il loro trasferimento presso strutture del circuito "ordinario", coerentemente con la natura eccezionale e transitoria che caratterizza tali centri ai sensi della normativa vigente. Tuttavia, la potenziale allocazione prolungata di richiedenti protezione internazionale[272] – privi dei servizi essenziali previsti dai livelli minimi di accoglienza – non trova alcun fondamento giuridico né può essere giustificata in termini di mera contingenza gestionale o logistica.
Deve, infatti, affermarsi con chiarezza che il diritto all'accoglienza non assume carattere condizionato alla disponibilità di posti, ma costituisce una posizione giuridica soggettiva tutelata dall'ordinamento, strettamente connessa al diritto d'asilo. L'erogazione dei servizi e delle condizioni materiali di accoglienza non può dunque subire riduzioni, alterazioni o compressioni in funzione dell'efficienza amministrativa o della capacità ricettiva delle strutture disponibili.
In tal senso, una sistematica disparità di trattamento tra ospiti dei centri governativi e soggetti accolti nei CAS, ove sia determinata esclusivamente da carenze strutturali e

[272] ActionAid, *Accoglienza al collasso*, cit., evidenzia la mancanza di dati ufficiali in grado di comprovare l'effettiva temporaneità della permanenza nei centri di cui al comma 2-bis.

organizzative dello Stato, potrebbe configurare violazioni mosse da una logica emergenziale che, tuttavia, mal si concilia con i valori sottesi al diritto d'asilo e all'istituto dell'accoglienza, così come declinato dal diritto sovranazionale.

Pertanto, l'assenza di servizi essenziali, ove strutturale e non giustificata da comprovate esigenze emergenziali, integra, oltre allo spreco di risorse[273], una compressione ingiustificata dei diritti dei richiedenti asilo, riconducibile ad un'inefficienza istituzionale e non a un legittimo bilanciamento tra interessi pubblici e diritti individuali. In tale prospettiva, appare urgente e imprescindibile una riorganizzazione del sistema di accoglienza secondo principi di equità, universalità e adeguatezza, finalizzati a garantire standard omogenei in tutte le strutture e a realizzare un'effettiva protezione delle persone in condizioni di vulnerabilità. Altrettanto importante appare una revisione dell'impianto normativo e regolamentare in materia di appalti pubblici nel settore dell'accoglienza, che preveda standard inderogabili, meccanismi di controllo effettivi e sanzioni proporzionate in caso di inadempimento, al fine di assicurare il rispetto dei diritti riconosciuti ai richiedenti protezione internazionale.

SEZIONE 3: I Centri di permanenza per i rimpatri

9. I Centri di Permanenza per i Rimpatri e l'assenza di garanzie in ordine al trattenimento.

Gli stranieri che fanno ingresso irregolare nel territorio dello Stato e che non presentano domanda di protezione internazionale – ovvero che, pur avendola avanzata, risultano privi dei requisiti per il riconoscimento – sono sottoposti, ai sensi dell'art. 14 T.U.I., alla misura del trattenimento nei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), predisposta al fine esclusivo di rendere possibile l'esecuzione del provvedimento di espulsione. La disciplina dei CPR rappresenta, sul piano storico-

[273] ActionAid, Accoglienza al collasso, cit., evidenzia i costi (maggiori) di mantenimento e di gestione delle strutture temporanee di cui al comma 2-bis dell'art. 11 del d.lgs. 142/2015 rispetto alle strutture del circuito ordinario.

normativo, la prima forma di trattenimento amministrativo espressamente introdotta in un testo legislativo nazionale.

A tale longevità[274] dell'istituto non ha tuttavia fatto seguito un corrispondente adeguamento alle garanzie costituzionali in materia di privazione della libertà personale, con particolare riferimento ai «modi» e alle condizioni della restrizione che, alla luce dell'art. 13 Cost., devono essere rigidamente predeterminati dalla legge. Ciò determina una persistente disomogeneità e frammentarietà della disciplina, aggravata dalla distanza fra previsione normativa e attuazione pratica.

Dal punto di vista strutturale e funzionale, i CPR presentano analogie con gli *hotspots* – anch'essi qualificabili come «centri chiusi» – nella misura in cui entrambi implicano, di fatto, una limitazione della libertà di movimento. Tuttavia, le due tipologie di strutture si differenziano quanto alla finalità: negli *hotspots* il trattenimento (o, più correttamente, la limitazione della libertà) è strumentale a operazioni di identificazione, registrazione e, se del caso, avvio delle procedure di asilo, mentre nei CPR esso è diretto all'attuazione dell'allontanamento coattivo dal territorio dello Stato, costituendo dunque una misura funzionale alla fase esecutiva dell'espulsione[275].

La disciplina relativa a tali centri ha subito nel tempo numerose modifiche, sia sotto il profilo organizzativo sia terminologico. In origine, la legge n. 40/1998 ("Turco-

[274] I centri in cui viene realizzato un trattenimento vengono istituiti con legge 40 del 1998.

[275] Il trattenimento presso un CPR sembrerebbe assumere i caratteri di una misura (cautelare) di polizia, dal contenuto e presupposti analoghi alle c.d. misure precautelari previste dal codice di procedura penale. Che il trattenimento dello straniero sia una misura cautelare, il cui obiettivo principale è la tutela della procedura di allontanamento o rimpatrio, emerge chiaramente anche dall'art. 15, par. 6, della Direttiva 2008/115/CE. In tema, G. CAMPESI, *I centri di identificazione ed espulsione come strumento di governo della pericolosità sociale*, in A. SPENA, V. MILITELLO (a cura di), *Il traffico di migranti*, cit., pp. 221 ss.; ID., *La detenzione amministrativa degli stranieri in Italia: storia, diritto, politica*, Roma, Carocci editore, 2013; A. CAPUTO, *Espulsione e detenzione amministrativa*, in *Questione Giustizia*, n. 3, 1999, 424 ss.; ID., *La detenzione amministrativa dei migranti e la Costituzione: una questione aperta*, in *Il Ponte*, V. 71, n. 5-6, 2015, pp. 164 ss. Una precisazione, tuttavia, risulta indispensabile. Diversamente dal processo cautelare penale in cui il modello restrittivo della libertà personale ruota intorno ai gravi indizi di colpevolezza e alle esigenze cautelari, quello amministrativo delle espulsioni, ad eccezione delle ipotesi di pericolo di fuga dello straniero o di un suo comportamento gravemente compromissorio, trova giustificazione attraverso il riferimento a situazioni il più delle volte dipendenti dall'azione della medesima pubblica amministrazione (si veda, per esemplificare, il comma 5 dell'art. 14 T.U.I. che comporta l'aumento della durata del trattenimento per cause anche indipendenti dal comportamento dell'interessato). In tema, P. GUALTIERI, *Il trattenimento dello straniero nel prisma sanzionatorio italiano*, in A. MASSARO (a cura di), *La tutela della salute dei luoghi di detenzione. Un'indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CPR*, Roma, Roma-TrePress, 2017, p. 391.

Napolitano") aveva introdotto i «Centri di permanenza temporanea e assistenza» (CPTA), in cui era possibile trattenere i destinatari di provvedimenti di espulsione. Successivamente, la denominazione fu ridotta a «Centri di permanenza temporanea» (CPT), per poi essere trasformata, con il d.l. n. 92/2008 (pacchetto "sicurezza"), in «Centri di identificazione ed espulsione» (CIE). Infine, con l'art. 19, comma 1, del d.l. n. 13/2017 (convertito dalla legge n. 46/2017), si è giunti all'attuale definizione di «Centri di permanenza per i rimpatri» (CPR), che riflette l'enfasi posta dal legislatore sull'obiettivo espulsivo piuttosto che su quello identificativo[276].

Anche il tempo massimo del trattenimento ha conosciuto una progressiva evoluzione, spesso condizionata da contingenze politiche e da emergenze percepite in materia migratoria. In particolare, il limite attuale di diciotto mesi è stato raggiunto attraverso due interventi legislativi ravvicinati: il primo con il d.l. 10 marzo 2023, n. 20, convertito con legge 5 maggio 2023, n. 50 (c.d. decreto "Cutro"[277]), che ha ampliato i termini del trattenimento; il secondo con il d.l. 19 settembre 2023, n. 124 (convertito nella legge 13 novembre 2023, n. 162), che ha consolidato tale durata massima. Intendendo analizzare il decreto "Cutro" - menzionato anche in precedenza – esso interviene in diversi ambiti del diritto dell'immigrazione, quali il tema dei flussi di ingresso per lavoro, dell'immigrazione clandestina, la protezione internazionale, protezione speciale e permessi per cure mediche e calamità. In questa sede, l'attenzione verrà soffermata solo sulla disciplina del trattenimento amministrativo dei migranti. Il d.l. n. 20/2023 sembra perseguire due obiettivi: da un lato, accelerare i rimpatri, con il conseguente incremento dei CPR, quale luogo di trattenimento in attesa dell'espulsione[278]; dall'altro lato, potenziare le procedure accelerate per il

[276] Il d.l. n. 13/2017, convertito in l. n. 46/2017, ha modificato la denominazione dei Centri di identificazione ed espulsione in Centri di permanenza per il rimpatrio. Analizzando adesso tale passaggio, si può a primo acchito rilevare che si è trattato di un semplice cambio di denominazione, poiché la funzione è rimasta la stessa. Lo scopo del legislatore era quello di rendere il più celere possibile l'espletamento del provvedimento di espulsione dello straniero e per tale ragione è stato previsto un aumento dei centri distribuiti in maniera uniforme e strategica su tutto il territorio italiano.

[277] In data 26 febbraio 2023, lungo la riva del litorale di Steccato di Cutro si è consumato l'ennesimo terribile naufragio che ha tolto la vita a novantaquattro migranti. In risposta, il Governo Meloni è intervenuto sul tema dell'immigrazione irregolare celebrando un Consiglio dei Ministri speciale, a Cutro, luogo della tragedia, che ha portato alla successiva emanazione dell'omonimo "Decreto".

[278] L'art. 7-bis, comma 2, Decreto Cutro, in tema di trattenimento della persona straniera durante lo svolgimento della procedura di frontiera di cui all'art. 28-bis d.lgs. n. 25 del 2008 afferma la possibilità di utilizzare la misura del trattenimento amministrativo in presenza di "rischio di fuga" del

riconoscimento della protezione internazionale nelle zone di frontiera, al fine di precludere immediatamente l'ingresso nel territorio dello Stato a chi non presenta i requisiti necessari[279]. Inoltre, al fine di incrementare la costruzione di nuovi centri,

---

richiedente asilo, che si ricava in caso di: 1. mancato possesso del passaporto o di altro documento equipollente, in corso di validità; 2. precedente dichiarazione o attestazione falsa delle proprie generalità; 3. violazione di un precedente ordine di allontanamento o delle misure disposte in caso di concessione di un termine per la partenza volontaria. Viene affermato che il richiedente può essere trattenuto durante lo svolgimento della procedura in frontiera al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato. Inoltre, aggiunge che il trattenimento può essere disposto qualora il richiedente non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, ovvero non presti idonea garanzia finanziaria. Tuttavia, il trattenimento non può protrarsi oltre il tempo strettamente necessario per lo svolgimento della procedura in frontiera, non potendo superare, comunque, le quattro settimane. Viene altresì disciplinato il trattenimento del soggetto sottoposto alla procedura di cui al regolamento cd. "Dublino III". Si afferma la possibilità di procedere attraverso il trattenimento della persona straniera nei CPR "in attesa del suo trasferimento" presso lo Stato competente ad esaminare la domanda secondo la cd. procedura Dublino ove sussista un "notevole rischio di fuga", da valutarsi caso per caso e solo qualora non possano disporsi le misure alternative al trattenimento nei CPR. Ai sensi dell'art. 14, comma 1-bis, T.U.I., le misure alternative sono: a) la consegna del passaporto o altro documento equipollente in corso di validità; b) l'obbligo di dimora in luogo preventivamente stabilito, ove possa essere agevolmente rintracciato; c) l'obbligo di presentazione, in date e orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente. Il notevole rischio di fuga sussisterebbe quando il richiedente si sia sottratto a un primo tentativo di trasferimento, ovvero qualora ricorrano almeno due delle seguenti circostanze: a) mancanza di un documento di viaggio; b) mancanza di un indirizzo affidabile; c) inadempimento all'obbligo di presentarsi alle autorità competenti; d) mancanza di risorse finanziarie; e) il richiedente ha fatto ricorso sistematicamente a dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalità anche al solo fine di evitare l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione. Anche in tal caso il trattenimento non potrà protrarsi oltre il tempo strettamente necessario per l'esecuzione del trasferimento e, non potrà superare, comunque, le sei settimane, in tal caso, tuttavia, prorogabili di ulteriori 30 giorni, fino ad un massimo di ulteriori sei settimane in caso di gravi difficoltà relative all'esecuzione del trasferimento. Per un'analisi delle misure alternative, G. SAVIO, *Misure alternative al trattenimento e garanzie difensive: commento alla sentenza n. 280/2019 della Corte Costituzionale*, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2020, pp. 231 ss.; ID., *Le misure alternative al trattenimento amministrativo dei migranti in attesa di espulsione*, in *Adim Blog*, Agosto 2020.

[279] L'art. 7-bis del Decreto Cutro, interviene sulle procedure accelerate di frontiera. In particolare, aggiunge tra le cd. procedure accelerate - in cui «la Questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione e decide entro i successivi due giorni» - quella nel caso di «domanda di protezione internazionale presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4 da un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2-bis» che, a propria volta, conferma che «nei casi di cui alle lettere b) e b-bis) del comma 2 la procedura può essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4 e la Commissione territoriale decide nel termine di sette giorni dalla ricezione della domanda». Di conseguenza, vengono abbreviati i termini: non più sette giorni per procedere all'audizione e due per la decisione, ma vengono stabiliti complessivamente sette giorni decorrenti dalla ricezione della domanda. Per un'analisi approfondita delle disposizioni contenute, A.F. COVELLA, *Un'analisi della normativa contenuta nel Decreto-legge n. 20 del 2023 (c.d. DL Cutro): La prima parte di un approfondimento sul DL 20/2023 convertito con modifiche nella Legge 50/23*, in *Melting Pot Europa*, 1 giugno 2023; C. MORSELLI, *Il sistema di accoglienza alla luce del Decreto Cutro*, cit., pp. 1142 ss.; M. GIOVANNETTI, *Il prisma dell'accoglienza*, cit., pp. 141 ss.; F. BONETTI, *Osservazioni al Decreto Legge n. 20/2023*, cit.; ASGI, *La riforma della protezione speciale a*

l'art. 10 introduce la facoltà, in sede di individuazione, acquisizione o ampliamento dei centri di permanenza per i rimpatri (CPR), di derogare, fino al 31 dicembre 2025, alle disposizioni di legge ad eccezione di quelle penali, antimafia e dei vincoli inderogabili dell'Unione europea, consentendo una maggiore speditezza nello svolgimento delle procedure[280].

La scelta di aumentare il limite temporale massimo segna un significativo inasprimento delle misure di trattenimento amministrativo, accentuando il dibattito sulla loro compatibilità con il principio di proporzionalità[281] e con la giurisprudenza europea in materia di privazione della libertà personale di cittadini di Paesi terzi.

In particolare, l'art. 14, comma 5, del T.U.I., a seguito delle modifiche apportate dall'art. 20, comma 1 del d.l. n. 124/2023, afferma ora che «il termine complessivo di sei mesi può essere prorogato dal giudice, su richiesta del questore, per ulteriori periodi di tre mesi e per una durata complessiva non superiore ad altri dodici mesi, nei casi in cui, nonostante sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, l'operazione di allontanamento sia durata più a lungo a causa della mancata cooperazione da parte

---

seguito del D.L. n. 20 del 10 marzo 2023 e le modifiche in tema di conversione di tale permesso e di quelli per cure mediche e calamità, in *www.asgi.it/le-schede*, giugno 2023.

[280] L'art. 10 del decreto "Cutro", rubricato «Disposizioni per il potenziamento dei centri di permanenza per i rimpatri» prevede la facoltà in sede di costruzione dei centri di permanenza per i rimpatri e fino al 31 dicembre 2025, di derogare ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatte comunque salve le disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (decreto-legislativo. 6 settembre 2011, n. 159) nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. La disposizione deriva dalle esigenze di celerità connesse all'eccezionale afflusso di migranti che caratterizzava il periodo, nonché dalla necessità di maggiore speditezza nello svolgimento delle procedure relative all'ampliamento della rete dei CPR. Analogamente, l'art. 5-bis del Decreto Cutro, introduce ulteriori misure per il potenziamento tecnico - logistico del sistema di prima accoglienza e dei controlli di frontiera volte ad una più rapida realizzazione dei punti di crisi (*hotspots*), di «strutture analoghe» e di centri governativi di supporto alla gestione dei flussi. Nell'ottica di prevenire situazioni di sovraffollamento e di assicurare la migliore gestione degli *hotspots* e dei centri governativi di prima accoglienza, anche nel caso di arrivi consistenti e ravvicinati, si estendono in via temporanea e comunque fino 31 dicembre 2025, le stesse deroghe all'applicazione della normativa vigente per i CPR anche alla realizzazione delle già menzionate strutture di accoglienza e gestione dei flussi migratori. Inoltre, al dichiarato fine «di assicurare adeguati livelli di accoglienza» presso l'*hotspot* di Lampedusa - in presenza di «situazioni di particolare affollamento» - il comma 2 dell'art. 5-bis del Decreto Cutro stabilisce che il Ministero dell'interno, fino al 31 dicembre 2025, possa avvalersi della Croce Rossa Italiana per la gestione della struttura, con le medesime facoltà di deroga alla legislazione vigente viste sopra.

[281] In tema di principio di proporzionalità, A. SANDULLI, *Proporzionalità*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2006; M. D'ALBERTI, *Peripezie della proporzionalità*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, *numero speciale: "I principi nell'esperienza giuridica. Atti del Convegno della Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza"*, Roma, 14-15 novembre 2014, pp. 279 ss.

dello straniero o dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi». Dunque, complessivamente, diciotto mesi.

Permangono rilievi critici circa la conformità del sistema dei CPR ai principi costituzionali e convenzionali, in particolare con riguardo alla necessità di garantire condizioni materiali e procedurali idonee a prevenire trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU) e alla previsione di un controllo giurisdizionale effettivo e tempestivo sulla legittimità e sulla durata del trattenimento[282]. La normativa vigente, pur prevedendo un provvedimento giudiziario di convalida in ordine alla proroga, è stata accusata di eccessiva elasticità nella formulazione delle cause di trattenimento e di insufficiente rigidità nel fissare standard minimi delle strutture, lasciando ampi margini di discrezionalità gestionale[283]. Inoltre, la mancanza di un adeguato sistema di monitoraggio uniforme e indipendente ha favorito una prassi applicativa disomogenea sul territorio nazionale, con significative differenze nel trattamento dei migranti trattenuti.

La persistente sottovalutazione degli effetti della detenzione amministrativa nei confronti degli stranieri in attesa di espulsione costituisce uno dei nodi critici del sistema dei CPR. Tale sottovalutazione appare favorita, da un lato, dalla terminologia attenuata impiegata dal legislatore, che ricorre al termine "trattenimento" – semanticamente distante dalla nozione di reclusione penale – e, dall'altro, dalla

---

[282] Il Garante nazionale per i diritti delle persone private della libertà personale nella Relazione al Parlamento 2020 del 26 giugno 2020, p. 270, affermava che «i CPR continuano a essere semplici strutture di mero confinamento, gestite con edilizia rudimentale, inadeguate alla complessità delle dinamiche che una permanenza prolungata determina. Luoghi che così si configurano come 'non pensati', ma meramente strumentali a contenere persone fino al raggiungimento dell'obiettivo ultimo e unico del rimpatrio. La permanenza in essi segue le sorti di un 'effetto collaterale', che si vorrebbe evitare e che è sostanzialmente sottovalutato».

[283] In tema, M. SAVINO, *L'"amministrativizzazione" della libertà personale dei migranti e del due process dei migranti: il caso Khlaifia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3-4, 2015, p. 50 ss.; F.B. MORELLI, *La tutela della libertà personale dello straniero presente sine titulo sul territorio nazionale tra respingimento, espulsione e trattenimento*, in O. GIOLO, M. PIFFERI (a cura di), *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 156 ss.; G. SAVIO, *La detenzione amministrativa degli stranieri: da misura eccezionale a strumento di (inefficace) controllo ordinario dell'immigrazione illegale e di mortificazione delle garanzie fondamentali*, in *Antigone*, n. 3, 2012; G. COLAVECCHIO, *Detenzione in assenza di reato: il trattenimento amministrativo degli stranieri*, in *Democrazia e Sicurezza*, n. 4, 2015, pp. 161 ss.; A. DI MARTINO, *La disciplina dei c.i.e. è incostituzionale. Un pamphlet"*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 11 maggio 2012; S. CASU, *La tendenza alla crimmigration e la detenzione "amministrativa" dello straniero come elusione delle garanzie penali del soggetto in vinculis*, in *iusinitinere.it*, 27 novembre 2021.

percezione diffusa secondo cui i destinatari di questa misura sarebbero soggetti "di transito", destinati a permanere per un periodo limitato nel territorio dello Stato, in vista dell'allontanamento. Questa rappresentazione riduttiva ha contribuito a impedire, nel corso degli anni, l'avvio di un dibattito strutturato e coerente sul tema, lasciando la materia esposta a interventi frammentari e discontinui, spesso condizionati dall'orientamento politico governativo[284].

Le ricadute di tale approccio emergenziale si sono riflesse, in via diretta, sui diritti fondamentali dei migranti trattenuti. La cosiddetta "detenzione senza reato" – istituto che, sul piano logico e giuridico, dovrebbe costituire una misura meno afflittiva rispetto alla detenzione penale – si rivela, nella prassi, paradossalmente più gravosa rispetto alla reclusione espiata negli istituti penitenziari. La ragione principale risiede nell'assenza di un quadro normativo puntuale e vincolante che disciplini le condizioni materiali e organizzative del trattenimento, determinando un'ampia variabilità tra centri e un'incertezza strutturale sui diritti concretamente esigibili dagli ospiti.

Sotto il profilo costituzionale, l'art. 14 T.U.I. fornisce una base giuridica alla misura del trattenimento, in linea con l'art. 13 Cost., che ammette restrizioni alla libertà personale solo nei casi e nei modi previsti dalla legge e con riserva di giurisdizione[285]. Tuttavia, mentre il legislatore ha individuato il "caso" – ossia

---

[284] A. DI MARTINO, *Centri, campi, Costituzione*, cit., pp. 28 ss., secondo cui «ancor meno importa la relativa etichettatura: si tratti di "detenzione", qualunque forma essa assuma; si tratti di restrizione, "qualsiasi altra" forma essa assuma». Ancor prima, il medesimo A. aveva con tenacia evidenziato che «Quando la Costituzione richiede la definizione per legge dei "modi" della restrizione intende pertanto fare riferimento alla necessità che la legge indichi requisiti ulteriori rispetto a quello della mera coercizione, i quali ne definiscano, per l'appunto […] le modalità»; G. SANTORO, *L'assenza di una legge sui modi del trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri e di un giudice in caso di violazioni dei diritti fondamentali dei trattenuti*, in *Critica del Diritto*, n. 1, 2024; A. CIERVO, *Limitazioni alla libertà personale*, cit.

[285] G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 359, afferma che «La legge non può più consentire le limitazioni della libertà personale ad opera di chiunque, ma può consentire qualunque limitazione di tale libertà che sia da essa prevista è disposta in concreto dal giudice». In tema, M. SAVINO, *Le libertà degli altri*, cit., pp. 343 ss.; D. LOPRIENO, *"Trattenere e punire". La detenzione amministrativa dello straniero*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 148 ss., dove l'A. afferma la tendenza giurisprudenziale alla convalida dei trattenimenti, anche sproporzionati; G. BASCHERINI, *A proposito delle più recenti riforme in materia di trattenimento dello straniero nei centri di identificazione ed espulsione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012; P. BONETTI, *Espulsione, accompagnamento e trattenimento dello straniero di fronte alla riserva di giurisdizione prevista dalla Costituzione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 4, 2000; A.

l'ipotesi legittimante la privazione della libertà – non ha mostrato pari attenzione nella definizione dei "modi" del trattenimento, che la Carta costituzionale impone di disciplinare contestualmente[286]. Questa lacuna normativa si traduce in una delega sostanziale alle prassi amministrative e alla discrezionalità gestionale, con l'effetto di rendere il trattamento dei migranti nei CPR fortemente dipendente da regolamenti interni e decisioni operative non sempre sottoposte a un effettivo controllo giurisdizionale[287]. In assenza di un sistema unitario di standard minimi – relativi, ad esempio, a spazi vitali, assistenza sanitaria, mediazione culturale, attività ricreative e tutela legale – il trattenimento amministrativo rischia di configurarsi come una privazione della libertà personale priva delle garanzie che la Costituzione e le convenzioni internazionali richiedono[288].

CAPUTO, *La detenzione amministrativa e la Costituzione: interrogativi sul diritto speciale degli stranieri*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2000.

[286] Tra i principali profili critici evidenziati dal Garante nella Relazione al Parlamento del 2020, p. 271, vi sono: «1) misura di privazione della libertà adottata da un'Autorità amministrativa in relazione a responsabilità estranee al profilo penale e sottoposta al vaglio di un'Autorità giudiziaria senza ulteriori competenze in tema di habeas corpus; 2) assenza di compiti di vigilanza sui Centri da parte dell'Autorità giudiziaria, analogamente a quanto previsto dall'articolo 69 o.p.; 3) assenza di meccanismi di reclamo che consentano di ricorrere di fronte a un'Autorità giudiziaria o ad altre Autorità indipendenti per le condizioni di trattenimento».

[287] In tema, Il 13 dicembre 2024 il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti (CPT) del Consiglio d'Europa ha pubblicato un report sulla visita svolta in Italia dal 2 al 12 aprile 2024 nei centri per il rimpatrio presenti a Milano, Gradisca, Potenza e Roma. Nello specifico, vengono riportati alcuni casi di maltrattamenti fisici e di uso eccessivo della forza da parte del personale di polizia nei confronti di persone trattenute nei CPR visitati, si rilevano carenze nella fornitura del cibo e nei servizi di igiene disponibili, così come nelle attività ricreative che dovrebbero essere disponibili nei centri, anche in considerazione del lungo periodo di attesa dei soggetti trattenuti. In report è consultabile in https://rm.coe.int/1680b2c7e7.

[288] Sul punto, è emblematica la sentenza n. 96/2025 della Corte cost. Le questioni erano state rimesse dal Giudice di pace di Roma, sezione stranieri, chiamato a convalidare provvedimenti di trattenimento di stranieri in un CPR. Il rimettente segnalava che il trattenimento si svolge secondo modalità e procedimenti non disciplinati da una normativa di rango primario, in violazione della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, secondo comma, della Costituzione; aveva inoltre lamentato l'omessa previsione di standard minimi di tutela giurisdizionale, con disparità di trattamento rispetto ai detenuti in carcere, che usufruiscono delle garanzie dell'ordinamento penitenziario. La Corte, anche in questa sede, ha riaffermato che il trattenimento nei CPR implica un «assoggettamento fisico all'altrui potere», incidente sulla libertà personale e - sebbene abbia dichiarato le questioni sollevate dal Giudice di Pace di Roma, sezione stranieri, inammissibili – ha, comunque, ritenuto sussistente il vulnus denunciato dal giudice a quo con riguardo alla riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13 cost., in quanto l'art.14 T.U.I. (disposizione, in effetti, censurata) reca una disciplina del tutto inidonea a definire, con sufficiente precisione, quali siano le modalità della restrizione, ovvero quali siano i diritti delle persone trattenute nel periodo in cui sono private della libertà personale; disciplina rimessa, quasi per intero, a norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi discrezionali.

In definitiva, il sistema dei CPR, pur essendo una componente strutturale e ormai consolidata della politica migratoria italiana, continua a presentare profili problematici sia sul piano della legittimità costituzionale, sia su quello dell'effettività delle garanzie, rimanendo terreno di tensione tra le esigenze di controllo dell'immigrazione irregolare e il rispetto dei diritti fondamentali della persona.

10. Da CIE a CPR: nuova vita, vecchi problemi.

Sebbene i CPR siano i luoghi ove in via principale e per periodi di tempo più lunghi avviene la detenzione amministrativa degli stranieri, sono ancora molte le criticità in punto di condizioni di trattenimento.

Nonostante la delicata funzione svolta da tali Centri, la disciplina relativa al funzionamento e degli stessi appare lacunosa, laddove manca uno strumento normativo di rango adeguato in grado di dettare un puntuale complesso di regole generalmente valido per la detenzione amministrativa, idoneo a garantire condizioni di trattenimento uniformi per l'intero territorio nazionale, dignitose e rispettose del dettato costituzionale[289]. Come affermato chiaramente dal Garante, «i CPR continuano a essere semplici strutture di mero confinamento, gestite con edilizia rudimentale, inadeguate alla complessità delle dinamiche che una permanenza prolungata determina. Luoghi che così si configurano come "non pensati", ma meramente strumentali a contenere persone fino al raggiungimento dell'obiettivo ultimo e unico del rimpatrio. La permanenza in essi segue le sorti di un "effetto collaterale", che si vorrebbe evitare e che è sostanzialmente sottovalutato»[290]. Riprendendo le parole del Garante, probabilmente, la condizione di "trattenuto"[291] del migrante è stata negli anni sottovalutata vuoi per il nome "trattenimento" che solo lontanamente evoca la reclusione penale, vuoi perché i destinatari di tale strumento

[289] In tema, F. VASSALLO PALEOLOGO*, Normativa e prassi applicate nei centri di identificazione ed espulsione (CIE),* in *Rassegna italiana di criminologia,* n. 2, 2014, pp. 152 ss.

[290] Garante nazionale diritti delle persone private della libertà personale, Relazione al Parlamento 2020, 26 giugno 2020, p. 270.

[291] Che comporta un assoggettamento fisico che si configura nell'obbligo di soggiornare all'interno di aree recintate, sottoposte a monitoraggio continuo, mediante il sistema di videosorveglianza o di vigilanza armata; l'interessato non può uscire o comunque ha l'obbligo di farvi rientro entro orari stabiliti; generalmente non può allontanarsi e non può incontrare i propri familiari o parenti senza una preventiva autorizzazione; non può trattenere con sè oggetti che potrebbe utilizzare per eludere i controlli o evadere dal centro.

sono soggetti "passeggeri" e, comunque, destinati ad essere allontanati dall'Italia e ciò ha impedito che negli anni si avviasse un confronto serio sulla materia, sino ad ora governata sulla scorta dei colori politici del momento. Tuttavia, la conseguenza di questa mancanza è gravata sui diritti dei soggetti più fragili: i migranti. Si parla a questo proposito di "detenzione senza reato"[292] che, sebbene sulla carta sia più lieve di quella rivolta al condannato nel processo penale, continua paradossalmente a rivelarsi più afflittiva di quella che si svolge negli istituti di espiazione di pena, in ragione dell'assenza di un idoneo e chiaro quadro giuridico delle condizioni e delle modalità di trattenimento[293]. Il legislatore, infatti, ha previsto una precisa base giuridica del trattenimento nell'art. 14 T.U.I., tuttavia non fa menzione in ordine alla previsione dei modi del trattenimento, nonostante l'art. 13 Cost. sia chiaro sul punto, ritenendo fondamentale stabilire "casi e modi" in cui è possibile procedere con strumenti di restrizione della libertà personale. Nonostante le critiche avanzate dalla dottrina[294] e dal Garante, allo stato, il sistema di gestione dei CPR è caratterizzato da un approccio cangiante, diversificato a seconda del centro in cui viene trattenuto il soggetto migrante e, dunque, disomogeneo, talvolta in aperto contrasto con il rispetto della dignità delle persone trattenute e privo di adeguati mezzi di reclamo[295].

---

[292] CILD, *Buchi neri. La detenzione senza reato nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR), Primo rapporto*, *Gennaio 2020-Luglio 2021*, Roma, Antigone Edizioni, 2021. In tema, D. LOPRIENO, *Il trattenimento dello straniero alla luce della L. n. 132 del 2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019, p. 4.

[293] Sul punto, la sentenza della Corte EDU, n. 17499 del 03 luglio 2024, con cui i giudici di Strasburgo riprendono l'orientamento secondo cui gli standard di tutela discendenti dall'art. 3 CEDU (che la stessa Corte ha elaborato essenzialmente in relazione al contesto penitenziario) si applicano a qualsiasi forma di privazione della libertà personale, ovunque essa si realizzi e dunque anche all'interno dei CPR. Principio adottato nella decisione prima menzionata nei confronti di una donna "detenuta" all'interno del CPR di Roma Ponte Galeria. Nello specifico, la Corte, accogliendo la richiesta di adozione di un provvedimento cautelare d'urgenza ex art. 39 CEDU ha ordinato la liberazione della trattenuta ed il trasferimento in una struttura adeguata alle sue esigenze di cura, ritenendo che la situazione di salute della stessa fosse incompatibile, alla luce dell'art. 3 CEDU, con lo stato detentivo.

[294] In tema, A. PUGIOTTO, *La "galera amministrativa"*, cit.; D. LOPRIENO, *Il trattenimento dello straniero*, cit.; G. COLAVECCHIO, *Detenzione in assenza di reato*, cit., pp. 161 ss.

[295] Si veda, ancora una volta, Garante nazionale diritti delle persone private della libertà personale Relazione al Parlamento 2020, 26 giugno 2020, p. 271, in cui si afferma che tra i principali profili di criticità vi sono: «1) misura di privazione della libertà adottata da un'Autorità amministrativa in relazione a responsabilità estranee al profilo penale e sottoposta al vaglio di un'Autorità giudiziaria senza ulteriori competenze in tema di habeas corpus; 2) assenza di compiti di vigilanza sui Centri da parte dell'Autorità giudiziaria, analogamente a quanto previsto dall'articolo 69 o.p.; 3) assenza di meccanismi di reclamo che consentano di ricorrere di fronte a un'Autorità giudiziaria o ad altre Autorità indipendenti per le condizioni di trattenimento».

Proprio con riferimento a questi aspetti, risulta emblematica l'assenza di un potere di vigilanza – assimilabile a quello della magistratura di sorveglianza – che abbia la possibilità di controllare come la privazione della libertà convalidata nel concreto si realizzi.

In questa cornice, si inserisce la scelta del legislatore di ricorrere a un atto regolamentare, denominato Regolamento unico CIE (ora CPR) emanato dal Ministero dell'Interno il 20 ottobre 2014 e recante i «Criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione»[296], emanato allo scopo di tentare di assicurare livelli di accoglienza uniformi su tutto il territorio nazionale: vengono in questo modo fissati standard minimi in materia di tutela della salute, assistenza linguistico-culturale, diritto di ricevere visite, libertà di corrispondenza, accesso ai centri da parte di soggetti qualificati, modalità di vigilanza e controllo[297]. A questo strumento formalmente inadeguato, si affianca l'applicazione concreta della previsione dell'art. 19, comma 3, d.l. n. 13/2017, ai sensi della quale la collocazione dei nuovi centri dovrebbe privilegiare «i siti e le aree […] nei quali siano presenti strutture di proprietà pubblica che possano essere, anche mediante interventi di adeguamento o ristrutturazione, resi idonei allo scopo, tenendo conto della necessità di realizzare strutture di capienza limitata idonee a garantire condizioni di trattenimento che assicurino l'assoluto rispetto della dignità della persona»[298]. Sul Regolamento si è espresso anche il Garante che lo definisce «uno strumento che, pur non essendo di rango legislativo, conserva comunque il pregio di aver introdotto disposizioni omogenee e uniformi per tutti i Centri del territorio nazionale» indicando, tuttavia, subito dopo, una serie di integrazioni necessarie almeno sotto tre profili: la salute e l'assistenza medica, la libertà di corrispondenza telefonica e l'uso

[296] Regolamento recante «Criteri per l'organizzazione e la gestione dei Centri di identificazione ed espulsione», approvato con decreto del Ministro dell'interno del 20 ottobre 2014 n. 12700. Consultabile in https://www.meltingpot.org/app/uploads/2014/12/2014_12_02_regolamento_cie.pdf

[297] In particolare, l'art. 1 del predetto decreto indica, tra gli obiettivi principali, quello di «assicurare allo straniero irregolare la necessaria assistenza e il pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona anche in considerazione [...] del suo stato di salute psico-fisico», valutato al momento dell'arrivo presso il centro e monitorato nel corso del suo "soggiorno".

[298] Camera dei deputati, Documentazione parlamentare, Studi, 27 giugno 2019.

di mezzi di comunicazione telematica e, ancora, l'apertura dei centri alla società civile organizzata[299].

Il decreto del Ministro dell'Interno del 19 maggio 2022 ha introdotto nuove linee guida per la gestione del CPR attraverso la "Direttiva recante Criteri per l'organizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri previsti dall'art. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni" che ha espressamente soppresso e sostituito il decreto del 20 ottobre 2014[300]. La c.d. direttiva "Lamorgese", concepita con la finalità dichiarata di uniformare le modalità di organizzazione e gestione dei CPR sull'intero territorio nazionale, si è in realtà tradotta, sul piano operativo, in un intervento prevalentemente volto a irrigidire le condizioni di trattenimento degli stranieri. Più che definire standard qualitativi minimi o garantire un'omogeneità sostanziale nella tutela dei diritti fondamentali, il provvedimento ha infatti inasprito i controlli interni e, per esempio, ha limitato ulteriormente le possibilità di comunicazione con l'esterno dei soggetti trattenuti, cristallizzando prassi restrittive già, peraltro, radicate in molte strutture[301].

---

[299] Garante nazionale, «Norme e normalità. Standard per la privazione della libertà delle persone migranti. Raccolta delle raccomandazioni 2016-2018».

[300] Consultabile in https://prefettura.interno.gov.it/sites/default/files/5/2024-10/2022.05.19_direttiva_regolamento_cpr.pdf

[301] Sul punto, si veda il Rapporto sulle visite effettuate nei centri di permanenza per i rimpatri (CPR) (2019-2020) del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, consultabile in https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/b7b0081e622c62151026ac0c1d88b62c.pdf - che evidenzia la necessità per le persone trattenute di utilizzare dispositivi di comunicazione, utili strumenti (oramai, potremmo dire necessari) per il godimento di diritti fondamentali (quali il diritto di difesa e il diritto alla vita privata e familiare). Tuttavia, il Garante, nel Rapporto, sottolinea la prassi dei centri visitati di limitarne l'utilizzo, distinguendo i centri i tre diverse categorie: 1) Centri che requisiscono all'ingresso i telefoni cellulari personali e consentono esclusivamente l'utilizzo di telefoni pubblici o di cellulari temporaneamente resi disponibili che ogni volta dopo l'uso devono essere restituiti, 2) Centri che consentono l'utilizzo di telefoni personali sprovvisti di telecamera e accesso alla rete internet, 3) Centri che consentono l'utilizzo di apparecchi personali smartphone. Viene sottolineato che i centri classificabili nella terza categoria appartengono a una piccola minoranza. Tuttavia, la prassi appare "istituzionalizzata" già in precedenza da una mera Circolare del 26 marzo 2020 del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, che rivolgendosi agli Enti gestori dei CPR afferma la necessità di «impartire opportune disposizioni affinché, fermo restando il divieto di detenere negli alloggi i telefoni cellulari, le persone trattenute possano mantenere contatti telefonici con i congiunti che, in relazione ai vigenti divieti di circolazione, non possono raggiungere la struttura di trattenimento», in effetti, impedendo libertà costituzionalmente garantite con meri atti amministrativi di organizzazione.

Ne emerge, pertanto, un paradosso: a fronte dell'obiettivo di armonizzazione gestionale, la direttiva ha finito per rafforzare il carattere custodiale dei CPR, senza incidere sulle significative difformità esistenti tra i centri.

Allo stesso scopo di gestire uniformemente l'organizzazione dei "Centri", in data 04 marzo 2024, con decreto del Ministro dell'Interno, veniva approvato lo "schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 e dei centri di cui agli articoli 10-ter e 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286"[302]. Lo schema costituisce il riferimento imprescindibile per la redazione dei bandi di gara da parte delle Prefetture e dei contratti successivamente stipulati con gli aggiudicatari (enti gestori privati) dei servizi che devono essere garantiti all'interno, tra gli altri, dei centri di privazione della libertà personale.

Tuttavia, l'efficacia di tali provvedimenti risulta compromessa da un fattore strutturale: la gestione operativa dei CPR è affidata, in larga misura, a soggetti privati – prevalentemente enti no profit e cooperative sociali – selezionati tramite procedure ad evidenza pubblica indette dal Ministero dell'Interno e dalle Prefetture. L'aggiudicazione avviene spesso sulla base di offerte economiche al ribasso, con l'effetto di privilegiare il contenimento della spesa pubblica a discapito della qualità e dell'adeguatezza dei servizi erogati. Questo modello, fondato su logiche concorrenziali di mercato, si rivela particolarmente problematico se applicato a contesti detentivi che coinvolgono soggetti in condizioni di vulnerabilità, dove l'esigenza di tutela dei diritti fondamentali dovrebbe prevalere su considerazioni meramente economiche.

Sul piano pratico, tale sistema ha prodotto due criticità principali. In primo luogo, l'eterogeneità delle modalità di gestione tra i diversi CPR, che si traduce in disparità sostanziali nelle condizioni di vita e nei livelli di assistenza offerti ai trattenuti. In secondo luogo, la frammentazione e opacità delle informazioni relative alla gestione interna e all'effettiva erogazione dei servizi, fenomeno aggravato dall'assenza di un

[302] Consultabile in https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-generali/atti-generali/atti-amministrativi-generali/decreti-direttive-e-altri-documenti/decreto-schema-capitolato-gara-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativi-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri-accoglienza

sistema centralizzato e vincolante di monitoraggio, oltre alla mancanza di standard qualitativi uniformi, sia per quanto concerne i servizi materiali (vitto, alloggio, assistenza sanitaria) sia per quelli immateriali (mediazione culturale, assistenza legale, contatti con l'esterno).

Le carenze sin qui ricordate acquistano maggior peso se si prende in considerazione l'implementazione capillare della rete dei CPR, evidentemente presenti sull'intero territorio nazionale; Centri che, nonostante il rinnovo del nome, nella sostanza, mantengono le stesse caratteristiche e non risolvono le criticità evidenziate con riguardo ai CIE.

È circostanza pacifica che l'ordinamento italiano presenti una pressoché totale assenza di fonti primarie idonee a disciplinare in modo compiuto le modalità di trattenimento degli stranieri all'interno dei CPR. Difatti, l'unico riferimento normativo di rango primario che tenta di regolare la materia è l'art. 14 T.U.I., il quale si limita a prescrivere che lo straniero sia trattenuto in centri dotati di adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, garantendo la necessaria informazione sul proprio status, l'assistenza e il rispetto della dignità personale, nonché la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno. Tale disposizione, tuttavia, si caratterizza per formulazioni generiche e non vincolanti, risultando inadeguata a soddisfare la riserva di legge assoluta sancita dall'art. 13 Cost., che impone una determinazione puntuale e tassativa non solo dei presupposti ma anche dei modi della privazione della libertà personale[303].

Il rinvio operato dall'art. 14 T.U.I. all'art. 21, comma 8, del DPR n. 394/1999, che demanda a questori e prefetti l'adozione delle disposizioni necessarie alla "regolare convivenza" all'interno del centro, non può supplire a tale lacuna. In tal modo, l'effettiva regolamentazione della vita interna ai CPR, e dunque l'esercizio concreto

---

[303] L. MASERA, *L'incostituzionalità dell'art. 14 d.lgs. 286/98 nella parte in cui non contiene una disciplina sufficientemente precisa dei "modi" del trattenimento nei CPR*, in *Questione Giustizia,* 2022, secondo cui «a partire dalla storica sentenza n. 105/2001 della Corte costituzionale, è fuori discussione che il trattenimento amministrativo dello straniero in vista dell'espulsione costituisce una forma di privazione della libertà personale, in quanto tale meritevole delle tutele previste dall'art. 13 Cost.». Nello stesso senso, M. SAVINO, *La libertà degli altri*, cit. pp. 327 ss.; E. VALENTINI, *Il proteiforme apparato coercitivo allestito per lo straniero*, in F. CURI, F. MARTELLONI, A. SBRACCIA, E. VALENTINI, *I migranti sui sentieri del diritto*, II ed., 2021, Torino, Giappichelli p. 232; F. BORLIZZI, G. SANTORO, *Buchi neri. La detenzione senza reato*, Roma, 2021.

dei diritti fondamentali dei trattenuti, viene di fatto rimessa alla discrezionalità di tre soggetti: le Prefetture, le Questure e gli enti gestori privati, con inevitabili disparità applicative e assenza di uniformità territoriale. Come ripetutamente evidenziato dal Garante nazionale per i diritti delle persone private della libertà personale, tali carenze normative si riflettono in criticità strutturali, in particolare nell'ambito dell'assistenza sanitaria e della tutela delle persone vulnerabili[304].

In definitiva, la disciplina vigente in materia di trattenimento amministrativo degli stranieri nei CPR evidenzia una significativa frattura rispetto ai principi costituzionali, in particolare al dettato dell'art. 13 Cost., il quale esige una riserva di legge assoluta non solo per i presupposti ma anche per le modalità di privazione della libertà personale. L'affidamento a fonti sub-primarie e a regolamentazioni eterogenee di natura amministrativa – spesso rimesse alla discrezionalità di Autorità locali e soggetti gestori privati – determina un *vulnus* sistemico, in quanto priva il trattenuto di garanzie uniformi e predeterminate, lasciando spazio a prassi divergenti e talvolta incompatibili con il nucleo essenziale dei diritti fondamentali. La lacuna normativa non può ritenersi colmata da generici rinvii o da formule programmatiche, giacché ciò si traduce in un vuoto di tutela che si riflette, in termini concreti, sulla vita quotidiana all'interno dei centri e sulla protezione delle categorie vulnerabili. Ne discende la necessità, non più differibile, di un intervento legislativo di rango primario, volto a definire in maniera dettagliata, tassativa e vincolante le condizioni materiali e procedurali del trattenimento, così da restituire coerenza al sistema e assicurare il rispetto effettivo della dignità umana quale limite invalicabile dell'azione amministrativa.

[304] Nel Rapporto tematico dedicato ai CPR del2023, il Garante ha rilevato una "cronica carenza" nella tutela sanitaria, imputabile sia alla scarsa qualità dei servizi erogati dagli enti gestori sia al ruolo marginale assunto dal Servizio sanitario nazionale. Tra le criticità più gravi si annoverano: l'assenza di dispositivi anti-suicidio, la mancata installazione di sistemi di allarme in ogni stanza per la segnalazione tempestiva di emergenze, la carenza di personale con competenze specifiche in medicina delle migrazioni, l'assenza di protocolli di prevenzione del rischio autolesivo e suicidario e la mancanza di programmi di formazione per il personale. Rapporto consultabile in https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/dettaglio_contenuto/?contentId=CNG15448&modelId=10019.

11. Il CPR come strumento per garantire le espulsioni, tra automatismi e assenza di garanzie.

Nell'ordinamento italiano in materia di immigrazione, la disciplina dell'espulsione amministrativa[305] si caratterizza per un elevato grado di automaticità, connotazione che ne determina una prassi applicativa spesso generalizzata e priva di effettivi margini valutativi[306]. Ai sensi dell'art. 14 T.U.I., nei frequenti casi in cui non sia possibile procedere con immediatezza all'accompagnamento alla frontiera – per l'esistenza di ostacoli di natura transitoria, connessi alla preparazione del rimpatrio o all'esecuzione materiale dell'allontanamento – il Questore dispone il trattenimento dello straniero presso un CPR per il tempo strettamente necessario all'esecuzione dell'espulsione o del respingimento. Sebbene tale trattenimento non si configuri formalmente come misura avente natura penale, esso presenta evidenti analogie sostanziali con le tradizionali forme di privazione della libertà personale, pur in assenza delle garanzie proprie del sistema penale. Ecco che, dunque, trattenimento ed espulsione rappresentano misure che si intrecciano, orientate da un fine comune: la

[305] Sin dall'Unità d'Italia il diritto di espulsione dello Stato era costruito in modo binario: da un lato come conseguenza di condanna penale; e dall'altro lato quale misura di prevenzione atta a garantire l'ordine pubblico. Essa era prevista sia dal Codice penale, che dalle leggi di pubblica sicurezza. In tema M. MAZZANTI, *Espulsione dello straniero (voce)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XV, 1966.

[306] L'evoluzione normativa in materia di espulsione degli stranieri evidenzia un ampliamento progressivo dell'ambito applicativo dell'istituto, con una trasformazione sostanziale delle sue funzioni ma senza una parallela modifica degli elementi strutturali che lo caratterizzavano sin dall'origine. Nel quadro previgente delineato dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (artt. 150 e 151 T.U. 1926), l'espulsione si configurava quale potere facoltativo dell'Autorità di pubblica sicurezza, esercitabile sulla base di due presupposti principali: da un lato, la condanna per delitti, intesa quale indice oggettivo e tipizzato di pericolosità sociale, direttamente correlato a un requisito legale predeterminato; dall'altro, la ricorrenza di generiche ragioni di ordine pubblico, formula ampia e indeterminata che conferiva all'Autorità amministrativa un margine valutativo estremamente esteso. Mentre il primo presupposto assicurava un certo grado di determinatezza e prevedibilità, il secondo, ancorando il provvedimento a valutazioni discrezionali e non tipizzate, determinava un sensibile arretramento delle garanzie connesse al principio di legalità, esponendo lo straniero a un potere espulsivo difficilmente sindacabile e, di fatto, comprimendo il suo diritto di difesa. In tale contesto, la Corte costituzionale, con sentenza n. 109/1974 ha fornito una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 150 T.U.L.P.S., precisando che il divieto di reingresso conseguente al provvedimento espulsivo non potesse avere carattere assoluto, ma dovesse essere suscettibile di revoca in presenza di circostanze oggettive, come la necessità dello straniero di comparire innanzi all'Autorità giudiziaria. Tale intervento, pur introducendo un temperamento alla rigidità della disciplina originaria, non ha inciso sulla struttura essenziale dell'istituto, che è rimasto ancorato a presupposti in larga parte generici e ha continuato a riservare all'Autorità amministrativa un'ampia applicazione, con conseguente permanenza delle criticità in termini di garanzie procedimentali e tutela effettiva dei diritti fondamentali.

gestione del fenomeno migratorio[307]. Eppure, tali misure (come già visto per il trattenimento e come si vedrà per l'espulsione) appaiono lontane dal creare un sistema ordinato e funzionale alla gestione dei flussi, rappresentando piuttosto strumenti esclusivamente simbolici[308] di lotta di un fenomeno qualificato in termini generalmente negativi da parte di un ordinamento che ha sempre trattato i flussi come un fenomeno eccezionale[309], evitando di dotarsi di un sistema di gestione rispettoso delle garanzie evidenziate a livello sovranazionale.

Volendo analizzare, dunque, l'allontanamento coattivo dal territorio dello Stato, pur formalmente qualificato come misura amministrativa, si rivela, in effetti, lo strumento con cui il legislatore realizza un obiettivo sanzionatorio nella prassi, da impiegare in caso di straniero non meritevole di permanere nel territorio dello Stato[310], tale da essere considerato dalla dottrina come uno strumento dalla natura proteiforme[311], collocato al crocevia tra diritto amministrativo e diritto penale[312], emblematico del fenomeno definito "*crimmigration*"[313]. La Direttiva n. 2008/115 (c.d. Direttiva Rimpatri), ha stabilito il principio secondo cui deve essere privilegiata,

---

[307] P. BONETTI, *Il provvedimento di allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato di fronte alla libertà personale e alla libertà di circolazione e di soggiorno*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Stranieri tra i diritti*, cit., pp. 48 ss.; ID., *Ingresso, soggiorno e allontanamento. Sezione I - Profili generali e costituzionali*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004, pp. 203 ss.; R. CHERCHI, *Lo straniero e la Costituzione. Ingresso soggiorno e allontanamento*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 145 ss.; ID., *L'allontanamento dall'Italia dello straniero e del cittadino europeo*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Manuale breve di diritto dell'immigrazione*, Rimini, Maggioli, 2013, pp. 215 ss.; G. SAVIO, *Espulsioni e respingimenti: i profili sostanziali. Scheda pratica aggiornata a giugno 2016,* in www.asgi.it; ID., *La tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti amministrativi di allontanamento*, scheda ASGI aggiornata al giugno 2017, in *www.asgi.it*. Sul rapporto tra le misure di rimpatrio e tutela dei migranti, V. BERLINGÒ, *La problematica tutela della dignità dei migranti nelle fasi del rimpatrio*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali,* cit., pp. 41 ss.

[308] E. VALENTINI, *Il proteiforme apparato coercitivo*, cit., p. 175.

[309] D. VESE, *Status del migrante e "stato di eccezione" nella prospettiva del diritto amministrativo*, in *Diritto e Processo amministrativo*, n. 3, 2018, pp. 989 ss., che definisce lo *status* del migrante nel diritto e nel processo amministrativo come "stato di eccezione", caratterizzato «per la sospensione integrale dell'ordine giuridico» (p. 1005) in riferimento ai principi fondamentali e alle garanzie dei soggetti interessati.

[310] ASGI, *L'allontanamento dal territorio dello Stato dello straniero extracomunitario in generale*. Scheda a cura di G. SAVIO, P. BONETTI, 28 febbraio 2012, p. 8.

[311] G.L. GATTA, *La pena nell'era della crimmigration: tra Europa e Stati Uniti*, in F. BASILE, G.L. GATTA, C. PALIERO (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione: studi in onore di Emilio Dolcini,* Milano, Giuffrè, 2018, pp. 689 ss.

[312] M. SAVINO, *La libertà degli altri*, cit. pp. 302 ss., secondo cui l'espulsione amministrativa presenta i caratteri tipici delle sanzioni amministrative e cioè la tassatività e la determinatezza.

[313] C. CUAUHTÉMOC, G. HERNANDEZ, *Crimmigration law*, cit., pp. 4 ss.

ove possibile, la concessione allo straniero di un termine per la partenza volontaria[314]. Tuttavia, la legislazione italiana, e ancor più la prassi applicativa[315], continuano a orientarsi prevalentemente verso l'esecuzione coattiva dell'espulsione, anche nei casi in cui la normativa consentirebbe la possibilità della partenza autonoma. Tale opzione è riconosciuta solo in quei rari casi in cui sia già escluso il rischio di fuga, mediante l'applicazione di misure idonee a garantirne l'adempimento, la cui violazione, oltre a determinare l'esecuzione forzata del provvedimento, integra ipotesi di reato.

Le espulsioni sono normalmente accompagnate dall'applicazione di un divieto di reingresso nel territorio nazionale, della durata compresa tra tre e cinque anni, decorrente dalla data di esecuzione dell'allontanamento. La misura dell'espulsione in via amministrativa, nei casi previsti dall'art. 13 T.U.I., si configura come una conseguenza necessitata dal mero verificarsi di presupposti di fatto, senza margini di apprezzamento discrezionale da parte dell'amministrazione. Essa viene realizzata attraverso modalità esecutive altrettanto automatiche e accelerate, con il rischio concreto di ledere le garanzie del soggetto destinatario, in un ambito, quello dei diritti fondamentali, che non ammette lacune normative, né contraddizioni applicative.

L'attuale impianto del T.U.I. individua tre distinte tipologie di espulsione amministrativa. La prima, prevista dall'art. 13, comma 1, è disposta dal Ministro dell'Interno per ragioni attinenti all'ordine pubblico e alla sicurezza dello Stato, e si connota per la sua natura eminentemente preventiva, volta a tutelare interessi primari dell'ordinamento contro minacce di particolare gravità. La seconda, contemplata dall'art. 13, comma 2, è di competenza del Prefetto e colpisce lo straniero che abbia fatto ingresso irregolare nel territorio nazionale o vi si sia trattenuto in assenza di un valido titolo di soggiorno; essa si configura come la reazione tipica e ordinaria dell'ordinamento alla violazione delle disposizioni che disciplinano l'ingresso e il

---

[314] In tema, C. FAVILLI, *L'attuazione in Italia della direttiva rimpatri*, cit., pp. 693 ss.; A. LIGUORI, *L'attuazione della direttiva rimpatri*, cit., pp. 15 ss.; G. SAVIO, *La nuova disciplina delle espulsioni*, cit., pp. 30 ss.

[315] In tema di prassi particolarmente criticate, P. BONETTI, *Il respingimento differito disposto dal Questore dopo la sentenza n. 257/2017 della Corte costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2018; ID., *Khlaifia contro Italia*, cit., pp. 176 ss.

soggiorno legale, assumendo la fisionomia di una sanzione amministrativa in senso stretto. La terza ipotesi, anch'essa disciplinata dall'art. 13, comma 2, riguarda gli stranieri rientranti nelle categorie di soggetti sottoponibili a misure di prevenzione ai sensi della normativa antimafia o della legislazione in materia di sicurezza pubblica. Sotto il profilo della qualificazione giuridica, solo la seconda tipologia di espulsione, in quanto direttamente correlata a una condotta antigiuridica e priva di connotazioni preventive, può essere inquadrata nella categoria delle sanzioni amministrative in senso proprio. Le altre due – quella per motivi di ordine pubblico e quella come misura di prevenzione – si inscrivono invece nel *genus* delle misure di polizia a carattere preventivo, caratterizzate dalla finalità di scongiurare il verificarsi di situazioni pericolose piuttosto che di punire una condotta già realizzata.

In tal modo, il legislatore ha inteso mantenere una pluralità di strumenti espulsivi, diversamente connotati quanto a presupposti, natura e finalità, ma accomunati dall'impattare in maniera incisiva sullo straniero e, in particolare, sul diritto dello stesso di permanere nel territorio dello Stato, richiedendo pertanto un'attenta ponderazione tra esigenze di sicurezza e garanzie procedimentali[316].

Sia la dottrina[317] che la giurisprudenza[318] hanno denunciato il contrasto tra la normativa espulsiva e i principi dell'ordinamento costituzionale, segnatamente con i

---

[316] L. SIRACUSA, *L'espulsione del migrante tra efficientismo e polimorfismo giuridico*, in A, Spena, V. Militello (a cura di), *Il traffico di migranti*, cit., pp. 259 ss.

[317] M. SAVINO, *Le libertà degli altri*, cit., pp. 219 ss.; A. PUGIOTTO, *«Purché se ne vadano». La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 380 ss.; A. ALGOSTINO, *Lo straniero 'sospeso' fra tutela dei diritti fondamentali della persona umana e esigenze di un efficiente controllo dell'immigrazione*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2002, pp. 1349 ss.; M. CUNIBERTI, *Allontanamento ed espulsione degli stranieri nell'ordinamento italiano*, in *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna (II giornate Italo-spagnole di giustizia costituzionale) 3-4 ottobre*, Valencia, 2005, pp. 240 ss.; I. NICOTRA GUERRERA, *Accompagnamento coattivo alla frontiera dello straniero*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Stranieri tra i diritti*, cit., pp. 147 ss; P. BONETTI, *I provvedimenti di allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato di fronte alla libertà personale e alla libertà di circolazione e soggiorno*, in *Stranieri tra i diritti*, cit., p. 48; ID., *Ingresso, soggiorno e allontanamento. Profili generali e costituzionali*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004, p. 567 ss.; G. SAVIO, *La nuova disciplina delle espulsioni*, cit., pp. 30 ss.; A. LIGUORI, *L'attuazione della direttiva rimpatri*, cit., pp. 15 ss.; A. LANG, *Ancora modifiche alla disciplina sulle condizioni di ingresso, soggiorno e allontanamento dei cittadini dell'Unione*, in *ivi*, pp. 51 ss.; E. ZAMBELLI, *Lo straniero di fronte all'esecuzione del provvedimento amministrativo di espulsione: principi costituzionali e discutibili scelte legislative*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2006, pp. 173 ss.; C. CORSI, *Un inarrestabile indebolimento delle garanzie costituzionali nei confronti degli stranieri?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018.

principi di legalità, proporzionalità e rispetto della dignità della persona, ponendo in discussione la compatibilità dell'impianto espulsivo con il nucleo inviolabile della Costituzione. Il potere di espulsione amministrativa, tradizionalmente collegato alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, è, dunque, attribuito – in via generale – al Ministro dell'Interno per ragioni di ordine pubblico o sicurezza nazionale[319], e al Prefetto nei restanti casi, ai sensi dell'art. 13 T.U.I.[320].

L'art. 10, comma 2, Cost., introducendo una riserva di legge rinforzata in materia di trattamento giuridico dello straniero, ha sottratto tale potere alla piena discrezionalità dell'esecutivo, imponendo che esso venga esercitato secondo criteri fissati da fonti legislative conformi alle norme internazionali e del diritto dell'UE. La funzione legislativa costituisce così garanzia per lo straniero, in quanto impedisce che la disciplina dei suoi diritti sia rimessa esclusivamente all'arbitrio dell'Autorità esecutiva.

Nonostante tale cornice costituzionale, la disciplina positiva conserva una funzione eminentemente amministrativa del potere espulsivo, il quale, nel caso prefettizio, si attiva in via automatica, senza che all'Autorità siano riconosciuti margini di

---

[318] Cfr. T.A.R. Lazio, 23 marzo 2006, n. 5070, che proprio in ragione dell'alto tasso di discrezionalità della decisione ha ritenuto di dover ricondurre il proprio sindacato entro i limiti dei soli profili di ragionevolezza e di correttezza dell'iter logico seguito dall'amministrazione.

[319] Art. 13, comma 1, T.U.I.: «Per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, il Ministro dell'interno può disporre l'espulsione dello straniero anche non residente nel territorio dello Stato, dandone preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro degli affari esteri». Sull'ampio margine di apprezzamento del Ministro che riguarda sia la pericolosità dell'individuo che il relativo bilanciamento di interesse, M. SAVINO, *Le libertà degli altri*, cit., pp. 239 ss.; N. GULLO, *Prevenzione terrorismo, tutela dell'ordine pubblico e diritti fondamentali degli stranieri: riflessioni sull'espulsione degli stranieri prevista dall'art. 3 d.l. n. 144 del 2005*, in *Diritto & Questioni Pubbliche*, 2, 2017, pp. 466 ss.

[320] Art. 13, comma 2, T.U.I.: «L'espulsione è disposta dal prefetto, caso per caso, quando lo straniero: a) è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto ai sensi dell'articolo 10; b) si è trattenuto nel territorio dello Stato in assenza della comunicazione di cui all'articolo 27, comma 1-bis, o senza avere richiesto la proroga del visto o il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando la proroga del visto o il permesso di soggiorno siano stati revocati o annullati o rifiutati ovvero quando il permesso di soggiorno sia scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo ovvero se lo straniero si è trattenuto sul territorio dello Stato in violazione dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68, ovvero quando l'autorizzazione ai viaggi è stata annullata o revocata ovvero se lo straniero è un soggiornante fuori termine ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, punto 19), del Regolamento (UE) 2017/2226, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, o nel caso in cui sia scaduta la validità della proroga del visto; c) appartiene a taluna delle categorie indicate negli articoli 1, 4 e 16, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159». Per un'analisi approfondita, G. SAVIO, Art. 13, in ID. (ed.), *Codice dell'immigrazione*, Rimini, Maggioli, 2012.

discrezionalità nell'accertamento e nella qualificazione dei presupposti di fatto. Il decreto di espulsione è dotato di immediata esecutività e può essere eseguito anche in pendenza di un eventuale ricorso giurisdizionale.

L'espulsione può avvenire in due modalità, a seconda delle finalità perseguite. Un primo ambito si riferisce alla prevenzione di turbative all'ordine pubblico, ove la misura si fonda su un giudizio di pericolosità sociale desunto, ad esempio, dall'appartenenza a categorie di particolare allarme sociale (art. 13, comma 2, lett. c). Il secondo ambito è legato alla violazione delle norme sul soggiorno e l'ingresso, dove l'espulsione assume connotati sanzionatori (art. 13, comma 2, lett. a e b), prescindendo da profili di pericolosità e traducendosi in un meccanismo sanzionatorio per l'irregolarità amministrativa.

A tale dualità si aggiunge una fattispecie intermedia[321], ossia l'espulsione conseguente alla revoca del permesso di soggiorno per sopravvenuti motivi ostativi, che avrebbero determinato ab origine il diniego di ingresso dello straniero, tra cui le condanne per taluni reati di cui all'art. 4, comma 3, T.U.I. In questa ipotesi, la misura espulsiva opera automaticamente per effetto della sentenza, anche in assenza di un giudizio individualizzato di pericolosità.

La Direttiva n. 2008/115/CE impone agli Stati membri di effettuare una valutazione caso per caso al fine di verificare se la posizione personale dello straniero imponga una protezione contro il rimpatrio. Tale valutazione è volta a garantire il rispetto del divieto di espulsioni collettive (art. 4, Protocollo 4 CEDU) e ad assicurare il rispetto della vita familiare, dei legami affettivi e delle condizioni personali del migrante. Tuttavia, la normativa italiana ha recepito tali principi in modo fortemente restrittivo, prevedendo solo due ambiti di possibile inibizione dell'espulsione: la protezione dell'unità familiare e la tutela del minore.

Prima dell'intervento del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 (cd. "Decreto Salvini"), tale valutazione individualizzata si concretizzava nel riconoscimento della protezione umanitaria, come forma residuale di tutela nei confronti di soggetti in condizioni di

[321] M. SAVINO, *Le libertà degli altri*, cit., p. 281 ss; M. INTERLANDI, *Fenomeni immigratori tra potere amministrativo ed effettività delle tutele*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 61 ss. In tema anche ID., *Potere amministrativo e principio di proporzionalità nella prospettiva dell'effettività delle tutele della persona immigrata*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1, 2018, pp. 19 ss.

vulnerabilità. La giurisprudenza aveva affermato l'obbligo di esaminare comparativamente le condizioni soggettive e oggettive dello straniero, con particolare attenzione all'integrazione sociale e al rischio di lesione della dignità umana in caso di rimpatrio.

Successivamente, il d.l. 21 ottobre 2020, n. 130 (c.d. decreto "Lamorgese"), ha novellato l'art. 5, comma 6, T.U.I., reinserendo il riferimento agli obblighi costituzionali e internazionali e modificando l'art. 19, estendendo il divieto di espulsione a ipotesi in cui ricorressero fondati motivi per ritenere che il rimpatrio potesse compromettere il diritto alla vita privata e familiare, valorizzando anche la durata del soggiorno e l'integrazione effettiva. Tuttavia, tali disposizioni sono state abrogate dal d.l. 10 marzo 2023, n. 20 (c.d. decreto "Cutro"), che ha ristretto nuovamente gli ambiti di tutela previsti dall'art. 19[322].

L'espulsione, dunque, rappresenta la misura chiave di tutto l'impianto penal-amministrativo della gestione del fenomeno migratorio e spesso da strumento diviene obiettivo delle politiche di gestione.

---

[322] Art. 19 T.U.I.: «1. In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione. 1.1. Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. […] 1-bis. In nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati. 2. Non è consentita l'espulsione, salvo che nei casi previsti dall'articolo 13, comma 1, nei confronti: a) degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi; b) degli stranieri in possesso della carta di soggiorno, salvo il disposto dell'articolo 9; c) degli stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge, di nazionalità italiana; d) delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono. d-bis) degli stranieri che versano in condizioni di salute derivanti da patologie di particolare gravità, non adeguatamente curabili nel Paese di origine, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza. In tali ipotesi, il questore rilascia un permesso di soggiorno per cure mediche, per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, rinnovabile finché persistono le condizioni di cui al periodo precedente debitamente certificate, valido solo nel territorio nazionale. 2-bis. Il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione di persone affette da disabilità, degli anziani, dei minori, dei componenti di famiglie monoparentali con figli minori nonché dei minori, ovvero delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali sono effettuate con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate».

La disciplina dell'espulsione amministrativa si pone, pertanto, in tensione con i principi costituzionali e con le fonti sovranazionali in materia di diritti fondamentali. L'esercizio vincolato e le prassi applicative che danno vita ad automatismi espulsivi che mal si conciliano con la necessaria considerazione della specificità delle situazioni individuali, specie in presenza di soggetti vulnerabili o portatori di esigenze di protezione[323]. In tale contesto, si impone una riflessione circa l'opportunità di configurare in maniera differenziata il potere espulsivo, graduandone l'applicazione in base all'interesse pubblico perseguito e alla concreta condizione giuridica e personale dello straniero.

L'adozione di un modello che preveda parametri vincolati per la valutazione individuale risponderebbe meglio alla *ratio* garantista dell'ordinamento, restituendo all'espulsione la sua funzione propria di strumento eccezionale di difesa dell'ordine pubblico e della sicurezza, e non già di mezzo ordinario di gestione del fenomeno migratorio.

In definitiva, il contrasto all'immigrazione irregolare non può esaurirsi nell'irrigidimento delle misure espulsive, ma deve fondarsi su una strategia articolata, fondata sulla regolarizzazione dei flussi, sull'apertura di canali legali d'ingresso, sul rafforzamento dei corridoi umanitari e su un sistema di accoglienza fondato sul rispetto delle garanzie giurisdizionali e del principio di dignità della persona.

12. I nuovi Centri in Albania e l'estensione del trattenimento amministrativo

Il 6 novembre 2023 è stato sottoscritto a Roma il «Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria» e solo in un momento successivo – e dopo reiterati solleciti – l'Esecutivo ha presentato alla Camera il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione del Protocollo (A.C. 1620/2023). In origine la scelta governativa era stata quella di non sottoporre l'intesa alle Camere, qualificandola quale mero accordo attuativo del «Trattato di amicizia e

[323] M. SAVINO, *L'incostituzionalità del c.d. automatismo espulsivo*, cit., pp. 37 ss.

collaborazione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Albania» del 13 ottobre 1995 e del «Protocollo tra i Ministeri dell'interno» del 3 novembre 2017 in materia di contrasto al terrorismo e alla tratta di esseri umani. Tale opzione ha immediatamente sollevato rilievi d'illegittimità alla luce della disciplina costituzionale sulla conclusione dei trattati, ai sensi dell'art. 80 Cost.[324].

Il Protocollo in esame[325] prevede molteplici capitoli di spesa ed è connotato da una marcata valenza politica, rientrando quindi pacificamente nell'ambito applicativo dell'art. 80 Cost. e rendendo censurabile l'originaria mancata trasmissione alle Camere. Quanto al contenuto, l'art. 2 individua nella cooperazione bilaterale in tema di gestione dei flussi provenienti da Paesi terzi la finalità dell'accordo, ponendo la base giuridica per l'istituzione, in territorio albanese ma sotto giurisdizione italiana, di due centri[326] destinati alle procedure di frontiera e di rimpatrio, realizzando così un modello di esternalizzazione del controllo di accesso al territorio nazionale[327].

Come evidenziato in dottrina, l'operazione si traduce in una estensione extraterritoriale della giurisdizione italiana, volta a creare in Albania una sorta di "enclave" funzionale alla detenzione – amministrativa e penale – di stranieri irregolari, configurando una colonia detentiva extraterritoriale sino ad ora ignota al

---

[324] L'art. 80 Cost. impone infatti l'autorizzazione parlamentare alla ratifica dei trattati internazionali che – tra l'altro – comportino oneri per le finanze pubbliche ovvero abbiano natura politica. In merito ad un approfondimento sui primi dubbi di illegittimità del protocollo e sull'iniziale mancata ratifica, A. SPAGNOLO, *Sull'illegittimità del Protocollo Italia-Albania in materia migratoria*, in *SIDIblog* 09.11.2023; ASGI, *Accordo Italia-Albania, ASGI: incostituzionale non sottoporlo al Parlamento*, in *Asgi.it*, 14.11.2023; E. TESTI, *Profili di illegittimità del Protocollo Italia-Albania*, in *Questione giustizia*, 2023; L. MASERA, *Il Disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità*, in *Sistema Penale*, 28 dicembre 2023.

[325] Sulla base del quale sono state emesse dal Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, anche per i centri in Albania, le Procedure Operative Standard (SOP) con riferimento alle procedure da eseguire nell'attuazione del Protocollo, consultabile su https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2024/11/SOP-attivita-condotte-in-mare-Protocollo-Italia-Albania.pdf.

[326] I centri in Albania di cui si parla nell'ambito dell'accordo con l'Italia per la gestione dei flussi migratori sono situati a Shengjin e Gjader. A Shengjin si trova un *hotspot*/centro di prima accoglienza e registrazione dove avvengono i controlli sanitari, l'identificazione e il fotosegnalamento. A Gjader è stato realizzato un centro polifunzionale. Difatti sono state allestite tre strutture: un centro per richiedenti asilo in attesa di definizione della posizione, un CPR e un penitenziario.

[327] E. TESTI, *Profili di illegittimità del Protocollo*, cit. In tema, M. SAVINO, *La crisi dei confini*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2016, pp. 739 ss.; D.U. GALETTA, *Il diritto di asilo in Italia e nell'Unione europea oggi: fra impegno a sviluppare una politica comune europea, tendenza all'"esternalizzazione" e politiche nazionali di gestione della c.d. "emergenza immigrazione"*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6, 2010, pp. 1449 ss.

nostro ordinamento[328]. Tale impostazione ha portato a dubitare della compatibilità del modello albanese con il principio di non respingimento e con la garanzia del diritto di asilo. Tuttavia, è stato sostenuto[329] che occorre considerare che l'Albania, in virtù della sua adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, è tenuta ad assicurare il rispetto dei diritti fondamentali dei migranti secondo standard conformi al diritto internazionale, potendo pertanto qualificarsi come "Paese terzo di origine sicuro"[330]. A ciò si aggiunge che il protocollo bilaterale stabilisce espressamente il

---

[328] In tema, L. MASERA, *Il Disegno di legge di ratifica ed esecuzione*, cit.

[329] M. SAVINO, F.V. VIRZÌ, *Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità,* in *Adim Blog*, novembre 2023, p. 4. In tema, M. SAVINO, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa*, *Adim Blog*, gennaio 2024.

[330] Con riferimento al significato di Paese di origine sicuro - designato con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia - occorre soffermarsi sull'art. 2-bis del d.lgs 28 gennaio 2008, n. 25, rubricato "paesi di origine sicuri", che al comma 2 afferma: «uno Stato non appartenente all'Unione europea può essere considerato Paese di origine sicuro se, sulla base del suo ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che, in via generale e costante, non sussistono atti di persecuzione quali definiti dall'articolo 7 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. La designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone»; aggiungendo, al comma 3 che «ai fini della valutazione di cui al comma 2 si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui è offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante: a) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del Paese ed il modo in cui sono applicate; b) il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, aperto alla firma il 19 dicembre 1966, ratificato ai sensi della legge 25 ottobre 1977, n. 881, e nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 10 dicembre 1984, in particolare dei diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della predetta Convenzione europea; c) il rispetto del principio di cui all'articolo 33 della Convenzione di Ginevra; d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà»; informazioni che ai sensi del comma 4 vengono fornite alla Commissione nazionale per il diritto di asilo, nonché da altri Stati membri dell'Unione europea, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti. Infine, affinché un Paese designato possa essere considerato Paese di origine sicuro per il richiedente, quest'ultimo deve avere «la cittadinanza di quel Paese» o essere «un apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel Paese» e non avere invocato «gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova» (comma 5). Sulla natura del "d.m. Paesi Sicuri" e sulla necessità di una fonte di rango primario, Cons. St., sez. IV, 19.06.2024, n. 5476. In tema, F. BIONDI DAL MONTE, *Il protocollo Italia-Albania e i diritti dei migranti. Profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2025, pp. 213 ss. Per la nozione di "paese di origine sicuro", F. VENTURI, *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di «Paesi di origine sicuri» ad opera della l. 132/2018 di conversione del c.d. «Decreto Sicurezza» (d.l. 113/2018)*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2019, pp. 147 ss.; M. FLAMINI, *La protezione dei cittadini stranieri provenienti da c.d. Paesi sicuri in seguito alle modifiche introdotte dal d.l. n. 20 del 2023*, in *Questione Giustizia*, n. 3, 2023, pp. 101 ss. In tema, M. GATTUSO, *Tre domande sui Paesi Sicuri*, in *ivi*, n. 3, 2023, pp. 115 ss.; M. FERRI, *Le proposte della Commissione su paesi di origine e paesi terzi sicuri: ampliamento degli*

mantenimento della giurisdizione italiana sui centri realizzati in territorio albanese. Ne deriva che il mero trasferimento fisico dei migranti non si traduce in una parallela traslazione della responsabilità giuridica in capo allo Stato ospitante. In altri termini, l'accordo italo-albanese si configura quale forma di extra-territorializzazione delle procedure amministrative, in quanto prevede l'ubicazione dei centri di accoglienza al di fuori del territorio nazionale, ma al contempo mantiene impregiudicata la titolarità e la responsabilità dell'Italia in ordine all'esame delle domande di protezione internazionale.

Ma vi è un ulteriore argomento a sostegno della conformità del Protocollo agli obblighi costituzionali e sovranazionali. Compiuta la premessa per cui l'accordo tra Italia e Albania si colloca nel quadro di una più ampia strategia di esternalizzazione del controllo dei flussi migratori, di cui l'Italia è da tempo protagonista[331], in coerenza con le politiche sviluppate in sede europea volte a spostare, sia sul piano materiale che simbolico, il luogo di esercizio del blocco amministrativo dei migranti al di fuori del territorio dell'Unione, il Protocollo e la relativa legge di ratifica presentano tratti peculiari rispetto ai precedenti modelli di esternalizzazione. Negli accordi conclusi da altri Stati membri, infatti, lo Stato extra-europeo è stato

---

istituti e ulteriore livellamento al ribasso degli standard di tutela dei richiedenti, in *ivi*, 01.07.2025; M. SAVINO, *La legge di ratifica ed esecuzione,* cit.; ID., *Il nuovo decreto sulla garanzia finanziaria: via libera alla procedura di frontiera in Italia e in Albania?*, in *ivi*, giugno 2024; ID., *Se i giudici tornassero a occuparsi del caso concreto? L'impasse sui Paesi terzi sicuri e una possibile via di uscita*, in *ivi*, novembre 2024; ID., *Il Diritto è morto? Lunga vita al Diritto! Come la Cassazione ha risolto il rebus dei Paesi sicuri e quali implicazioni trarne*, in *ivi*, dicembre 2024; C. SICCARDI, *Le Procedure Paesi Sicuri e il Protocollo Italia-Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2025; C. CUDIA, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei "paesi di origine sicuri" nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale: osservazioni su una attività del giudice ordinario costituzionalmente necessaria*, in *ivi*, n. 2, 2024; ID. *Osservazioni sul decreto legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri nelle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale: quando il fine non giustifica il mezzo (e il mezzo è inidoneo a perseguire il fine)*, in *Federalismi.it*, n. 27, 2024, pp. 48 ss.; M. BENVENUTI, *Il forum - Il protocollo Italia-Albania e il decreto-legge "paesi sicuri"*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3, 2024, pp. 256 ss.; M. FRIGO, *I Paesi sicuri alla prova del diritto internazionale*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2020, pp. 155 ss. Sul controllo giurisdizionale relativo alla designazione di "paese di origine sicuro", Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, sentenza 1° agosto 2025, (cause riunite C-758/24, Aiace e C-759/24, Canpelli).

[331] La politica di esternalizzare il controllo dei migranti e delle partenze può farsi risalire agli accordi del primo decennio del 2000 tra Italia e Libia, partner strategico del nostro Paese da decenni. Sul punto, E. PAOLETTI, *Power relations and international migration: the case of Italy and Libya*, in *Political Studies*, n. 59, 2011, pp. 269 ss.

qualificato come «Paese terzo sicuro», al quale trasferire i richiedenti asilo senza previo esame della domanda — in presenza di un collegamento rilevante tra il richiedente e tale Paese — oppure addirittura demandando integralmente la procedura di riconoscimento della protezione internazionale anche in assenza di tale legame[332]. Diversamente, il Protocollo italo-albanese configura l'Albania come mero Stato di appoggio logistico, incaricato di mettere a disposizione le aree destinate alla prima gestione e al trattenimento dei richiedenti asilo, le cui domande rimangono tuttavia di esclusiva competenza delle Autorità italiane, così come la gestione delle eventuali procedure di rimpatrio. In questa prospettiva, l'Albania non è neppure tenuta a soddisfare i requisiti di "Paese terzo sicuro" previsti dal diritto dell'Unione, poiché non assume responsabilità diretta in ordine all'esame delle domande di protezione internazionale, configurandosi esclusivamente come nuovo modello procedurale di gestione italiana dei flussi.

Alla luce di tali elementi, l'accordo non sembra configurare una forma di elusione da parte dell'Italia delle responsabilità derivanti dal diritto costituzionale, europeo e internazionale in materia, tra gli altri, di *non-refoulement* nonché in tema di protezione internazionale. Tuttavia, il percorso di attuazione dell'accordo tra Italia e Albania appare costellato da rilevanti criticità[333]. L'obiezione di maggiore consistenza riguarda la compatibilità con il diritto dell'Unione europea, e in particolare con la Direttiva (UE) n. 2013/32[334]. Quest'ultima riconosce al richiedente

---

[332] Il modello di riferimento è quello della Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016 (Comunicato stampa 144/16 del 18 marzo 2016, disponibile sul sito www.consilium.europa.eu). Sul punto, C. FAVILLI, *Nel mondo dei "non-accordi". Protetti sì, purché altrove*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2020. Ulteriore esempio è il *Memorandum* di intesa tra Regno Unito e Ruanda del 14 aprile 2022. Sulle sorti del *Memorandum* of understanding tra Regno Unito e Ruanda e sui possibili scenari futuri, A. PASQUERO, *La Corte Suprema britannica blocca (per ora) il trasferimento di richiedenti asilo in Ruanda*, in *Sistema Penale*, 14 dicembre 2023; A. LIGUORI, *Storica sentenza sull'accordo Regno Unito-Ruanda, ma la battaglia non è finita…*, in *Adim Blog*, dicembre 2023; Sulla differenza tra l'utilizzo del concetto di Paese terzo sicuro nel diritto dell'UE e il modello UK-Rwanda, A. DE LEO, *EU-Tunisia like UK-Rwanda? Not quite. But would the New Pact asylum reforms change that?*, in *EPC Commentary*, 2 Novembre 2023.

[333] M. SAVINO, F.V. VIRZÌ, *Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria,* cit., p. 8.

[334] Principio ripreso dal nuovo "regolamento procedure" che, all'art. 10 - «Diritto di rimanere durante la procedura amministrativa» – afferma che «I richiedenti hanno il diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro in cui sono tenuti a essere presenti in conformità dell'articolo 17, paragrafo 4, del Regolamento (UE) 2024/1351 fintantoché l'Autorità accertante non abbia preso una decisione sulla domanda nel corso della procedura amministrativa prevista al capo III». È bene, comunque, evidenziare che il par. 4 del medesimo articolo prevede delle eccezioni al diritto di permanenza nel

asilo il diritto di permanere nello Stato membro nel quale abbia manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale. Tale previsione sembrerebbe, pertanto, ostativa al trasferimento dei migranti dall'Italia verso i centri situati in Albania e messi a disposizione dall'ordinamento italiano.

Per superare tale impedimento, sembrerebbe ipotizzabile il ricorso a una finzione di territorialità, in virtù della quale ai migranti collocati nei centri albanesi sarebbe riconosciuto, ai fini dell'esame delle domande di asilo e delle eventuali procedure di rimpatrio, un trattamento giuridico equivalente a quello riservato a soggetti presenti sul territorio nazionale. Tale costruzione si porrebbe, tuttavia, in relazione speculare alla nota finzione impiegata dalla Spagna con riguardo alla gestione dei migranti a Ceuta e Melilla. Verranno trattate le criticità legate alla gestione spagnola della due città enclave; criticità che potenzialmente potrebbero riprodursi nel modello albanese proposto dall'ordinamento italiano.

Il Protocollo ha durata quinquennale, rinnovabile tacitamente per ulteriori cinque anni, salvo disdetta (art. 13), e consente all'Italia la gestione, a titolo gratuito per l'intera vigenza, di aree demaniali albanesi (art. 3). Nei centri è ammesso il trattenimento, in ogni momento, di un massimo di 3.000 persone, autorizzate a entrare e permanere nel territorio albanese esclusivamente per lo svolgimento delle procedure di frontiera o di rimpatrio previste dal diritto italiano ed europeo, per il tempo strettamente necessario alla loro definizione (art. 4).

Come osservato, pur nell'assoggettamento alla giurisdizione italiana, l'Albania mantiene, di fatto, la sovranità sulle aree interessate[335].

Emergono, comunque, plurime criticità. Anzitutto, la natura giuridica dei centri: il Protocollo si limita a prevedere luoghi chiusi, dai quali le persone non possono uscire

---

territorio di presentazione della domanda («Gli Stati membri possono prevedere un'eccezione al diritto del richiedente di rimanere nel loro territorio durante la procedura amministrativa se tale richiedente: a) reitera la domanda in conformità dell'articolo 55 e le condizioni previste all'articolo 56 sono state soddisfatte; b) è o sarà estradato, consegnato o trasferito in un altro Stato membro, un paese terzo, presso la Corte penale internazionale o un altro giudice internazionale ai fini dell'esercizio di un'azione penale o per l'esecuzione di una pena o una misura di sicurezza privative della libertà; c) costituisce un pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale, fatti salvi gli articoli 12 e 17 del Regolamento (UE) n. 2024/1347, a condizione che l'applicazione di tale eccezione non comporti l'allontanamento del richiedente verso un paese terzo in violazione del principio di non respingimento»).

[335] E. TESTI, *Profili di illegittimità del Protocollo*, cit.

liberamente, demandando alle Autorità italiane l'adozione delle misure necessarie a garantirne la permanenza all'interno delle aree. La l. 21 febbraio 2024, n. 14 («Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno») interviene precisando, all'art. 3, comma 4, il perimetro, richiamando sia strutture per il rimpatrio ex art. 14 T.U.I., sia luoghi di trattenimento per irregolari o richiedenti protezione a rischio di fuga all'interno dei punti di crisi ex art. 10-ter, T.U.I., lasciando intendere la coesistenza di modelli "CPR" e "*hotspots*"[336].

Ulteriore profilo riguarda i destinatari del trasferimento in Albania. L'art. 3, della l.n. 14/2024 delimita oggi il novero a «persone imbarcate su mezzi delle Autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche a seguito di operazioni di soccorso, nonché quelle destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati ai sensi dell'articolo 14 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero». Con riferimento alle "persone imbarcate" viene segnalata l'opinione di chi sottolinea l'intento del legislatore di allontanare la prassi

[336] In tema si è pronunciata Cass. Pen, sent. 17510/2025, con cui si afferma che il Protocollo tra Italia e Albania, unitamente alla legge di ratifica, non introduce vincoli limitativi al trattenimento basati sul luogo della detenzione, né determina l'estinzione o la sospensione del "titolo" di trattenimento ove la detenzione sia eseguita in strutture ubicate in Albania. Le suddette fonti e la norma di ratifica assicurano la continuità delle procedure amministrative e delle garanzie procedimentali previste dal diritto interno. Ne consegue che il trattenimento presso il CPR di Gjader si considera legittimo anche qualora la persona trattenuta - già sottoposta a provvedimento di trattenimento adottato ai sensi dell'art. 14 T.U.I. e convalidato dall'Autorità giudiziaria - presenti, successivamente al trasferimento, una domanda di protezione internazionale. Il trasferimento in Albania non determina la decadenza o il venir meno del titolo di trattenimento originario, né interrompe la procedura amministrativa in corso, sempreché il titolo originario permanga valido e sussistano motivi idonei a ritenere la domanda di protezione strumentale.
In altri termini, sostiene che la mera presentazione di istanza di protezione internazionale da parte di un cittadino extracomunitario già destinatario di un provvedimento di trattenimento (convalidato dall'Autorità giudiziaria) non costituisce di per sé causa ostativa alla prosecuzione del trattenimento presso il centro di Gjader, né obbliga al trasferimento immediato della persona in territorio italiano, ove sussista la persistente validità del titolo ex art. 14 T.U.I. e l'esistenza di elementi sintomatici di strumentalità della domanda. La decisione, nella parte descritta, assume rilievo perché valorizza la portata del Protocollo Italia - Albania e riconosce una equiparazione formale tra i CPR italiani e il CPR di Gjader, con riferimento alle procedure operative e alle tutele procedimentali ad esse connesse.

dall'idea di "deportazione" e di confinare, per quanto possibile, il modello a soggetti mai entrati nel territorio nazionale o dell'Unione[337].

Inoltre, il decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37, recante *«Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare»*, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 2025, n. 75, ha inciso sul regime giuridico del trattenimento dello straniero ai fini del rimpatrio disciplinato dall'art. 14 T.U.I. Resta ferma la previsione secondo cui il questore dispone il trattenimento dello straniero presso il CPR più vicino, previa richiesta di assegnazione del posto alla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Dipartimento della pubblica sicurezza (art. 14, comma 1).

Il decreto-legge, tuttavia, introduce due rilevanti novità. In primo luogo, attribuisce alla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere il potere di disporre il trasferimento di uno straniero già trattenuto in un altro e diverso CPR (art. 14, comma 1, T.U.I., come modificato dall'art. 1, comma 2, lett. a), d.l. n. 37/2025[338]). Così si giunge alla seconda novità. Difatti, viene esteso l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni sul trattenimento in Albania. La nuova disciplina, infatti, ai sensi dell'art. 3, comma 2, L. 14/2024, sembrerebbe consentire il trasferimento presso la struttura adibita a CPR in territorio albanese anche degli stranieri già trattenuti in Italia in forza di provvedimenti di convalida o proroga adottati ex art. 14 T.U.I.

Sul piano della legittimità costituzionale e internazionale, la creazione di centri all'estero non è espressamente vietata[339]; maggiori problemi s'impongono però per lo Stato ospitante, che accetta limitazioni all'esercizio della propria giurisdizione in strutture site sul suo territorio. In tale ottica va ricordata la sospensione disposta dalla Corte costituzionale albanese della ratifica del Protocollo, ai fini del vaglio di

---

[337] L. MASERA, *Il Disegno di legge di ratifica ed esecuzione*, cit.

[338] Art. 1, comma 2, lett. a) d.l. 37/2025: «All'articolo 14 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1, secondo periodo, dopo le parole "articolo 35 della legge 30 luglio 2002, n. 189" sono inserite le seguenti: ", che può disporre anche il trasferimento dello straniero in altro centro"».

[339] P. BONETTI, *Osservazioni costituzionali sul d.l. n. 37/2025 (disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare). Audizione informale alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 9/4/2025*, in *www.camera.it*, pp. 2 ss.

conformità alla Carta albanese[340]. In chiave garantistica, la delocalizzazione dei luoghi di trattenimento alimenta il rischio di una "zona grigia" sotto il profilo effettivo delle tutele, come mostrano, sul piano comparatistico, esperienze patologiche di strutture extraterritoriali divenute teatro di gravi violazioni[341].

Non meno rilevante è il principio di necessità e proporzionalità del trattenimento: l'art. 14, comma 2, T.U.I., in linea con la Direttiva n. 2008/115/CE, richiede l'esperibilità di misure meno coercitive quale regola, riservando la privazione della libertà personale all'*extrema ratio*; il "modello Albania", di contro, sembra configurare la detenzione come soluzione ordinaria[342].

In conclusione, le valutazioni critiche si muovono su un duplice piano. Sotto il profilo economico-finanziario, l'operazione appare gravosa e di dubbia utilità, poiché la realizzazione in Italia di analoghe strutture sarebbe meno onerosa[343] e, comunque, gli stranieri trattenuti in Albania – cessati i presupposti del trattenimento – dovrebbero essere trasferiti in Italia, vanificando l'obiettivo di riduzione della presenza irregolare sul territorio. Sul piano strettamente giuridico, l'iniziativa di radicale esternalizzazione e allontanamento degli stranieri dal territorio nazionale, rischia di spostare l'attenzione dalle reali dinamiche dei flussi e di comprimere, nella prassi[344], le garanzie fondamentali delle persone migranti, alla luce della potenziale

---

[340] Difatti, anche l'ordinamento albanese manifestava preoccupazioni in ordine alla ratifica del Protocollo; preoccupazioni che hanno investito la Corte costituzionale albanese. Le censure riguardavano sia con ragioni di tipo procedurale, concernenti la mancata legittimazione del Primo ministro a negoziare e concludere l'accordo senza la preventiva autorizzazione del Presidente della Repubblica albanese, sia ragioni squisitamente di merito concernenti il contenuto del Protocollo che si riteneva contrario alla sovranità albanese e trasgressivo dei diritti fondamentali degli stranieri garantiti anche dalla Costituzione albanese. Per un'analisi, F.Z. EL HARCH, I*l Protocollo Italia-Albania al vaglio della Corte costituzionale albanese*, in *Adim Blog*, Osservatorio della Giurisprudenza, gennaio 2024.

[341] L. MASERA, *Il Disegno di legge di ratifica ed esecuzione*, cit.

[342] E. VALENTINI, *Il trattenimento in Italia, tra passato, presente e futuro: verso un ricorso massiccio alla detenzione amministrativa?*, in *Adim Blog*, ottobre 2023; ID. *Le regole processuali per i trattenuti in Albania: habeas corpus sine corpore?*, in *Adim Blog*, Ottobre 2024.

[343] Per un'analisi dei dati e dei relativi costi delle forme di detenzione, Actionaid, Università degli Studi di Bari, Report "Trattenuti". Una radiografia del sistema detentivo per stranieri, 2024, consultabile in https://www.actionaid.it/press-area/cpr-albania-italia/; G. FABINI, *I numeri della detenzione amministrativa in Italia*, in *Adim Blog*, marzo 2024, pp. 2 ss.

[344] Cfr. Cass. Pen., sez. I, ord. n. 23105 del 29.5.2025 secondo cui «alla riportata indicazione finalistica (l'effettuazione delle procedure di rimpatrio) non segue alcuna previsione attuativa, nel senso che in nessun luogo dell'accordo è chiarito in quale modo l'obbiettivo è destinato ad essere attuato e ancor meno in che modo l'obbiettivo sarebbe realizzabile – in un territorio che resta … quello di uno Stato non membro, ancorché assoggettato alla giurisdizione italiana – in termini di

complessità di realizzare controlli e correggere disfunzioni presenti all'interno dei centri[345].

SEZIONE 4: Prospettive per una gestione uniforme dei flussi

13. L'esistenza di diverse prassi nella gestione dell'immigrazione.

La frammentazione del sistema di asilo allo stato attuale comporta, nonostante le norme comuni che dovrebbero costituire la base, prassi differenziate nei diversi centri, provocando lesioni dei diritti fondamentali dei soggetti migranti[346]. In questo

---

maggiore efficienza che non nel territorio italiano con il necessario rispetto delle garanzie della disciplina eurounitaria vigente». Difatti, La prassi applicativa conferma l'incertezza relativa ai modi del rimpatrio dall'Albania. Se infatti la maggior parte degli stranieri trattenuti è stata rimpatriata dopo essere stata riportata in Italia, sono stati registrati alcuni casi di stranieri rimpatriati direttamente dall'Albania a mezzo di un volo charter.

[345] Sulle carenze delle prestazioni sanitarie albanesi, M. MAGRI, *Sulle cure offshore per gli stranieri trattenuti in Albania*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2024, pp. 32 ss.; sulla disparità di trattamento nell'accesso alle cure tra straniero trattenuto in Italia e straniero trattenuto in Albania, E. RUOZZI, *Il protocollo fra Italia e Albania come fondamento di un regime di territorial lease: alcune riflessioni in tema di responsabilità internazionale*, in *Adim Blog*, Settembre 2024; M. BENVENUTI, *Il forum. Il protocollo Italia-Albania e il decreto-legge "paesi sicuri"*, cit., p. 258; F. BIONDI DAL MONTE, *Il protocollo Italia-Albania e i diritti dei migranti*, cit., p. 238. Sulle criticità relative al giusto processo e al diritto di difesa, M. SAVINO, *La legge di ratifica ed esecuzione*, cit., pp. 4 ss., secondo cui - con riferimento all'art. 4, comma 3, l. 14/2024 che prevede il dovere del responsabile italiano del Centro in Albania di adottare le misure necessarie a garantire il tempestivo e pieno esercizio del diritto di difesa dello straniero sottoposto a trattenimento - si "amministrativizza" un diritto fondamentale, rimettendo all'autonoma valutazione di un funzionario scelte che incidono su diritti fondamentali, senza la predeterminazione di criteri e opzioni da parte della legge; nello stesso senso, C. SICCARDI, *La legge di ratifica ed esecuzione del protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2024, pp. 123 ss.; P. BONETTI, *Il forum. Il protocollo Italia-Albania e il decreto-legge "paesi sicuri"*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3, 2024, pp. 263 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Il protocollo Italia-Albania e i diritti dei migranti*, cit., p. 239.

[346] S. MIRATE, *Gestione dei flussi migratori e responsabilità statali*, cit., p. 433 secondo cui «nel concreto, un'efficace politica di protezione dei diritti e delle garanzie da assicurare ai migranti sul territorio nazionale finisca per essere esautorata da prassi amministrative, che si annidano nelle insenature di una legislazione sovente lacunosa ho volutamente ampia nel demandare alla discrezionalità dell'amministrazione di volta in volta competente. Accade così che nuove regole concrete si aggiungono alle norme astratte con effetto spesso rispondenti a finalità ed obiettivi del tutto opposti a quelle indicate "dall'alto" nella normativa nazionale ed ancor più europea, con conseguenze per lo più lesive di diritti e di libertà fondamentali che ad ogni migrante in una democrazia moderna dovrebbero essere pacificamente garantiti». Così anche V. BERLINGÒ, *L'Humanitas e la fondamentalità del diritto: il 'trattamento' degli immigrati irregolari*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3, 2017, p. 553, secondo cui «[…] aspetti della regolamentazione dei 'casi' e dei

ambito, più che in altri, la discrasia fra le regole previste e le prassi[347] applicative si percepisce in maniera straordinariamente tangibile. Tali disallineamenti derivano dalla necessità di coordinare, da un lato, diversi attori, dall'altro, diverse norme.

La ricognizione dei luoghi del trattenimento amministrativo in Italia permette di continuare a evidenziare la tradizionale bipartizione tra centri "aperti" e centri "chiusi", distinzione che ruota attorno alla possibilità per lo straniero di allontanarsi liberamente dalla struttura (accoglienza in senso proprio) ovvero all'obbligo di permanenza sotto vigilanza dell'Autorità di pubblica sicurezza (privazione della libertà personale). Tale dicotomia, tuttavia, si attenua nella prassi: non di rado anche centri formalmente aperti assumono connotati para-detentivi in nome dell'efficienza gestionale e della semplificazione procedurale.

Sono per definizione centri chiusi i CPR, nei quali la legge – art. 14 T.U.I. – contempla espressamente il trattenimento, configurando un'autentica limitazione della libertà. Più incerta è la qualificazione degli *hotspots*: mentre le indicazioni

---

'modi' della detenzione amministrativa finora relegati nell'ambito di prassi definite 'opache' o 'occulte' a motivo della loro collocazione in fonti normative di rango secondario». Sulla distanza fra modello costituzionale e prassi, A. RUGGERI, *Cittadini, immigrati e migranti*, cit., pp. 410 ss.

[347] La prassi *latu sensu* intesa (comprensiva di tutti gli atti di indirizzo della PA e non *strictu sensu* normativi) può rappresentare quella "giuridicità camaleontica", intesa come disciplina in grado di adattarsi alle diverse sfaccettature della realtà, trattata da M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 91. In tema di coincidenza di prassi e circolari amministrative, A. LEFEBVRE, *L'inosservanza della prassi amministrativa come vizio di eccesso di potere*, in *Foro amministrativo*, n. 1, 1931, pp. 102 ss. Per un'analisi della natura delle prassi, F. PIGA, *Prassi amministrativa* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano 1985; A. CARULLO, *La prassi amministrativa*, Padova, Cedam, 1979; L. BENVENUTI, *Prassi e consuetudine nell'ordinamento amministrativo*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2, 2009, pp. 227 ss. Sulla necessità di comprendere il comportamento amministrativo nei suoi risvolti prettamente pratici, V.E. ORLANDO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, Milano, S.E.L., 1900, p. 1051, secondo cui «la conoscenza e solo studio delle istruzioni, note e circolari potrebbe essere proficuo, e qualche volta necessario per una buona cultura di diritto amministrativo, e, soprattutto, per i pratici»; A. AMORTH, *Efficacia esterna delle circolari amministrative*, in *Rivista italiana di diritto fin*anziario, n. 2, 1941, pp. 133 ss.: «la prassi resta nascosta agli occhi dell'interprete solo finché quest'ultimo si limiti ad elaborare, *in vitro*, metadati giuridici, a esprimere opinioni su altrui opinioni all'interno di un circolo sostanzialmente autoreferenziale; si mostra invece, come una delle fonti più preziose alle quali attingere qualora l'interprete ricerchi il contatto diretto con la materia prima di ogni indagine sugli istituti dogmatici, ricordando che la lenta edificazione degli stessi procede sempre dalle radici della società». In tema, L. MAJORANO, *Appunti per una teoria della prassi amministrativa*, Bari, Cacucci, 1975; F. BASSI, *La norma interna: lineamenti di una teorica*, Milano, Giuffrè, 1963. Sulla possibilità di qualificare la prassi come norma interna, F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1987, p. 192; C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti secondarie atipiche*, in *Diritto pubblico*, n. 1-2, 2010, pp. 365 ss.; L. TORCHIA, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in *Diritto Amministrativo*, 2017, n. 1, pp. 1 ss.

operative del Ministero qualificano l'approccio, a volte, come modulo organizzativo amministrativo, altre volte, come vero e proprio "centro chiuso"[348], il nuovo art. 10-ter T.U.I. dispone, esclusivamente, che lo straniero vi sia "condotto" per esigenze di soccorso e prima assistenza, evitando il termine "trattenimento" e senza, dunque, propendere per l'una o l'altra definizione. In concreto, la prassi, però, attesta una tendenziale chiusura anche rispetto a questa categoria di centro. In assenza di un compiuto intervento legislativo, la privazione della libertà negli *hotspots* continua a essere di fatto governata da prassi amministrative che trasformano la misura del trattenimento, da *extrema ratio*, a regola di gestione dei flussi[349]

Analoga incertezza caratterizza i Centri di accoglienza. Anche in tal caso si evidenzia una "ambiguità strutturale" di tali luoghi, ove si registrano prassi di fatto restrittive (gestione a "porte chiuse") sottratte al controllo giurisdizionale e prolungate oltre il tempo strettamente necessario al soccorso e alla definizione dello status. Anche in questi contesti si è consolidata una prassi detentiva orientata alla prevenzione della dispersione sul territorio dei soggetti in attesa di successivo smistamento, in evidente frizione con la Costituzione e con i principi sovranazionali.

La detenzione amministrativa, peraltro, si realizza anche in sedi diverse dai centri fino ad ora menzionati. Si pensi alle forme di trattenimento richiamate dal c.d. decreto "Cutro" e, soprattutto, a quelle oggi tipizzate dall'art. 13, comma 5-bis, T.U.I., che consente, in attesa della convalida, la permanenza dello straniero espulso in CPR o – in assenza di posti o quando la definizione del procedimento lo consenta – in «strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza»; il giudice di pace può autorizzare tale permanenza con il decreto di fissazione dell'udienza, e, ove perdurino le condizioni, anche dopo la convalida, può consentire la permanenza in «locali idonei presso l'ufficio di frontiera» sino all'effettivo allontanamento, fermo l'obbligo di garantire condizioni rispettose (e non meglio specificate) della dignità della persona. In tal modo, il legislatore ha preso

---

[348] G. TROPEA, *La condizione amministrativa del rifugiato*, cit., p. 638.

[349] Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, Rapporto sui centri di permanenza per il rimpatrio in Italia, 2017, pp. 31 ss.; ASGI, *Il trattenimento dei richiedenti asilo negli hotspot tra previsioni normative e detenzione arbitraria*, in *asgi.it*, settembre 2019.

atto – e, per certi versi, "ufficializzato" – prassi da tempo impiegate di trattenimento in zone di frontiera, conferendo loro una base legale.

Alla luce di tali considerazioni e in prospettiva sistematica, appare più opportuno parlare di forme di "trattenimenti amministrativi" (al plurale). Difatti, accanto alla fattispecie principale prevista dall'art. 14 T.U.I., si sono aggiunte una serie di figure – talora, di fonte legislativa, cristallizzando procedure nate in via di prassi, talora in via di mera prassi – che perseguono finalità differenti: non solo prevenzione della dispersione in vista dell'espulsione, ma anche identificazione, foto-segnalamento e smistamento, espletamento (non sempre "immediato") delle procedure di respingimento alla frontiera, nonché prime valutazioni ai fini della protezione internazionale. Così, il trattenimento negli *hotspots*, praticato informalmente dal 2015 (anno di avvio dell'"approccio *hotspot*"), ha ricevuto una parziale base legale nel 2017 con l'introduzione dell'art. 10-ter T.U.I. ad opera del d.l. n. 13/2017; il trattenimento nelle zone di transito di porti e aeroporti – le «strutture diverse e idonee» o i «locali presso l'ufficio di frontiera» –, poi cristallizzato dall'art. 13, comma 5-bis, introdotto dal d.l. n. 113/2018. A queste si aggiungono prassi sine titulo, come le permanenze forzate sulle navi quarantena o su unità delle ONG, difficilmente riconducibili agli schemi tipici e rivelatrici di un governo amministrativo del fenomeno a geometria variabile.

L'inquadramento normativo di alcune di queste forme ha certamente il merito di sottrarre (almeno in parte) alla totale discrezionalità amministrativa pratiche già radicate; nondimeno, resta un *vulnus* di rilevante portata: come evidenziato di recente dalla Corte costituzionale[350] in ordine all'assenza di una disciplina legislativa dei "modi" del trattenimento, richiesta dall'art. 13 Cost.

Sia nei contesti già formalizzati attraverso fonti del diritto, sia in quelli ancora privi di base giuridica, manca una disciplina che definisca in modo compiuto condizioni, limiti, garanzie e standard materiali della privazione della libertà. Le poche norme esistenti – gli artt. 21 ss. del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento attuativo

[350] Corte cost., sent. n. 96/2025, per cui si rinvia alla nota 113.

del T.U.I.)[351] e i diversi Regolamenti del Ministero dell'Interno negli anni intervenuti sui criteri di organizzazione e gestione dei CIE/CPR – offrono indicazioni essenziali

[351] Art. 21 - «Modalità del trattenimento»: «1. Le modalità del trattenimento devono garantire, nel rispetto del regolare svolgimento della vita in comune, la libertà di colloquio all'interno del centro e con visitatori provenienti dall'esterno, in particolare con il difensore che assiste lo straniero, e con i ministri di culto, la libertà di corrispondenza, anche telefonica, ed i diritti fondamentali della persona, fermo restando l'assoluto divieto per lo straniero di allontanarsi dal centro. 2. Nell'ambito del centro sono assicurati, oltre ai servizi occorrenti per il mantenimento e l'assistenza degli stranieri trattenuti o ospitati, i servizi sanitari essenziali, gli interventi di socializzazione e la libertà del culto, nei limiti previsti dalla Costituzione. 3. Allo scopo di assicurare la libertà di corrispondenza, anche telefonica, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sono definite le modalità per l'utilizzo dei servizi telefonici, telegrafici e postali, nonché i limiti di contribuzione alle spese da parte del centro. 4. Il trattenimento dello straniero può avvenire unicamente presso i centri di permanenza temporanea individuati ai sensi dell'art. 14, comma 1 del testo unico, o presso i luoghi di cura in cui lo stesso è ricoverato per urgenti necessità di soccorso sanitario. 5. Nel caso in cui lo straniero debba essere ricoverato in luogo di cura, debba recarsi nell'ufficio giudiziario per essere sentito dal giudice che procede, ovvero presso la competente rappresentanza diplomatica o consolare per espletare le procedure occorrenti al rilascio dei documenti occorrenti per il rimpatrio, il questore provvede all'accompagnamento a mezzo della forza pubblica. 6. Nel caso di imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente residente in Italia, o per altri gravi motivi di carattere eccezionale, il giudice che procede, sentito il questore, può autorizzare lo straniero ad allontanarsi dal centro per il tempo strettamente necessario, informando il questore che ne dispone l'accompagnamento. 7. Oltre al personale addetto alla gestione dei centri e agli appartenenti alla forza pubblica, al giudice competente e all'Autorità di pubblica sicurezza, ai centri possono accedere i familiari conviventi e il difensore delle persone trattenute o ospitate, i ministri di culto, il personale della rappresentanza diplomatica o consolare, e gli appartenenti ad enti, associazioni del volontariato e cooperative di solidarietà sociale, ammessi a svolgervi attività di assistenza a norma dell'art. 22 ovvero sulla base di appositi progetti di collaborazione concordati con il prefetto della provincia in cui è istituito il centro. 8. Le disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all'interno del centro, comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite, sono adottate dal prefetto, sentito il questore, in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'interno per assicurare la rispondenza delle modalità di trattenimento alle finalità di cui all'art. 14, comma 2, del testo unico. 9. Il questore adotta ogni altro provvedimento e le misure occorrenti per la sicurezza e l'ordine pubblico nel centro, comprese quelle per l'identificazione delle persone e di sicurezza all'ingresso del centro, nonché quelle per impedire l'indebito allontanamento delle persone trattenute e per ripristinare la misura nel caso che questa venga violata. Il questore, anche a mezzo degli ufficiali di pubblica sicurezza, richiede la necessaria collaborazione da parte del gestore e del personale del centro che sono tenuti a fornirla». Per un'analisi in ordine alla distanza tra quanto previsto nell'art. 21 e le prassi contrastanti dei diversi CPR, G. MENTASTI, *La libertà di corrispondenza nel CPR e la (mancata) regolamentazione delle condizioni di trattenimento degli stranieri in attesa di espulsione*, in *Sistema penale*, 15 settembre 2021. Sul tema si è pronunciato TAR Lazio, 18 maggio 2012, n. 4518, che ha risolto la questione in ordine all'impossibilità per giornalisti professionisti di accedere a taluni centri. Le istanze di accesso venivano rigettate alla luce della Circolare n. 1305, del 1° aprile 2011, del Ministero dell'Interno, successivamente revocata con direttiva del Ministero dell'Interno del 13 dicembre 2011, n. 11050/110 in ragione della pronuncia del TAR che evidenziava il vizio di violazione di legge connesso al diritto di cronaca della Circolare n. 1305. Orientate a garantire il diritto di accesso ai centri anche TAR Palermo, 24 agosto 2021, n. 2473; Tar Lombardia, 4 ottobre 2022, n. 2322 e 2 gennaio 2023, n. 1. In tema, C. LEONE, *L'accesso delle associazioni agli hotspot: la giurisprudenza amministrativa come strumento di trasparenza e tutela dei diritti dei migranti*, in *Eurojus*, n. 1, 2025.

e lacunose e, soprattutto, presentano un'inadeguatezza formale: le fonti regolamentari non possono, per espresso disposto dell'art. 13 Cost., dettare la disciplina delle condizioni di privazione della libertà, che abbisognano di riserva di legge, come testimonia, in ambito penitenziario, l'esistenza di una legge proprio sull'ordinamento penitenziario (l. 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà). In assenza di una cornice legislativa dettagliata, le prassi amministrative[352] tendono a riempire i vuoti[353], espandendosi senza adeguati contrappesi e con un controllo giurisdizionale spesso *ex post* e frammentario. Ciò può determinare: 1) instabilità dello statuto dei diritti delle persone trattenute; 2) eterogeneità territoriale degli standard; 3) rischio di normalizzazione di misure di fatto detentive al di fuori dei presupposti tipici; 4) compressione del principio di legalità e della riserva di legge in materia di libertà personale.

La prassi può intendersi come un momento di autonomia della PA, che non perde vigore in assenza di un comando formalizzato da una norma, ma, anzi, laddove non esista un comando che sia espressione di una fonte superiore, ben può ergersi a disciplina dell'esercizio della funzione[354].

Per superare la connotazione tradizionalmente negativa della prassi, è stato sostenuto che il fondamento assiologico sarebbe da ricavare dall'art. 97 Cost.

---

[352] F. GUELLA, *Circolari amministrative*, cit., pp. 431, sottolinea l'eterogeneità degli strumenti, prossimi alle prassi amministrative *strictu sensu* intese che la PA utilizza nella materia dell'immigrazione, quali «ordini, direttive, istruzioni, regolamenti interni, circolari; atti – quelli così citati – che sono accomunati dal fatto che con essi l'amministrazione detta dei precetti che sono rivolti a soggetti che operano al suo interno, per regolamentare organizzazione e azione degli uffici. Si tratta cioè di atti espressione di potere di auto-organizzazione e di supremazia, posti dagli organi amministrativi collocati in posizione apicale e diretti a uffici ed organi sottostanti, al fine di garantire omogeneità di azione agli apparati pubblici».

[353] Sul punto, A. RUGGERI, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in «*Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti*, XII, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 433 ss.

[354] A. CARULLO, *La prassi amministrativa*, cit. pp. 46 ss. In tema, A. ROMANO TASSONE, *La normazione secondaria*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, IV ed., Milano, Monduzzi, 2005; A. SANDULLI, *L'attività normativa della pubblica amministrazione*, Napoli, Jovene, 1970; E. SILVESTRI, *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1950; M.S. GIANNINI, *Circolare* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, VII, 1964; A. CATALANI, *Le circolari della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1984; M.P. CHITI, *Circolare* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, VI, Roma, 1988; C. TUBERTINI, *Circolari amministrative* (voce), in *Dizionario di diritto pubblico*, II, Milano, 2016, 858 ss.

Dunque, la prassi viene intesa come declinazione dei principi di buona amministrazione e, dunque, di efficienza ed economicità[355]. Di conseguenza, la prassi deve essere concepita come «interpretazione obiettivizzata», come il frutto di un processo di raffinazione, una *opinio optimi*, scaturita da una serie di sperimentazioni che l'apparato o l'ente ha testato nel tempo[356].

Tale interpretazione aggancia l'ambito di operatività della prassi all'interno della norma. Pertanto, la prassi deve fungere sì da elemento specificante o di precisazione della norma, ma deve essere al suo interno contenuta: potrà, dunque, adattare il dettato normativo alla realtà, ma non potrà spingersi a introdurre diritti non posti o istituti non menzionati.

La prassi amministrativa e, in particolare, la prassi *praeter legem*[357], può certamente fungere da elemento di elasticità del sistema giuridico, nella misura in cui consente al dettato normativo di adattarsi alle esigenze mutevoli della realtà sociale, evitando così una cristallizzazione rigida e potenzialmente disfunzionale della norma. Tale funzione, tuttavia, deve essere ricondotta entro il perimetro del principio di legalità,

---

[355] A. CARULLO, *La prassi amministrativa*, cit. pp. 46 ss. Per l'A., la chiave di volta per superare la valenza spesso negativa della prassi è offerta dalla stessa Costituzione che, a una visione statica dell'amministrazione, ne contrappone una diversa, basata su una società pluralista che riconosce e garantisce momenti di autonomia.

[356] S. TARULLO, *Buone prassi e continuità dell'amministrazione pubblica – Parte II*, in *Diritto amm*inistrativo, n. 1-2, 2013, pp. 149 ss., secondo cui «il contravvenire a tale metodo obiettivizzato determinerà perciò non tanto una violazione di presunti limiti derivanti dall'*opinio iuris*, ovvero da generali principi di giustizia, in quanto piuttosto la disobbedienza a concreti vincoli imposti dalla norma costituzionale (in via generale) e specificati (nel particolare) dalla precedente condotta dei pubblici poteri nella singola fattispecie».

[357] La prassi *praeter legem* si caratterizza per l'assenza di una disposizione puntuale e specifica del tema trattato. Sul punto, A. CARULLO, *La prassi amministrativa*, cit., p. 88, afferma che essa «esteriorizza in maniera percepibile quello che è il fine dell'agire complessivo dell'amministrazione». Inoltre, afferma che la forza della prassi *praeter legem* si svela, così, nel momento in cui l'amministrazione ha la *necessità* di adeguarsi alle esigenze della realtà. Si noti che, proprio nei casi in cui manchi un dato normativo puntuale, la prassi può essere un buon strumento per disciplinare l'attività nel momento del suo svolgersi. Questo consente di considerare la prassi *praeter legem* come un fattore decisamente influente nel momento dell'esercizio della funzione amministrativa. O, ancor meglio, come un *correttivo* all'esercizio della funzione (p. 149). In questo senso anche M. NIGRO, *Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, n. 1, 1968, p. 649. Ciò che si prende in considerazione, dunque, è il comportamento operativo dell'amministrazione nel momento dell'esecuzione del dato normativo. È in questo attimo che, per i pubblici poteri, si rende necessaria un bilanciamento tra il prefissato compito astratto e le mutevoli vicende della vita, e tale opera di mediazione viene realizzata proprio attraverso l'uso delle prassi che sono poi quelle più condizionanti l'operato dell'amministrazione. In tema S. TARULLO, *Buone prassi e continuità dell'amministrazione pubblica – Parte I*, in *Diritto amm*inistrativo, n. 4, 2012, pp. 669 ss., secondo cui la prassi *praeter legem* è la sola «prassi operativa in senso stretto», ovverosia la prassi autoprodotta dalla amministrazione al mero scopo di promuovere il "ben amministrare".

che costituisce presidio imprescindibile a garanzia della certezza del diritto e della tutela delle posizioni giuridiche soggettive[358]. È in questa prospettiva che emerge la necessità di distinguere tra un uso fisiologico della prassi, quale strumento integrativo e correttivo dell'azione amministrativa, e un uso patologico, che si traduce in una vera e propria creazione di regole giuridiche nuove, sganciate dal dato normativo. Un simile fenomeno, infatti, configurerebbe una indebita sostituzione dell'amministrazione al legislatore. Ciò comporterebbe il rischio concreto di violazioni - oltre che del principio di separazione dei poteri - dei diritti fondamentali degli individui coinvolti, i quali verrebbero assoggettati a vincoli e limitazioni non derivanti da una fonte primaria, bensì dal mero esercizio discrezionale di un apparato amministrativo. In tal modo, la funzione di garanzia propria del principio di legalità[359] verrebbe elusa, con il pericolo di trasformare la pubblica amministrazione da soggetto esecutore della legge a centro autonomo di produzione normativa[360], in grado di incidere unilateralmente e arbitrariamente sulle sfere giuridiche individuali[361].

In conclusione, dall'analisi emerge con chiarezza come la detenzione amministrativa e, in genere, gli strumenti legati alla gestione delle frontiere, si distinguano per un elevato grado di flessibilità, venendo utilizzati dagli Stati e dalle PP.AA. in funzione strumentale e contingente, mediante semplici provvedimenti amministrativi, senza

---

[358] A. CARULLO, *La prassi amministrativa*, cit. pp. 190 ss. Interpretazione alternativa viene fornita da L. BENVENUTI, *Prassi e consuetudine nell'ordinamento amministrativo*, cit., p. 247. L'A. critica la ricostruzione della prassi di Carullo, nella misura in cui subordina la prassi al disposto normativo, affermando che «si enfatizza l'esistenza di un complesso organizzato di limiti talmente precisi nell'esercizio, da rendere pressoché univoca qualsiasi decisione della pubblica amministrazione: ma è questa, appunto, una presupposizione di ordine ideologico, corrispondente ad un particolare tesi politica di autoreferenzialità del potere esecutivo rispetto agli altri poteri; tesi, peraltro, contrastante con i dati di fatto».

[359] G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2007, pp. 703 ss.

[360] M. D'AMICO, *Amministrazione creatrice ed esecutrice del diritto*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2018, 86 ss. In tema, P. BADURA, *Agire amministrativo informale e diritti fondamentali*, in *Diritto Pubblico*, n. 1, 1992, pp. 31 ss. H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1958.

[361] A. CARULLO, *La prassi amministrativa*, cit., pp. 202 ss. L'A. auspica un atteggiamento della PA rivolto all'autolimitazione della prassi al fine di evitare abusi. In tema P.M. VIPIANA, *L'autolimite della pubblica amministrazione: l'attività amministrativa fra coerenza e flessibilità*, Milano, Giuffrè, 1990.

particolari formalità né solide garanzie procedimentali[362], e con un livello di controllo giudiziario assai ridotto, soprattutto nella fase esecutiva. Tale elasticità, lungi dall'essere neutra, si traduce in un abbassamento strutturale delle tutele riconosciute alla persona migrante da principi costituzionali e sovranazionali[363].

Un ulteriore elemento problematico è rappresentato dal ricorso a soggetti privati per la gestione dei centri. Tale scelta potrebbe apparire rispondente non soltanto a logiche di efficienza organizzativa, ma forse anche all'esigenza di esternalizzare responsabilità di stretta gestione. In tal modo, lo Stato riesce a mantenere un ampio

---

[362] S. MIRATE, *Gestione dei flussi migratori e responsabilità statali*, cit., pp. 439-440 secondo cui, in tema di carenze di indicazioni circa il trattenimento: «la carenza di ulteriori indicazioni lascia spazio ad una definizione delle modalità effettive di detenzione, rimesse volta per volta all'emanazione di specifici regolamenti o provvedimenti amministrativi, con il conseguente rischio di una notevole incertezza nella individuazione ed applicazione della relativa disciplina e di una potenziale compromissione del necessario rispetto delle più adeguate garanzie di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, sanciti a livello costituzionale, europeo ed internazionale […] Se, dunque, il trattenimento amministrativo deve essere, anche secondo quanto più volte affermato dalla Corte EDU, una misura necessaria e proporzionata rispetto allo scopo del rimpatrio dello straniero irregolarmente presente sul territorio nazionale, siffatta proporzionalità non sembra soddisfatta da un sistema come quello italiano, che, a fronte di una disciplina nazionale spesso lacunosa e problematica, si affida ad una gestione a livello amministrativo dei centri per gli immigrati con risultati poco efficaci di fronte al sacrificio imposto della restrizione della libertà personale delle persone ivi trattenute». L'A. conclude affermando (p. 446): «la problematica dell'effettività della tutela dei diritti dei migranti sul territorio italiano risulti essere una questione non soltanto legata alla persistenza di lacune normative o di inesatto recepimento delle direttive europee in materia, ma anche connessa a concrete difficoltà e criticità che emergono nella prassi amministrativa di gestione concreta del fenomeno migratorio».

[363] In tema, G. TROPEA, *La condizione amministrativa del rifugiato*, cit., p. 635, secondo cui «Venendo al nostro ordinamento, da un lato vi è la riserva di legge prevista all'art. 10, co. 3, Cost., pacificamente considerata assoluta, dall'altro la tendenza radicata ad "amministrativizzare" la regolazione dell'immigrazione e dell'asilo su aspetti che incidono in modo significativo sulla sostanza del diritto in esame, oltre che sulla libertà personale». Sul tema dell'"amministrativizzazione" del fenomeno migratorio, M. SAVINO, *L'«amministrativizzazione» della libertà personale e del due process dei migranti: il caso Khlaifia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2016, pp. 50 ss.; F. CORTESE, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2019, 435 ss. che sottolinea come «la perdurante assenza di un approccio strategico alla gestione del fenomeno migratorio», abbia comportato una gestione disorganizzata e caotica. In tema di garanzie procedimentali, M. CONSITO, *La tutela amministrativa del migrante involontario, cit.*, pp. 34 ss.; F. MARTINES, *Migranti, procedimento amministrativo e garanzie di partecipazione*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, Speciale, n. 3, 2023, pp. 211 ss.; M. INTERLANDI, *Fenomeni immigratori tra potere amministrativo*, cit., pp. 61 ss.; ID. *Potere amministrativo e principio di proporzionalità*, cit., pp. 1 ss. Per un'analisi specifica delle garanzie riconosciute nell'ambito del procedimento amministrativo di riconoscimento della protezione internazionale F. MARTINES, *La tutela procedimentale e giurisdizionale*, cit., pp. 232 ss.; M. CONSITO, *I procedimenti amministrativi sul riconoscimento allo straniero degli status di protezione internazionale*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2, 2017, 393 ss.

margine di discrezionalità senza farsi direttamente carico delle conseguenze – spesso critiche – derivanti dalle condizioni di privazione della libertà personale[364].

La detenzione amministrativa delle persone straniere si caratterizza per una privatizzazione di fatto della gestione dei centri. Ai sensi dell'art. 22 del d.P.R. n. 394/1999, tali strutture dipendono formalmente dal Ministero dell'interno e, a livello territoriale, dalle prefetture; tuttavia, la loro gestione operativa può essere affidata a soggetti privati. Lo Stato mantiene la titolarità delle funzioni strettamente "repressive", ossia quelle connesse al mantenimento dell'ordine e della sicurezza, all'identificazione delle persone straniere e all'esecuzione dei provvedimenti di rimpatrio.

Questa delega al privato nella gestione dei Centri introduce elementi di forte criticità. In primo luogo, la gestione privata è inevitabilmente orientata ai costi e al profitto e privilegia gli interessi economici delle imprese affidatarie rispetto alla tutela effettiva dei diritti fondamentali delle persone trattenute. La *ratio* economica alla base di tale modello è evidente: la privatizzazione consente un contenimento della spesa pubblica, mentre un intervento diretto dello Stato determinerebbe costi maggiori.

Le procedure di gara[365] accentuano ulteriormente tali criticità. Il meccanismo dell'offerta "economicamente più vantaggiosa" spinge lo Stato a selezionare l'offerta più conveniente e le imprese a massimizzare il profitto e ridurre i costi. Tale dinamica si traduce in un peggioramento progressivo della qualità del servizio offerto. La concorrenza, gara dopo gara, può dunque determinare una costante diminuzione dei costi e, di riflesso, delle condizioni di trattenimento.

L'assegnazione degli appalti secondo il criterio dell'"offerta economicamente più vantaggiosa" comporta altre ricadute significative: precarietà del personale, assenza di formazione adeguata, carenza numerica degli operatori. Tutti questi elementi concorrono ad aumentare il rischio di violazioni dei diritti delle persone detenute[366].

---

[364] L. ARBOGAST, *Il fiorente business della detenzione dei migranti nell'Unione europea,* in *Migreurop, migreurop.org, maggio 2017.*

[365] F.V. VIRZÌ, *L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: un'indagine sulle procedure di gara*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2017.

[366] ACTIONAID, Seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti in Italia e nella realtà. internazionale: audizione, in videoconferenza, di rappresentanti di

Un'ulteriore conseguenza della privatizzazione - come già detto a più riprese - è l'eterogeneità degli standard di servizio garantiti nei diversi centri. L'assenza di uniformità e di un quadro normativo chiaro e vincolante produce situazioni in cui la qualità dell'assistenza e delle condizioni materiali varia sensibilmente da un centro all'altro, con inevitabili ripercussioni sulle persone trattenute[367].

In altre parole, il modello di gestione privatizzata, pur rispondendo ad esigenze di contenimento dei costi pubblici ed efficienza, introduce un meccanismo che riduce le garanzie, indebolisce i controlli e amplifica il rischio di violazioni sistemiche dei diritti fondamentali.

Il diritto amministrativo in materia di espulsioni, trasferimenti e procedure di esame delle domande di protezione internazionale è, dunque, orientato alla massima rapidità e prontezza di risposta, esigenze che, tuttavia, tendono a comprimere le garanzie individuali[368]. Queste ultime, infatti, vengono percepite come un ostacolo al funzionamento "efficiente"[369] del sistema e, pertanto, ridotte a mero adempimento formale[370]. Realizzando un parallelismo tra il trattenimento amministrativo e la detenzione di penale memoria, appaiono evidenti le differenze. Quest'ultima è regolata da un sistema giuridico garantista, articolato in molteplici controlli e tutele, ed è giustificata da esigenze sociali che ne rendono impossibile la riduzione a misura elastica o, comunque, facilmente maneggiabile. La detenzione amministrativa, al contrario, si presenta come uno strumento flessibile, agile e scarsamente vincolato, idoneo a soddisfare esigenze securitarie immediate, ma a prezzo di un arretramento

---

ActionAid Italia, sulla trasparenza nell'informazione rispetto ai centri di permanenza per il rimpatrio, 24 febbraio 2022, p. 9.

[367] Si può citare il caso del CPR di via Corelli a Milano che ha portato il 13 dicembre 2023 la Procura della Repubblica a disporre il sequestro d'urgenza della società che gestiva il Centro in ragione delle condizioni in cui vivevano i migranti trattenuti. Indagine, che ha portato alla scoperta un sistema di gestione, oltre che connotato da fatti aventi rilevanza penale, anche fatto di abusi, tra cui l'assenza di assistenza medica anche per casi molto gravi, consumo di cibo avariato, abusi di psicofarmaci, condizioni dei bagni e delle camere pessime, e una serie di servizi pattuiti con la prefettura che non sono mai stati realizzati. In tema ASGI, La mancata erogazione dei servizi nel CPR di Milano e il potere di controllo della Prefettura. Il report dell'ASGI, 14 dicembre 2023, consultabile in https://inlimine.asgi.it/la-mancata-erogazione-deiservizi-nel-cpr-di-milano-e-il-potere-di-controllo-della-prefettura/. In tema, A. PUGIOTTO, *La "galera amministrativa"*, cit., p. 582.

[368] G. TROPEA, *La condizione amministrativa del rifugiato*, cit., p. 639, laddove afferma emblematicamente che "l'efficienza prevale sulla legalità".

[369] Ai sensi dell'art. 97 Cost. In tema, F. CORTESE, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, cit., pp. 448 ss.

[370] M. SAVINO, *L'«amministrativizzazione» della libertà personale,* cit., pp. 70 ss.

significativo sul piano dei diritti fondamentali[371]. In altre parole, l'attuale mosaico dei luoghi e delle forme del trattenimento amministrativo, segnato dalla forza espansiva delle prassi (ma lo stesso può dirsi con riferimenti al tema dei "modi" per procedere alle espulsioni amministrative; tema già trattato che risente di analoghe tensioni, rappresentando un palcoscenico per il proliferare di prassi che, come si è visto, sono state negli anni censurate, anche da giudici sovranazionali[372]), impone un intervento legislativo organico che, nel rispetto dell'art. 13 Cost. e delle disposizioni sovranazionali, tipizzi presupposti, finalità, durata, condizioni materiali, garanzie e controlli, restituendo certezza del diritto e prevenendo derive para-detentive sottratte a chiari limiti giuridici[373].

---

[371] M.C. CAVALLARO, *Gestione dei migranti, emergenza sanitaria* cit., pp. 286 ss.; G. CORSO, *Un "nemico" da combattere* cit., pp. 321 ss.; G. SAVIO, *Il trattenimento amministrativo dello straniero nei Centri per i rimpatri non può avere finalità di prevenzione e di ordine pubblico, pena la sua radicale illegittimità. Commento alla sentenza n. 27692/2018 della Corte di cassazione*, in *Questione Giustizia*, 6 dicembre 2018.

[372] P. BONETTI, *Khlaifia contro Italia*, cit., pp. 176 ss.

[373] I. GJERGJI, *Immigrazione e infra-diritto: dal governo per circolari alla tweeting-governance*, in *Etica & Politica/Ethics & Politics*, n. 3, 2020, p. 330, secondo cui «Le circolari sull'immigrazione di questo periodo si caratterizzano per essere in prevalenza strumenti di integrazione e interpretazione 'autentica' delle leggi in vigore, tramutandosi in un "diaframma tra le disposizioni legislative e la loro concreta applicazione". Tutto ciò ha finito per lasciare sostanzialmente invariato lo sconfinato potere dell'Autorità esecutiva/amministrativa nella gestione delle popolazioni immigrate, anche dopo la costruzione di una legislazione ricca in materia». Anche ID., *Circolari amministrative e immigrazione*, cit., dove si osserva, in genere, che il carattere emergenziale attribuito all'immigrazione e il convincimento diffuso circa la politicità di tale fenomeno sociale hanno giustificato l'affidamento della sua gestione agli organi esecutivi dello Stato, spesso determinando l'utilizzo degli atti amministrativi come principale fonte normativa e, quindi, come dispositivo generale e ordinario nella gestione quotidiana dei movimenti migratori. Ciò fino ad integrare un uso abnorme delle circolari amministrative nella gestione quotidiana dei movimenti migratori, dando vita ad un particolare fenomeno definito "governo per circolari". In tema, M. D'AMICO, *Amministrazione creatrice*, cit., 86 ss. Anche la giurisprudenza si è interrogata sulla natura delle circolari amministrative. Con una rilevante pronuncia (Cons. St., Sez. III, 23 giugno 2022, n. 7471), il giudice amministrativo afferma che «Le circolari non costituiscono fonti del diritto. Pur trattandosi di atti che si indirizzano ad una generalità di destinatari, aventi un contenuto omogeneo, difettano del requisito della capacità di innovare l'ordinamento giuridico. Trattasi di atti amministrativi, a rilevanza interna alla pubblica amministrazione che li ha emanati e neppure vincolanti per i destinatari. In tale veste, quindi, non possono contenere disposizioni che derogano alla legge né essere considerate alla stregua dei regolamenti. […] D'altra parte, anche la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato ha chiarito che "le circolari amministrative non hanno valore normativo o provvedimentale e non assumono carattere vincolante per i soggetti destinatari dei relativi atti applicativi, che non hanno l'onere di impugnarle, ma possono limitarsi a contestarne la legittimità al solo scopo di sostenere che detti atti sono illegittimi perché scaturiscono da una circolare illegittima che avrebbe dovuto essere disapplicata; ne discende, a fortiori, che una circolare amministrativa *contra legem* può essere disapplicata anche d'ufficio dal giudice investito dell'impugnazione dell'atto che ne fa applicazione, anche in assenza di richiesta delle parti"».

14. Prospettive *de jure condendo*: il possibile ruolo dell'Autorità amministrativa indipendente

Nell'ambito della *governance* dei centri di accoglienza per richiedenti protezione e, più in generale, della gestione amministrativa del fenomeno migratorio, l'eterogeneità delle prassi (fondate, tra le altre, su circolari ministeriali, bandi prefettizi, linee organizzative locali) ha prodotto un'evidente asimmetria applicativa, con ricadute sulla parità di trattamento e sulla certezza del diritto. Tuttavia, la prassi, se rettamente orientata, non è di per sé disvalore, potendo operare quale fisiologica declinazione del principio di buon andamento e imparzialità ai sensi dell'art. 97 Cost., in grado di adattare l'azione amministrativa alla mutevolezza delle esigenze reali.

In questo quadro, il diritto interno predispone parametri di riferimento che, per la loro generalità, lasciano uno spazio non trascurabile a regole di dettaglio prodotte dall'amministrazione: per es. gli artt. 7 e 8 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, delineano, rispettivamente, condizioni di trattenimento in principio uniformi e strutturano i livelli dell'accoglienza (governativa e territoriale). Tuttavia, la disciplina operativa è spesso affidata a *soft law* e atti generali (decreti, circolari, capitolati), con margini applicativi affidati alle singole Prefetture e amministrazioni territoriali, oltre che ai singoli gestori dei centri.

Questa combinazione "*hard/soft*" spiega la proliferazione di circolari e prassi locali - si pensi, alle direttive del Ministro dell'interno e ai capitolati-tipo di gara per la gestione dei CAS - che, pur muovendo dall'esigenza di flessibilità e di tempestivo adattamento, tendono a produrre una "geografia" irregolare dei servizi e delle garanzie.

Il tema è noto: la *soft law* amministrativa - circolari, linee guida, indirizzi - ha natura tendenzialmente non vincolante, ma capacità conformativa elevata, agendo da regola d'azione interna e da standard esterno di ragionevolezza e affidamento; nel paragrafo precedente si è tentato di evidenziarne l'utilità (elasticità, prontezza) e i rischi (opacità, elusione delle garanzie proprie delle fonti, disomogeneità), specie quando si sostituisca di fatto alla regolazione formale o quando, in mancanza di una cornice

unitaria, il moltiplicarsi di atti "interni" generi divergenze territoriali difficilmente sindacabili.

In materia migratoria, la ricostruzione conferma che l'accoglienza italiana è caratterizzata da stratificazioni normative e organizzative (CAS, SAI, centri governativi e CPR) con esiti non uniformi nella concreta erogazione delle condizioni materiali e dei servizi, anche per effetto di indirizzi ministeriali mutevoli e di prassi prefettizie differenziate; tali esiti pongono questioni di coerenza con i canoni di buon andamento e imparzialità, oltre che con gli obblighi sovranazionali.

Come è stato proposto[374], può essere una norma a orientarne gli utilizzi, circoscrivendo e limitando il diffondersi di circolari e prassi amministrative locali e disorientate.

Non è dirimente, tuttavia, "normare tutto": una risposta meramente legislativa correrebbe il rischio di cristallizzare e irrigidire l'azione amministrativa, comprimendone la capacità di adattamento che, nel settore in esame, è condizione di efficienza e adeguatezza[375]. In altre parole, la norma, circoscrivendo la prassi, potrebbe comportarne la predita della capacità di adattare l'agire amministrativo alla realtà concreta nel suo divenire.

Una soluzione in grado di bilanciare le opposte esigenze - capacità di adattamento e uniformità - e coerente con l'art. 97 Cost. e con la fisiologia degli strumenti flessibili è l'"ordinamento" delle prassi, mediante un'Autorità amministrativa indipendente dotata di poteri di indirizzo, regolazione, controllo e coordinamento. In chiave sistematica, l'esperienza italiana ed europea mostra che le Autorità indipendenti possono impiegare strumenti di regolazione flessibile (linee guida, raccomandazioni, atti generali) con forza conformativa significativa, specie quando la legge attribuisca poteri di vigilanza e meccanismi.

L'istituto delle Autorità amministrative indipendenti[376] va ricondotto a un fenomeno composito e storicamente articolato[377]: la loro diffusione risponde a esigenze di

---

[374] A. CARULLO, *La prassi amministrativa*, cit. pp. 190 ss.

[375] L. BENVENUTI, *Prassi e consuetudine nell'ordinamento amministrativo*, cit., p. 247.

[376] Per inquadrare il tema, A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, Passigli, 1997; M. CLARICH, *Autorità indipendenti*, Bologna, Il Mulino, 2005; M. MANETTI, *Poteri E Garanzie (Autorità Indipendenti) [I Tematici, V - Potere e costituzione]*, in *Enciclopedia del diritto*, 2023; M. RAMAJOLI, *Consolidamento e metabolizzazione del modello delle Autorità di*

regolazione tecnica e di tutela di interessi rilevanti. Tale origine spiega la loro struttura ibrida - né pienamente amministrativa nel senso classico, né organica al potere politico[378] - e la funzione attribuita in molti casi di «garanzia» di determinati diritti, regole e libertà costituzionali[379]. La qualificazione delle Autorità come organi di garanzia può distinguersi in due accezioni: da un lato, come funzione specifica di tutela di libertà/diritti[380] e, dall'altro lato, come finalità più generale di assicurare l'applicazione imparziale e tecnica di regole che, indirettamente, proteggono interessi costituzionalmente rilevanti[381].

In altre parole, non si intende affermare che le Autorità possano prendere il posto del legislatore, in quanto tali soggetti operano alla stregua di ordinarie pubbliche amministrazioni, con poteri che possono distinguersi tra poteri di regolazione, di vigilanza, consultivi e poteri sanzionatori, fermo restando che la singola Autorità può cumulare la titolarità di entrambi. La regolazione può qualificarsi come l'attività che si pone a metà strada tra quella normativa e quella amministrativa e che si traduce nella predeterminazione delle regole di comportamento destinate ad indirizzare i comportamenti dei soggetti che operano nel settore regolato, attraverso la fissazione di indirizzi di carattere più o meno generale. L'attività sanzionatoria invece,

---

regolazione nell'età delle incertezze, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 2, 2018, pp. 170 ss.; F. CINTIOLI, *Il pensiero giuridico di Giuseppe Morbidelli e le autorità amministrative indipendenti, ieri e oggi*, in G. CERRINA FERONI (a cura di), *Costituzione e pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 151 ss.; C. FRANCHINI, *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1988, pp. 549 ss.; M. MANETTI., *Le autorità indipendenti*, Roma, Laterza, 2007; R. MANFRELLOTTI, *Autorità indipendenti e funzione sociale del mercato. Programmazione della concorrenza e modelli di tutela giurisdizionale*, Torino, Giappichelli, 2012.

[377] Il fenomeno delle *Authorities* affonda le sue radici nell'esperienza statunitense della metà del XX secolo in cui le *Indipendent regulatory agencies* sono nate, in particolare, per fronteggiare la corruzione dell'amministrazione e per garantire un processo decisionale fondato sull'esperienza tecnica e sulla neutralità.

[378] M. MANETTI, *Poteri e garanzie*, cit. L'A. afferma che le autorità indipendenti sono comunemente ricondotte alla finalità di garanzia dei diritti e delle libertà costituzionali, intendendo con ciò la sottrazione alle decisioni adottate dagli organi politici.

[379] *Ibidem*. In tema, ID. *Nuovi interrogativi sulla collocazione istituzionale delle Autorità indipendenti*, in A. CONTIERI, M. IMMORDINO, F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 27 ss.; G. DE MINICO, *La regulation delle Autorità indipendenti: dalla decisione amministrativa all'azione politica*, in *ivi*, pp. 43 ss.

[380] Sulla funzione di garanzie degli "interessi deboli", M. MANETTI, *Poteri E Garanzie*, cit.

[381] Sulle diverse funzioni delle Autorità, F. ZAMMARTINO, *Le Autorità amministrative indipendenti: aspetti problematici e nuove prospettive*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2020, pp. 944 ss.

presuppone una vigilanza sull'osservanza delle regole[382]. Dunque, quando l'Autorità "regola", effettua una scelta che si muove nell'alveo di un più generale parametro normativo di ordine primario[383]; quando "sanziona", applica regole già fissate.

L'elevata competenza tecnica delle Autorità indipendenti comporta, tanto nell'esercizio dell'attività normativa, quanto nell'adozione di una sanzione, la realizzazione di valutazioni di tipo tecnico, in quanto richiesto per la tutela degli interessi afferenti ai settori sensibili loro affidati.

Inoltre, ricollegando il tema alla gestione dei flussi migratori, le Autorità, a differenza delle comuni pubbliche amministrazioni, non ponderano "politicamente" gli interessi in gioco per stabilire quello cui dare preminenza, ma scelgono le modalità attraverso cui assicurare a ciascun interesse la massima soddisfazione in concreto.

Dette Autorità presentano i caratteri dell'autonomia e della neutralità, non soggiacendo, infatti, al controllo governativo ed essendo strutturate in modo tale da evitare che la loro attività possa subire influenze esterne di qualsiasi genere, rendendo le *Authorities* immuni all'indirizzo-politico del Governo. L'introduzione di questa tipologia di organismi deriva, dunque, anche dall'esigenza di affidare ad organismi connotati dal requisito dell'imparzialità l'esecuzione della legge in settori

---

[382] F. SAITTA, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche delle autorità indipendenti tra potenzialità del codice del processo e "preferenza di amministrazione"*, in *Il Processo*, n. 3, 2020, p. 761

[383] In tema, Cons. Stato, parere n. 1920 del 2016, secondo cui il potere regolamentare spetta alle autorità indipendenti quale corollario delle attribuzioni loro riconosciute dalla legge. Il fondamento del potere di regolazione in realtà è piuttosto controverso, poiché secondo alcuni la possibile indeterminatezza e genericità della delega contenuta nella legge attributiva di funzioni non consentono di superare il deficit di democraticità e rappresentatività che caratterizza a monte l'istituzione delle Autorità determinando, di contro, la violazione del principio di legalità. Si è affermata, però, una interpretazione diversa, condivisa anche dalla Corte costituzionale (Corte cost. n. 69/2017) volta a potenziare le garanzie procedimentali e partecipative al fine di recuperare il coinvolgimento effettivo dei destinatari degli atti di regolazione. Così, il problema è divenuto, semmai, quello di individuare forme procedurali adeguate nell'ambito della cornice rappresentata dai principi individuati dalla l. 241/1990. Dello stesso tenore, Cons. Stato, Sez. IV, 2 maggio 2012, n. 2521 e Cons. Stato, parere n. 355, 6 febbraio 2006. In tema G. GRASSO, *Le autorità amministrative indipendenti della repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, Giuffrè, 2006; A. PATRONI GRIFFI, *Le Autorità amministrative indipendenti nell'ordinamento costituzionale: profili problematici di ieri e di oggi, in Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1-2, 2015, pp. 23 ss.; E. CHELI, *L'innesto costituzionale delle Autorità ammnistrative indipendenti: problemi e conseguenze*, in *www.Astrid- on line*, 2006.

in cui è fondamentale l'indipendenza dall'Esecutivo[384]. Difatti, proprio la *ratio* delle Autorità indipendenti va visto nella fondamentale diade della «tecnicità» e della «neutralità» nell'esercizio delle pubbliche potestà[385]. Inoltre, l'affidamento della tutela dei diritti fondamentali alle Autorità indipendenti non comporta affatto l'esclusione dell'intervento dell'Autorità giudiziaria, comportando, di contro, la necessita che il loro operato sia comunque soggetto al sindacato da parte del giudice[386].

Ciò posto, il settore della gestione delle migrazioni, rappresenta un settore nel quale confluiscono una pluralità di interessi (pubblici, diffusi, collettivi e privati) di complessa gestione, per cui potrebbe ipotizzarsi un intervento di Autorità indipendenti, tecnicamente in grado di operare complesse valutazioni che implicano la conoscenza di discipline tecniche e la tutela di aspetti sensibili della persona cui, in ultima istanza, tutte le Autorità tendono a garantire. Inoltre, lo stesso settore, (non impressionerà) risente delle correnti politiche che approdano di volta in volta al Governo e ciò può determinare un ulteriore motivazione per propendere per l'istituzione di un'Autorità neutra[387].

L'Autorità proposta opererebbe su un duplice binario:

1. regolazione flessibile (linee guida vincolate da legge, atti di indirizzo e standard minimi di servizio, criteri uniformi per capitolati e accreditamenti), con obbligo motivazionale in caso di deroga e consultazione strutturata degli *stakeholders* (Prefetture, enti locali, enti gestori, terzo settore);
2. poteri di vigilanza e controllo (ispezioni, raccolta dati, indicatori di qualità, verifica dei meccanismi di reclamo, peraltro, richiesti dal diritto UE).

---

[384] A. SANDULLI*, Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione, in* AA.VV*., Studi in onore di A. Segni,* Milano, Giuffrè, 1967, 241 ss.

[385] L. IEVA, *Autorità indipendenti, tecnica e neutralità del pubblico potere*, in *Foro Amministrativo*, n. 10-11, 2001, p. 3074.

[386] F. MERUSI, *Giustizia amministrativa e Autorità amministrative indipendenti*, in *Diritto amministrativo*, 2002, pp. 182 ss.

[387] In generale, il sistema di gestione delle migrazioni si fonda sulla competenza del Ministero dell'Interno, dei Dipartimenti in esso collocati (Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione - al cui interno operano la Direzione Centrale per le politiche migratorie e la Direzione Centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo – e il Dipartimento della Pubblica Sicurezza – al cui interno opera la Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere) e sul ruolo di Prefetture e Questure al primo comunque raccordate. Dunque, in ultima istanza, il sistema di gestione del fenomeno migratorio vede come attore principale il Ministero dell'Interno.

In tal modo, si orienta la prassi verso l'unità senza negarne la funzione adattiva: la flessibilità resta, ma è incardinata entro standard nazionali, controlli indipendenti e un circuito di motivazione e trasparenza, così da ridurre la frammentazione, salvaguardare l'affidamento degli operatori e degli "ospiti", e assicurare conformità con l'ordinamento multilivello. Questa architettura, infine, non sostituisce il legislatore, completandone, invece, l'operato e fissando cornici abilitanti per la *soft regulation* di settore, prevedendo strumenti di sindacato sugli atti dell'Autorità e sugli scostamenti ingiustificati a valle, in ossequio al principio di legalità e al canone di buon andamento.

L'analisi comparata delle esperienze straniere rende manifesto come l'istituzione di organismi amministrativi deputati in via esclusiva alla gestione e al coordinamento dei sistemi di accoglienza sia una soluzione praticabile e dotata di significative ricadute positive[388].

Le riforme avviate in Svezia alla fine degli anni Novanta - a seguito di un'inchiesta sulle prassi di detenzione ed espulsione dei migranti irregolari applicate nei centri di accoglienza e soprattutto nei centri deputati al trattenimento e all'espulsione – testimoniano il superamento della logica di affidamento privatistico dei luoghi di detenzione/accoglienza e la concentrazione delle competenze nell'Agenzia per le migrazioni (*Migrationsverket*). Tale opzione illustra il potenziale della scelta pubblica di centralizzare verso un'Autorità la gestione dei centri per prevenire degenerazioni connesse a pratiche gestionali privatistiche e disomogenee. Essa gestisce direttamente l'accoglienza dei richiedenti asilo nelle diverse strutture predisposte a livello nazionale, garantendo standard uniformi in tutto il territorio nazionale. In seguito alla riforma sono nettamente diminuiti gli episodi di grave violenza all'interno dei centri di detenzione ed è stata, allo stesso tempo, registrata l'emersione di pratiche omogenee nella gestione dei centri[389].

---

[388] Per un'analisi generale, *European Union Agency for Asylum*, *Who is Who in International Protection in the EU+. Reception Authorities*, Gennaio 2023, consultabile in https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-01/2023_WhoisWho_reception_authorities_EN.pdf?

[389] *Sveriges riksdag, Ändring av utlänningslagens förvarsbestämmelser Socialförsäkringsutskottets betänkande 1996/97, 28/05/1997. Traduzione non ufficiale: Parlamento svedese, Modifica delle disposizioni in materia di detenzione contenute nella legge sugli stranieri e Relazione della*

Analogamente, da un lato, la configurazione belga - attraverso *Fedasil* (*Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile*[390]), che gestisce la rete di accoglienza e assicura qualità e conformità delle diverse tipologie di centri - e, dall'altro lato, la soluzione adottata a Malta - con *l'AWAS*, (*Agency for the welfare of asylum seekers*), avente la funzione di gestire le strutture di accoglienza, fungendo anche da mediatore tra gli enti pubblici responsabili della fornitura di servizi di accoglienza e i soggetti privati, per garantire che gli obblighi internazionali nei confronti dei beneficiari di protezione internazionale e dei richiedenti asilo siano soddisfatti - dimostrano come agenzie pubbliche possano assolvere funzioni combinate di erogazione diretta, coordinamento e garanzia qualitativa delle prestazioni erogate dai centri

Da ultimo, si intende evidenziare il modello impiegato nei Paesi Bassi. Il *Centraal Orgaan opvang asielzoekers* (COA) - Agenzia centrale per l'accoglienza dei richiedenti asilo dei Paesi Bassi, rappresenta il caso più chiaro di indipendenza funzionale rispetto al governo[391]. il modello COA evidenzia come un ente con elevata autonomia operativa e responsabilità esclusiva nella rete di accoglienza contribuisca omogeneità di prassi. Tale Autorità amministrativa indipendente dall'Esecutivo è responsabile, tra le altre cose, di gestire i centri di accoglienza, garantirne la sicurezza e il godimento di standard di qualità adeguati.

Questi esempi consolidano due principi rilevanti per l'ordinamento interno: da un lato, la mera proliferazione di prassi amministrative locali e di atti di *soft law*, se non incardinata in un quadro unitario di riferimento, determina asimmetrie applicative idonee a compromettere i princìpi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità (art. 97 Cost.) e la conformità agli obblighi sovranazionali; dall'altro lato, una soluzione esclusivamente legislativa, che intenda cristallizzare

---

commissione per la previdenza sociale 1996/97, 28/05/1997. In tema, M. FLYNN, C. CANNON*, The Privatization of Immigration Detention towards a global view, Global Detention Project Working Paper,* in *SSRN Electronic Journal, September 2009.*

[390] https://www.fedasil.be/fr.

[391] *European Union Agency for Asylum*, *Who is Who, cit., p. 33.* Il COA è un Autorità amministrativa indipendente in quanto definita ZBO (*zelfstandig bestuursorgaan*). In altre parole, si tratta di organismi che godono di una posizione peculiare all'interno dell'ordinamento, laddove esercitano funzioni pubbliche di regolazione e gestione senza essere subordinati all'Esecutivo. In tema *https://www.universiteitleiden.nl/en/in-the-media/2024/02/coa-or-municipality-whos-responsible?*

ogni dettaglio organizzativo, rischia di comprimere la necessaria duttilità amministrativa richiesta da fenomeni dinamici come la gestione dell'accoglienza.
I "precedenti" esteri sopra richiamati offrono pertanto un paradigma operativo e normativo utile per la costruzione di un modello italiano che intenda orientare e non soffocare le prassi amministrative.
La creazione di un presidio indipendente, dunque, non rappresenta un mero trasferimento di funzioni ma un modulo di *governance* capace di armonizzare standard, monitorare l'attuazione e prevenire gli effetti distorsivi della privatizzazione o della frammentazione amministrativa.
Tale assetto garantirebbe la riconduzione dell'eterogeneità delle prassi a unità, preservando al contempo la flessibilità tecnica dell'azione amministrativa mediante strumenti di *soft regulation* accreditati dall'Autorità e sottoposti a sindacato giurisdizionale, in modo da contemperare efficienza gestionale, tutela dei diritti e responsabilità pubblica.

14.1 **Segue: Il ruolo sui capitolati d'appalto per orientare una gestione uniforme delle prassi dei centri.**

Il sistema di accoglienza, pur avendo visto negli anni l'adozione di schemi di capitolato sempre più formalizzati, permane tuttavia caratterizzato da una significativa discrepanza fra disciplina formale e qualità effettiva delle prestazioni rimessa alle singole Prefetture ovvero ai singoli gestori dei centri: i capitolati di gara, sebbene abbiano acquisito maggiore dettaglio tecnico rispetto al passato, rimangono spesso dotati di clausole e formule tecnico-descrittive che lasciano margini di indeterminatezza applicativa e di elasticità esecutiva che agevolano, nella fase reale di esecuzione ed erogazione dei servizi, la compressione degli standard in nome di risparmi.
Tale quadro è alimentato da un regime di raccolta e gestione delle informazioni non sempre trasparente (inesistenza di un elenco pubblico organico dei centri, opacità circa ubicazione, gestori, affidamenti e finanziamenti) e da pratiche di affidamento

emergenziale o diretto che hanno progressivamente amplificato la capacità degli attori privati di operare in condizioni di controllo amministrativo attenuato[392].

Il fenomeno è stato documentato ripetutamente, rilevando la diffusione di affidamenti diretti, bandi deserti e un mercato dell'accoglienza con profili di frammentarietà[393].

Il nucleo critico dell'efficacia del capitolato non è dunque soltanto la sua formulazione in astratto, ma la capacità del capitolato di tradursi in prescrizioni tecniche vincolanti e controllabili nel corso dell'esecuzione: dove il capitolato dà luogo a formule aperte (tipicamente nei contratti che aggregano prestazioni eterogenee quali mensa, pulizie, trasporti, servizi socio-assistenziali), la verifica reale della corrispondenza fra obblighi contrattuali e comportamenti dell'affidatario diventa problematicamente onerosa per la stazione appaltante e vulnerabile a pratiche di compressione qualitativa, oltre che di disomogeneità.

Tale tipologia contrattuale, per la sua natura composita, richiede clausole tecniche molto precise (soglie qualitative, indici di performance, standard igienico-sanitari misurabili, sistemi di tracciamento delle presenze, obblighi di tracciabilità dei pasti e dei trasporti) e strumenti di controllo dedicati.

In assenza di presidi, il contratto agevola esclusivamente frammentazione e standard qualitativi non sempre adeguati, a discapito dei destinatari delle prestazioni.

È quindi sulla fase esecutiva che si gioca la tenuta dei diritti fondamentali delle persone accolte: il rischio non è meramente teorico, ma riscontrabile nella compressione degli standard qualitativi, nella non adeguata erogazione di servizi socio-sanitari e di orientamento previsti dai capitolati.

Per questo motivo la robustezza dei capitolati deve essere misurata non soltanto sul piano della loro redazione ma sulla presenza di meccanismi di monitoraggio e

---

[392] J. GAGLIARDI, *Profili patologici nella gestione del fenomeno migratorio: gli schemi corruttivi ricorrenti nel sistema di procurement pubblico e il fenomeno dello sfruttamento lavorativo*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, n. 2, 2024, pp. 105 ss.

[393] Report Detenzione Amministrativa, Trasparenza e Appalti, (a cura della) Clinica Legale Migrazioni e Diritti dell'Università degli studi di Palermo e di ASGI, consultabile in https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2024/07/Detenzione-amministrativa-trasparenza-e-appalti.-Report-sui-disservizi-del-CPR-di-Trapani.pdf; Altraeconomia, Cpr fuori controllo Inchiesta sugli appalti dei Centri per il rimpatrio: tra protocolli falsi e mancate ispezioni delle prefetture. Il governo, intanto, li esporta in Albania, maggio 2024.

rendicontazione periodica, di procedure di ispezione omogenee e di poteri effettivamente incisivi e dotati di strumenti tecnici idonei a svolgere un controllo non meramente formale sull'esecuzione contrattuale[394].

Le indicazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che hanno recentemente sottolineato la necessità di controlli strutturati e sistematici nella fase esecutiva dei contratti di servizi e forniture, confermano sul piano regolatorio questa priorità operativa[395].

Alla luce di ciò, appare quantomeno opportuno che i capitolati divengano progressivamente più stringenti e prescrittivi, non limitandosi a enunciazioni generiche di prestazioni ma definendo indicatori di qualità verificabili, soglie minime inderogabili, procedure di contabilizzazione delle presenze, criteri di conservazione e trasporto degli alimenti, piani obbligatori di formazione del personale e clausole di rimodulazione economica ancorate a misurazioni periodiche. Inoltre, il presidio pubblicistico sulla fase di esecuzione dovrà rafforzarsi attraverso obblighi di rendicontazione digitale, pubblicazione accessibile dei dati di gestione come la programmazione delle gare in lotti funzionali che preservino l'apertura alla concorrenza senza depotenziare la qualità del servizio.

Poiché il problema centrale risiede nella fase esecutiva - dove si manifestano la riduzione degli standard e le possibili sacche di speculazione - l'approccio più efficace per garantire uniformità e rispetto dei bisogni e dei diritti fondamentali degli ospiti rappresenta l'intensificazione del controllo indipendente e specialistico.

In questo ambito, il ruolo di un'Autorità amministrativa indipendente dotata di competenze sul controllo può giocare un ruolo dirimente nel regolare e

---

[394] Controllo che allo stato non può ritenersi adeguato. In tema ASGI, La mancata erogazione dei servizi nel CPR di Milano e il potere di controllo della Prefettura, dicembre 2023. Consultabile in https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/la-mancata-erogazione-dei-servizi-nel-cpr-di-milano-e-il-potere-di-controllo-della-prefettura

[395] Il contributo dell'Anac non è secondario. In data 13.09.2023, Anac e Ministero dell'Interno stipulavano un Accordo di collaborazione istituzionale, avente la finalità di collaborare «ciascuna nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali - nel settore delle modalità dell'accoglienza dei migranti e richiedenti protezione internazionale in Italia, al fine di favorire le migliori pratiche negli affidamenti per la fornitura dei beni e dei servizi» e in modo da assicurare livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale, in relazione alle peculiarità di ciascuna tipologia di centro.

supervisionare il rispetto degli standard qualitativi, garantendo allo stesso modo uniformità nei diversi centri[396].

Solo attraverso una ristrutturazione congiunta di capitolato (più rigoroso), prassi di gara (più trasparente) e controllo in esecuzione (più sostanziale e indipendente) è possibile assicurare standard qualitativi uniformi in tutti i centri e la tutela effettiva dei bisogni e dei diritti dei soggetti migranti.

Inoltre, una questione essenziale riguarda la natura giuridica dell'attività di accoglienza che lo Stato è tenuto a garantire ai richiedenti asilo e protezione internazionale. Essa non rientra nella sfera della discrezionalità amministrativa o legislativa, bensì costituisce una funzione imposta dal diritto costituzionale, internazionale ed europeo[397].

Accertata la natura pubblicistica del sistema d'accoglienza e alla luce degli obblighi imposti dall'ordinamento multilivello, il nuovo schema di capitolato di appalto predisposto dal Ministero dell'Interno, approvato in data 4.3.2024, per l'affidamento dei servizi di accoglienza presenta profili di illegittimità[398].

Si possono, infatti, rilevare differenziazioni irragionevoli nei servizi offerti tra differenti strutture[399], in palese contrasto con il principio di parità di trattamento.

Il nuovo schema di capitolato d'appalto, peraltro in linea con i precedenti, predilige un'accoglienza quanto più centralizzata e basata su grandi centri a danno dell'accoglienza diffusa. Da anni ormai, infatti, i capitolati d'appalto previsti dal ministero dell'interno svantaggiano l'accoglienza diffusa, prevedendo riduzioni dei

---

[396] In tema di controllo degli appalti e di prevenzione della corruzione, l'Autorità potrà così supportare gli obiettivi di ANAC, in tema di anti corruzione: può infatti fornire linee guida vincolanti per le stazioni appaltanti, definire standard minimi omogenei su scala nazionale, prescrivere metodologie di audit e monitoraggio in corso d'opera (incluso l'uso di check-list, ispezioni periodiche e procedure per la contestazione e l'irrogazione di penalità), e promuovere la digitalizzazione della rendicontazione come condizione di trasparenza e responsabilità amministrativa.

[397] N. VETTORI, *Sevizio pubblico di accoglienza e diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Profili di illegittimità della riforma introdotta dal d.l. n. 113/2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2019, p. 137.

[398] Evidenziati dal report predisposto dal *Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti* (CPT) del Consiglio d'Europa del 13 dicembre 2024. Si rinvia alla nota 112.

[399] Differenza fondate sulla dimensione e sulla capacità del centro. In tema F. BIONDI DAL MONTE, *I centri per il rimpatrio in Italia: condizioni di trattenimento e lacune normative*, in *Adim Blog*, Gennaio 2025.

prezzi, incidendo sulla possibilità per gli interessati di presentare un'offerta congrua[400].

I prezzi, a fronte di servizi più costosi da offrire, infatti, sembrano adeguarsi esclusivamente alla grande gestione, in grado di ammortizzare i costi in ragione di economia di scala, svantaggiando l'accoglienza diffusa. Non a caso, alcune associazioni del settore, interessate a partecipare alle gare, hanno proposto ricorso davanti al giudice amministrativo lamentando che i prezzi fissati dai bandi di gara erano talmente ridotti da impedire la formulazione di un'offerta economicamente sostenibile[401].

Non va sottaciuto che l'amministrazione, pur avendo discrezionalità nella scelta dell'esternalizzazione dei servizi, una volta deliberata tale opzione deve conformarsi ai princìpi del diritto dei contratti pubblici: tutela della concorrenza, parità di trattamento, economicità ed efficacia. In questo contesto, l'adozione di basi d'asta eccessivamente basse può rendere non sostenibili dal punto di vista economico le offerte, violando il principio di concorrenza; infatti, recenti giurisprudenziali hanno dichiarato illegittime procedure che, prevedendo prezzi di riferimento non aggiornati al mercato, in effetti, restringevano la possibilità a operatori economicamente più contenuti di accedervi[402].

In conclusione, la contrazione dei prezzi prevista nel nuovo schema di capitolato d'appalto va a scapito della qualità delle prestazioni, in particolare di quelle più essenziali per rispondere ai bisogni delle persone accolte, nonché per garantire il soddisfacimento delle libertà fondamentali. Anche in questo tema il potere consultivo e regolamentare dell'Autorità potrà supportare la redazione di nuovi schemi di capitolati in grado di uniformare la gestione dei centri e garantire i diritti fondamentali dei soggetti "ospitati".

---

[400] Openpolis, Centri d'Italia. Le gare d'appalto e il declino dell'accoglienza diffusa, giugno 2024, consultabile in https://www.openpolis.it/le-gare-dappalto-e-il-declino-dellaccoglienza-diffusa/.

[401] Si veda il Ricorso presentato davanti al Tar Lazio, da parte di I.C.S. – Consorzio Italiano di Solidarietà – Ufficio Rifugiati O.N.L.U.S. *contro* la prefettura di Udine del 18.2.2019. In termini analoghi, il ricorso presentato davanti al Tar Lazio da Centro Caritas dell'Arcidiocesi di Udine Onlus, Codess Friuli-Venezia Giulia Cooperativa Sociale Onlus e da Mosaico Consorzio di Cooperative Sociali, Società Cooperativa Sociale *contro* la prefettura di Udine, del 8.2.2019

[402] TAR Campania, 3775/23, 3776/23 e 7596/22.

CAP 3

IL SISTEMA DI GESTIONE DEI FLUSSI NELL'ORDINAMENTO SPAGNOLO

SOMMARIO

1. Premessa. - ***2.*** Brevi cenni sulla Costituzione spagnola e concetto di "sicurezza" ricollegabile al fenomeno migratorio. - ***3.*** Quadro normativo spagnolo in materia di immigrazione: origine e sviluppi. - ***4.*** La gestione dei flussi in Spagna. - ***5.*** Il regime de "*los Centros de migraciones*". - ***5.1.*** Segue: I CETI. - ***5.2.*** Segue: Il regime speciale di Ceuta e Melilla e la "*frontera operativa*". - ***5.3.*** Segue: I CIE. - ***5.3.1.*** Segue: I casi di ammissibilità del trattenimento: *expulsion*, *denegacion de entrada* e *devolucion*. - ***5.3.2.*** Segue: *La* figura del giudice istruttore come giudice della legalità dei CIE. - ***5.3.3.*** Segue: Le perplessità della prassi della "*expulsion expres*". - ***5.3.4.*** Segue: Misure alternative al trattenimento. - ***5.4.*** Segue: I CATE. - ***6.*** Le nuove tecnologie utilizzate nella gestione dei flussi in Spagna. - ***6.1.*** Segue: La "*Frontera operativa inteligente*" nella gestione automatizzata dei flussi in Spagna.

1. Premessa

La tensione tra il controllo delle frontiere e il rispetto dei diritti umani dei migranti è una situazione ricorrente sulla scena internazionale. Il mar Mediterraneo costituisce una via di comunicazione privilegiata fra paesi di lingue e culture differenti, costituendo una naturale apertura verso il Sud del continente europeo[403]. Non solo l'Italia, difatti, risulta interessata dai flussi migratori, ma lo sono tutti i Paesi situati nella parte meridionale, tra cui, pertanto, la Spagna, la quale continua ad essere meta di ingenti flussi migratori provenienti dall'Asia, dall'Africa e dall'America latina, i quali hanno registrato un incremento continuo sin dalla metà degli anni 80[404], a causa della crescita economica che del territorio spagnolo, il quale da paese di migrazioni si converte in paese di accoglienza[405]. Lo Stato spagnolo, similmente a quello italiano, esercita la funzione di frontiera esterna comunitaria dell'Unione Europea, il cui obiettivo è di sviluppare una politica comune dell'immigrazione volta a garantire, in ogni momento, una gestione efficace dei flussi migratori, nonché la prevenzione dell'immigrazione clandestina e della tratta degli esseri umani (art. 79 TFUE).

Secondo le stime, la popolazione migrante in Spagna nel 2021 era di 5.440.148 persone, pari al 11,5% della popolazione nazionale[406]. Il maggior fattore di influenza della politica migratoria spagnola è la vicinanza con il Marocco, Paese terzo da cui deriva il maggior transito verso la Spagna. Occorre ricordare, come il territorio spagnolo, oltre ad essere il Paese europeo più vicino al continente africano, da un

---

[403] F.E. GRISOSTOLO, *Immigrazione e decentramento territoriale nell'esperienza spagnola*, in *DPCE online*, n. 1, 2020, pp. 87 ss.; I. DE TORO MEZQUITA, *La solucion europea a la crisis migratoria: "analisis de los mecanismos de prevencion y gestion de crisis migratorias"*, in *Revista de derecho UNED*, n. 25, 2019, pp. 745 ss.; R.M. RODRIGUEZ RODRIGUEZ, *La gestion de crisis migratorias*, in M.C. GONZALEZ RABANAL, J.A. MOLINER GONZALEZ (dir.), *Seguridad, control de fronteras y derechos humanos. Gestion publica de las crisis sociales*, Madrid, Dykinson, 2022, pp. 63 ss.

[404] Dati registrati nel contesto PON FSE – Progetto "Supporto alla Transnazionalità", Politiche dell'Immigrazione in Spagna, Schede Spagna, novembre 2010, in bancadati.italialavoro.it. Sulla dimensione dei flussi in Spagna, G. PINYOL LIMENEZ, *Personas migrantes en Espana, Una aproximacion a las politicas de acogida*, Fundacion Alternativas, 2023.

[405] A. SOLANES CORELLA, *¿Cómo gestionar los flujos migratorios para potenciar la inmigración legal? un análisis jurídico desde España*, in *Migraciones Internacionales*, vol. 4, n. 4, 2008, pp. 135 ss.

[406] Instituto Nacional de Estadistica, Estadistica de migraciones. Provisionales primer semestre 2022 y definitivos 2021, 18 novembre 2022.

lato, comprende due città enclave – Ceuta[407] e Melilla[408] – le quali si inseriscono geograficamente all'interno del territorio marocchino, identificandosi come le uniche frontiere terrestri dell'Unione Europea presenti nel continente africano e, dall'altro lato, include un arcipelago, le isole Canarie, al largo delle coste fra Marocco e Sahara Occidentale: porzioni di territorio che pongono rilevanti problemi in termini di gestione e controllo dei flussi[409]. In ragione della prossimità geografica, l'ordinamento spagnolo non ha tenuto storicamente con nessun altro Paese una relazione così intensa e, per certi aspetti, così conflittuale come con il Marocco[410].

Per tali caratteristiche l'ordinamento spagnolo è stato sempre connotato da una schiacciante pressione migratoria "irregolare", che si caratterizza per un ingresso sia "via mare" che "via terra", attesa la presenza di territorio spagnolo nel continente africano. In particolare, date le caratteristiche geografiche spagnole, tra cui i chilometri di costa e la vicinanza al continente africano, la principale procedura utilizzata dagli immigrati che tentano di accedere irregolarmente al territorio spagnolo è quella marittima attraverso piccole imbarcazioni in partenza dalle coste marocchine e algerine o dalle due città enclave e con destinazione principale le Isole Canarie (cd. rotta atlantica o dell'Africa occidentale) o le province di Cadice, Almeria e Malaga (c.d. rotta del Mediterraneo occidentale)[411].

Come sottolineato dalla dottrina[412], la gestione dell'immigrazione, a causa della pressione migratoria, risulta insoddisfacente, laddove le misure programmate e impiegate per affrontare il fenomeno dell'immigrazione irregolare hanno, talvolta,

---

[407] Territorio acquisito dall'ordinamento spagnolo a seguito del Trattato di pace sottoscritto a Tetuan in data 26 aprile 1860.

[408] Territorio acquisito dall'ordinamento spagnolo in seguito alla sottoscrizione dell'Accordo di Tetuan in data 24 agosto 1859.

[409] Sul punto, V. CASTI, *Le rotte migratorie verso la Spagna: la gestione della Frontera Sur*, in *amistades.info*, 25 ottobre 2022.

[410] G. SCOCOZZA, A. SAGNELLA, *Ceuta e Melilla: identità eterotopiche a la orilla del Mediterraneo*, in M. MARCHEGIANI (a cura di), *Antico mare e identità migranti: un itinerario interdisciplinare*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 89 ss. Per un'analisi dei rapporti tra Spagna e Marocco, M. ZAMBONINO PULITO, H. ABOULAS, M.E. TEIJEIRO LILLO, *Gobernanza, derecho administrativo y politicas publicas en Espana y Marruecos*, Madrid, Dykinson, 2014.

[411] Dati ricavati dalla Conferenza dell'Autorità di coordinamento per la lotta all'immigrazione irregolare realizzata nell'aprile 2022, nonché dal Ministerio del Interior, Informe sobre inmigracion irregular, https://www.interior.gob.es/opencms/es/prensa/balances-e-informes/.

[412] J.A. GONZALEZ VEGA, *El control de la inmigracion irregular en Espana: compromisos y desarollo*, in *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 111, 2015, pp. 173 ss.

mostrato scarsa attenzione per le esigenze derivanti dal rispetto da parte dello stesso Stato spagnolo degli obblighi in materia di diritti umani stabiliti dalla Costituzione spagnola e garantiti da numerosi trattati internazionali. Nel presente capitolo, si tenterà di descrivere le misure e gli strumenti predisposti dall'ordinamento spagnolo per fronteggiare la pressione migratoria, con particolare riferimento al sistema di gestione fondato sui "centri".

2. Brevi cenni sulla Costituzione spagnola e concetto di "sicurezza" ricollegabile al fenomeno migratorio

Prima dell'analisi della disciplina costituzionale spagnola riferibile espressamente allo straniero, occorre sottolineare il valore dell'uguaglianza che trova nella Costituzione spagnola (in avanti CE) una straordinaria tutela.

In particolare, la dottrina spagnola[413] sottolinea come il principio di uguaglianza sia, allo stesso tempo, il valore superiore dell'ordinamento costituzionale spagnolo (art.1, comma 1, CE[414]), il principio che caratterizza tutti i diritti soggettivi (art. 14 CE[415]) e

[413] In tema, D. GIMÉNEZ GLŭCK, *Juicio de igualdad y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Bosch, 2004.

[414] Secondo l'art. 1, la Spagna si costituisce come Stato sociale e democratico di diritto che propugna come valori superiori del suo ordinamento giuridico la libertà, la giustizia, l'uguaglianza e il pluralismo politico. Traduzione non ufficiale. Si riporta, altresì, la disposizione in lingua originale: «*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*».

[415] Secondo l'art. 14, gli spagnoli sono uguali di fronte alla legge, senza che prevalga alcuna discriminazione per motivi di nascita, razza, sesso, religione, opinione e qualsiasi altra condizione o circostanza personale o sociale. Traduzione non ufficiale. Si riporta altresì la disposizione in lingua originale: «*Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*». Sul punto, il Tribunale Costituzionale spagnolo, nella pronuncia STC – 34/1981, del 10 novembre 1981, afferma il principio secondo cui l'uguaglianza consacrata nell'art. 14, avente carattere prettamente giuridico, vincola tutti i poteri pubblici così come stabilito tassativamente dall'art. 53, comma 1, CE, laddove afferma che i diritti e libertà riconosciuti nel capitolo secondo del presente Titolo, al cui interno si trova l'art. 14, vincolano tutti i pubblici poteri, aggiungendo che il principio di uguaglianza fa riferimento all'universalità della legge, tuttavia non vieta che il legislatore contempli la necessità o convenienza di differenziare situazioni diverse e di dare loro un trattamento differenziato, che può anche essere richiesto, in un Stato sociale e democratico di diritto, per l'efficacia i valori sanciti dalla Costituzione spagnola, concludendo secondo cui ciò che vieta il principio di uguaglianza è la discriminazione ingiustificata, in quanto non ragionevole e lesiva dei valori costituzionali. Lo stesso Tribunale ha specificato l'argomentazione di cui sopra nella pronuncia STC – 200/2001 del 4 ottobre 2001, sottolineando che l'uguaglianza è violata solo se la disuguaglianza è senza una giustificazione obiettiva e ragionevole e, l'esistenza di tale giustificazione, deve essere valutata in relazione alla finalità e gli effetti della misura in questione, alla luce di un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e finalità perseguite.

l'obiettivo cui i poteri pubblici devono tendere eliminando gli ostacoli che impediscono la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali (art. 9, comma 2, CE[416]). Si tratta, a ben vedere, di un diritto avente una natura multipla, essendo allo stesso tempo un valore superiore e un autentico diritto soggettivo "*relacional*"[417], in grado di relazionarsi con altri diritti al fine di trovare garanzia di tutela.

In altre parole, anche l'ordinamento spagnolo, mediante gli artt. 14 e 9, comma 2, CE, definisce rispettivamente i principi, cari all'ordinamento italiano, di eguaglianza formale e sostanziale[418].

Fatta questa brevissima premessa, da intendersi come chiave di lettura per quanto verrà di qui a poco chiarito, la Costituzione spagnola del 1978 dedica l'art. 13 alla condizione giuridica dello straniero in Spagna. Il comma 1 dell'art. 13 recita che gli stranieri godono in Spagna delle libertà pubbliche garantite dal Titolo I - denominato «Dei Diritti e delle Libertà» - nei termini stabiliti dai «trattati e dalla legge». Non si può dunque affermare che vi sia una equiparazione totale tra i diritti tutelabili al cittadino spagnolo e i diritti tutelabili allo straniero, in quanto le "libertà" di quest'ultimo saranno tutelate in base a quanto stabilito, per l'appunto, dai trattati e dalla legge. Pertanto, il rimando espresso e generico della Costituzione alla disciplina dei "trattati" e della "legge" consente al legislatore spagnolo margini ampi di discrezionalità nella delineazione della condizione giuridica dello straniero, anche con riferimento alla tutela delle libertà fondamentali. Parte della dottrina spagnola[419]

---

[416] Secondo l'art. 9, comma 2, compete ai pubblici poteri promuovere le condizioni affinché la libertà e l'eguaglianza dell'individuo e dei gruppi cui partecipa siano reali ed effettivi; rimuovere gli ostacoli che impediscono o rendono difficile la loro realizzazione e agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale. Traduzione non ufficiale. Si riporta altresì la disposizione in lingua originale: «*Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*».

[417] M.J. RIDAURA MARTINEZ, *La igualdad*, in L.M. LOPEZ GUERRA, E. ESPIN TEMPLATO (dir.), *Manual de Derecho Constitucional – Volumen I: La Constitucion y la fuentes del Derecho. Derechos fundamentales y garantias*, Valencia, Tirant lo blanch, 2022, pp. 167 ss. In tema anche C.M. CERDA MARTINEZ-PUJALTE, *Los principios constitucionales de igualdad de trato y de prohibicion de la discriminacion: Un intento de delimitacion*, in *Cuadernos Costitucionales de la Catedra Fadrique Furio Ceriol*, n. 50-51, 2005, pp. 193 ss.

[418] M.J. RIDAURA MARTINEZ, *La igualdad*, cit., pp. 169-170.

[419] E. SAGARRA TRIAS, *Los derechos fundamentales y las libertades publicas de los extranjeros en Espana, a partir de la Constitucion de 1978*, in F. MARINO MENEDEZ y otros, *Derecho de entranjeria, asilo y refugio, Ministerio de Asuntos Sociales*, Madrid, 1995, pp. 277 ss.

critica l'interpretazione riduttiva della disposizione appena richiamata, sulla base dell'impostazione testuale delle norme contenute in costituzione, che garantiscono la tutela delle libertà a "chiunque" e, dunque, non solo ai "cittadini". Di conseguenza, l'interpretazione estensiva del testo costituzionale porterebbe a garantire i diritti e le libertà considerate dal Titolo I anche agli stranieri, lasciando alla legge ordinaria o organica la decisione di tutelare taluni diritti che la Costituzione sembrerebbe riservare ai "cittadini".

L'interpretazione estensiva del testo dell'art. 13 CE è stata condivisa altresì dal *Tribunal Constitucional* che ha supportato la tesi di un testo costituzionale aperto alla tutela dello straniero[420], sulla base dell'interpretazione secondo cui taluni diritti si collegano direttamente al principio di dignità della persona (espressamente previsto dall'art. 10 CE[421]) spettante a chiunque indipendentemente dalla nazionalità e/o provenienza[422] (per esempio il diritto alla vita o il diritto alla libertà), in quanto imprescindibili per la tutela della stessa.

In questa direzione la sentenza del *Tribunal constitucional* n. 115 del 7 luglio 1987[423] avente ad oggetto la prima disciplina normativa in tema di immigrazione (*Ley Organica* n. 7/1985). Il *Tribunal* afferma, da un lato, che gli stranieri sono titolari di diritti costituzionalmente tutelati e, di conseguenza, gli sviluppi legislativi in tema dovranno rispettare, così come per i cittadini, il testo e i limiti costituzionali, aggiungendo, dall'altro lato, che l'art. 13 CE riconosce al legislatore la possibilità di stabilire nuove condizioni per l'esercizio dei diritti fondamentali degli stranieri;

---

[420] Sul punto, F. BALAGUER CALLEJON, *Inmigracion y Derecho Constitucional*, in J.J. PORTERO MOLINA (coor.), *Conocimiento y realidad. Estudios en homenaje a Jorge Riezu Martinez*, Salamanca, Ed. San Esteban, 2004, pp. 445 ss.

[421] L'art. 10 Costituzione spagnola afferma, al comma 1, che la dignità della persona, i diritti inviolabili che le sono connaturati, il libero sviluppo della personalità, il rispetto della legge e dei diritti altrui sono fondamento dell'ordine politico e della pace sociale e, al comma 2, che le norme relative ai diritti fondamentali e alla libertà, riconosciute dalla Costituzione, s'interpreteranno in conformità alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e ai Trattati e Accordi internazionali nelle stesse materie ratificate dalla Spagna.

[422] *Tribunal Constitucional*, sentenza n. 107 del 23 novembre 1984.

[423] La sentenza 115/1987 si pone come l'approdo giurisprudenziale di uno sviluppo interpretativo che ha preso le mosse dalle sentenze del *Tribunal Constitucional* n. 107/1984 e n. 99/1985, attraverso le quali si affermavano tre gruppi di diritti: 1. I diritti per i quali è garantito il godimento sia ai cittadini spagnoli che agli stranieri; 2. I diritti per i quali è garantita la soddisfazione ai soli cittadini; 3. I diritti per i quali è garantita la soddisfazione anche agli stranieri in base alla situazione di regolarità o di qualificazione internazionale dello straniero stesso.

tuttavia, il legislatore, nell'attuare tali "limitazioni", dovrà rispettare le prescrizioni costituzionali in tema di diritti e libertà da riconoscere a chiunque e, pertanto, anche agli stranieri. Di conseguenza, il legislatore è titolare di un'ampia discrezionalità che, tuttavia, subisce delle limitazioni provenienti dall'interpretazione del testo costituzionale[424] anche in tema di diritti, libertà e condizione giuridica dello straniero. Come si avrà modo di constatare, proprio tale bilanciamento tra l'ampia discrezionalità legislativa e la tutela dei diritti fondamentali degli stranieri ha portato il legislatore a trovare delle soluzioni che si potrebbero definire di compromesso (tra cui, l'assetto speciale di Ceuta e Melilla, nonché il regime dei Centri di detenzione) che, tuttavia, incontrano feroci critiche laddove tali misure impiegate risultano elusive del principio che impone la necessarietà di tutelare i diritti fondamentali degli stranieri, tra cui il diritto d'asilo[425]. Ai sensi dell'art. 13, comma 4, CE la legge stabilisce i limiti entro cui i cittadini di altri paesi e gli apolidi potranno godere del diritto di asilo in Spagna[426]. Come sostenuto[427], l'art. 13, comma 4, CE, dovrà interpretarsi in combinato con l'art. 17 CE, secondo cui ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza[428]. Alla luce di ciò, il diritto di asilo può intendersi come strumento qualificato come utile alla tutela di soggetti stranieri che si approssimano al territorio spagnolo. La stessa dottrina ha qualificato il diritto di asilo come «l'istituto in virtù del quale uno Stato offre protezione a determinati individui che non possiedono la nazionalità dello stesso Stato e la cui vita, libertà o diritti fondamentali sono seriamente minacciati o messi in pericolo da atti di persecuzione o violenza derivanti dal comportamento attivo o passivo di Stati terzi»[429], affermando

---

[424] In tema si veda la sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 242 del 20 luglio 1994 che afferma come l'art. 13 CE autorizza il legislatore a imporre condizionamenti aggiuntivi per la soddisfazione dei diritti degli stranieri, sebbene tali condizionamenti non possano ricadere su taluni diritti fondamentali appartenenti alla persona in quanto tale, indipendentemente dalla cittadinanza, al fine di garantirne la dignità.

[425] Per un'analisi storica sull'evoluzione del diritto di asilo si veda, tra gli altri, D. SANCHEZ AGUIRREOLEA, *El derecho de asilo en Espana durante la edad moderna*, in *Mundo Moderno, Hispania Sacra*, n. 55, 2003, pp. 571 ss.

[426] Si riporta il testo in lingua ufficiale: «*La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España*».

[427] A. VILLANUEVA TURNES, *Aproximandonos al derecho al asilo*, in *Espana, Revista Lusofona de Educacao*, n. 37, 2017, pp. 117 ss.

[428] Si riporta il testo in lingua ufficiale: «*Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad*».

[429] A. VILLANUEVA TURNES, *Aproximandonos al derecho*, cit., p. 119. Si riporta altresì il passo in lingua originale: «*aquella institución en virtud de la cual un Estado ofrece protección a determinados*

altresì che «in accordo con il diritto internazionale dei diritti umani, il discorso logico-giuridico deve essere invertito, ponendo l'individuo come titolare del diritto e lo Stato come garante nel riconoscimento della legittimità necessaria all'esercizio del diritto in termini di adempimento di una serie di condizioni»[430].

Dunque, come già detto con riferimento al principio di uguaglianza, il diritto di asilo si qualifica, secondo l'interpretazione spagnola, quale vero diritto soggettivo in forza del quale lo straniero può richiedere nei confronti dello Stato l'adempimento di un obbligo di *facere* e, in particolare, dell'obbligo di protezione nei confronti di tutti i pericoli che limitano il godimento delle libertà fondamentali riconosciute a chiunque.

Il diritto di asilo si configura come una novità relativamente recente per l'ordinamento spagnolo, essendo stato riconosciuto solo con la Costituzione del 1978. Nonostante la sua introduzione in Costituzione, è stato osservato[431] che la disposizione si trova al di fuori del Capo II del Titolo I, «Diritti e libertà», della Costituzione e, pertanto ad esso non può attribuirsi la natura formale di diritto fondamentale. Secondo l'impostazione in discorso - fondata sulla sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 53/2002 del 27 febbraio[432] che ha dettato la linea interpretativa della disposizione in oggetto – l'art. 13, comma 4, CE, riporta, di

---

individuos que no poseen su nacionalidad y cuya vida, libertado derechos fundamentales se encuentran gravemente amenazados o en peligro por actos de persecución o violencia derivados del comportamientoactivo u omisivo de terceros Estados».

[430] *Ivi*, p. 120. Si riporta altresì il passo in lingua originale: «*acorde con el Derecho internacional de los derechos humanos debe invertirse el discurso lógico-jurídico posicionando al individuo como titular del derecho y al Estado como garante en el reconocimiento de la legitimidad necesaria para el ejercicio del derecho en función de cumplimiento de una serie de condiciones*».

[431] M. ESTEPA MONTERO, *El derecho de asilo en Espana: estudio jurisprudencial sobre su possible otorgamiento a los perseguidos por "las maras centroamericanas"*, in *Anuario Juridico y Economico Escurualense*, L, 2017, pp. 59 ss.

[432] Secondo cui «*el régimen del asilo en el art. 13.4 CE. Si bien es cierto que el art. 13.4 CE reconoce el derecho de asilo, hay que subrayar que el mismo precepto constitucional remite al legislador ordinario - y sobre esto último volveremos en el FJ 14 - los "términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España". Estamos entonces ante una remisión al legislador ordinario para configurar el régimen de disfrute de este derecho constitucionalmente reconocido a quienes solicitan asilo en España. Atendiendo a la ubicación sistemática del precepto en el texto constitucional (Capítulo I del Título I: "De los españoles y los extranjeros") fácilmente se colige que no estamos ante un derecho fundamental de los enunciados en el Capítulo II del mismo Título I de la Constitución. Estamos, propiamente, ante un mandato constitucional para que el legislador configure el estatuto de quienes se dicen perseguidos y piden asilo en España. Los derechos del solicitante de asilo - o del ya asilado - serán, entonces, los que establezca la Ley*».

contro, una esortazione ("*apelación o llamada*"[433]) rivolta dal Costituente al potere legislativo, affinché proceda ad una completa regolamentazione di coloro che presentano la corrispondente richiesta di asilo, ricercando la dovuta protezione all'interno dei confini spagnoli. Tale impostazione restrittiva, ampiamente criticata[434], si fonda sull'interpretazione letterale del verbo "*establecerá*" (stabilirà) che, secondo l'argomentazione in discorso, rispecchierebbe un mero rimando alla disciplina legislativa. Tuttavia, né la formulazione letterale della disposizione, né l'argomentazione del *Tribunal* pongono limiti di manovra alla discrezionalità del potere legislativo che potrà, dunque, decidere liberamente e con massima discrezionalità sulle condizioni e sui limiti di concessione del diritto di asilo[435].

Per concludere la breve analisi sul diritto di asilo, occorre sottolineare che il legislatore spagnolo, attraverso la *Ley* n. 12/2009 del 30 ottobre, disciplina il diritto di asilo e la protezione sussidiaria, provvedendo a specificare, all'art. 1, l'oggetto della disciplina («la presente legge, in conformità con quanto disposto dall'art. 13, paragrafo 4, della Costituzione, ha lo scopo di stabilire le condizioni in cui i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea e gli apolidi possono godere in Spagna della protezione internazionale costituita dal diritto d'asilo e dalla protezione sussidiaria, nonché il contenuto di tale protezione internazionale»[436]) e, all'art. 2, la definizione di diritto di asilo.

Per diritto di asilo deve intendersi la protezione offerta ai cittadini extracomunitari o agli apolidi che sono riconosciuti come rifugiati ai sensi dell'art. 3 della presente

---

[433] M. ESTEPA MONTERO, *El derecho de asilo en Espana*, cit, p. 62.

[434] Si veda, tra le altre, M. YELA UCEDA, *Gestión de las políticas de asilo en la Unión Europea: ¿crisis de refugiados o crisis de derechos?*, in *Revista de Estudios Europeos* n. 83, pp. 67 ss.

[435] Negli anni la dottrina spagnola si è sforzata di rintracciare soluzioni alternative all'interpretazione fortemente restrittiva del *Tribunal Constitucional* che, tuttavia, non sembrano aver impattato sul sistema così come delineato. Per un'analisi ad ampio respiro, V. FAGGIAN (dir), F.J. GARRIDO CARRILLO (coor.), *La necesaria reconfiguracion del derecho de asilo: entre la dimension intern y externa de la politica migratoria de la UE*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2023.

[436] Traduzione non ufficiale. Testo in lingua originale dell'art. 1: «*La presente Ley, de acuerdo con lo previsto en el apartado cuatro del artículo 13 de la Constitución, tiene por objeto establecer los términos en que las personas nacionales de países no comunitariosy las apátridas podrán gozar en España de la protección internacional constituida por el derecho deasilo y la protección subsidiaria, así como el contenido de dicha protección internacional*».

legge e della Convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, e del relativo Protocollo, firmato a New York il 31 gennaio 1967[437].

In tema di soggetti migranti, emblematica, inoltre, appare la tutela del diritto all'assistenza sanitaria, riconosciuto a chiunque e disciplinato dall'art. 43 CE secondo cui l'ordinamento spagnolo riconosce il diritto alla salvaguardia della salute («*se reconoce el derecho a la protección de la salud*»). Il secondo periodo del comma 2, afferma inoltre che la legge dovrà stabilire i diritti e i doveri di tutti («*la ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto*»). Un'interpretazione letterale della disposizione costituzionale ha portato all'emanazione del *Real Decreto-Ley* n. 16/2012, comportando l'eliminazione dell'universalità del sistema sanitario nazionale ed escludendo di fatto i soggetti non assicurati dall'assistenza sanitaria gratuita e, in particolare, gli stranieri in attesa di concessione del soggiorno. La disciplina, giunta innanzi il *Tribunal Constitucional*, ha visto lo stesso *Tribunal* contemperare due opposti interessi (gli interessi legati alla garanzia del diritto alla salute e gli interessi statali volti ad ottenere un risparmio di spesa per il bilancio nazionale, obiettivo cui tendeva la riforma).

Con la pronuncia (qualificata come ATC – *Auto Tribunal Constitucional*, equivalente alle ordinanze della nostra Corte Costituzionale) n. 239/2012[438], del 12 dicembre, il *Tribunal Constitucional*, interpretando il diritto alla salute, di cui all'art. 43 CE, in combinato con l'art. 15 CE (che tutela il diritto alla vita e all'integrità fisica e morale), evidenzia come tutelare la salute equivale a tutelare interessi associati alla difesa di beni costituzionali particolarmente sensibili e rilevanti per l'ordinamento spagnolo (vita e integrità fisica); beni che, all'interno di siffatto quadro costituzionale, non possono retrocedere per via della mera considerazione di un possibile risparmio economico. Dalla pronuncia ATC n. 239/2012 possono trarsi due argomenti di primario rilievo. In primo luogo, alla luce dei beni in gioco, non può

[437] Traduzione non ufficiale. Testo in lingua originale dell'art. 2: «*El derecho de asilo es la protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas aquienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en el artículo 3 de esta Leyy en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, ysu Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967*».

[438] Sul punto, A. FERNANDEZ PEREZ, *Los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas de los Extranjeros en España: una Visión Desde la Doctrina del Tribunal Constitucional*, Valencia, Tirant lo blanch, 2016.

non riconoscersi la tutela del diritto alla salute a chiunque, in una condizione di egualità e parità; in secondo luogo, il possibile risparmio economico per le casse statali non può essere posto sullo stesso livello della tutela dei diritti fondamentali attinenti alla persona e, pertanto, non può essere utilizzato come mezzo per limitare il diritto alla salute che dovrà riconoscersi a chiunque, indipendentemente dalla presenza della cittadinanza e/o dell'autorizzazione al soggiorno sul territorio nazionale.

Ulteriore disposizione di rilievo per l'analisi in corso è l'art. 17 CE, nella parte in cui riconosce la libertà personale a chiunque, senza distinguere cittadini e non. La disposizione afferma che nessuno può essere privato della propria libertà personale, se non nei modi e nei casi previsti dalla legge. Il secondo comma afferma, inoltre, che la detenzione preventiva non può perdurare oltre il tempo strettamente necessario per la realizzazione delle indagini volte a chiarire i fatti e, in ogni caso, entro un termine massimo di 72 ore, trascorso il quale il detenuto deve essere rilasciato o posto a disposizione dell'Autorità giudiziaria.

Dunque, con una interpretazione che prende le mosse dalla sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 236 del 7 novembre 2007 viene affermato con forza che taluni diritti previsti in costituzione possono essere modulati in base alla cittadinanza[439]; tuttavia, non può trattarsi di diritti che attengono direttamente al concetto di dignità umana e che, pertanto, si legano al concetto stesso di persona umana. In tal caso, non è ammessa alcuna lesione del contenuto minimo del diritto che, dunque, dovrà essere riconosciuto a chiunque.

Ulteriore elemento di rilievo, riferito alla competenza in materia di gestione dei flussi, si ricava dall'art. 149, comma 1, CE, con cui viene affermata la competenza esclusiva dello Stato nelle questioni di nazionalità, immigrazione, emigrazione, Statuto degli stranieri e diritto di asilo, in quanto materie ricollegabili al concetto di ordine e sicurezza nazionale. Il Preambolo della Costituzione spagnola proclama la volontà della nazione spagnola di stabilire la "sicurezza"[440], non includendo

[439] Sul punto, si rinvia alle pronunce STC n. 259/2007, n. 260/2007, n. 261/2007, n. 262/2007, n. 263/2007, n. 264/2007 e n. 265/2007 che confermano il dettato della STC n. 236/2007.

[440] Il testo afferma che la Nazione Spagnola, desiderando stabilire la giustizia, la libertà e la sicurezza e promuovere il bene di quanti la compongono, nell'uso della sua sovranità, proclama la sua volontà.

espressamente il termine "sicurezza nazionale", ma ricomprendendone gli elementi essenziali: la difesa e la sicurezza pubblica. Inoltre, gli artt. 149 e 104 includono, rispettivamente, la terminologia "sicurezza pubblica" e "sicurezza dei cittadini": il primo radica una espressa competenza esclusiva dello Stato, mentre il secondo, facendo riferimento alla protezione dei diritti e delle libertà e alla garanzia della sicurezza dei cittadini, richiama la funzione primaria "delle Forze e dei Corpi di sicurezza". Il sistema di sicurezza nazionale viene retto dal Consiglio di sicurezza nazionale (*Consejo de Seguridad Nacional*[441]) che a propria volta si organizza in diversi *Comités Especializados*, tra cui il Comitato specializzato nella materia dell'immigrazione, avente la funzione di:

1. verificare il grado di conformità con la Strategia di sicurezza nazionale e proporre, se del caso, la sua revisione, per quanto riguarda la gestione dei flussi migratori;
2. presentare una proposta al Consiglio di sicurezza nazionale per promuovere, se del caso, l'elaborazione di una strategia di secondo livello nell'ambito della gestione dei flussi.
3. contribuire all'elaborazione di proposte normative per il rafforzamento del Sistema di Sicurezza Nazionale nell'ambito della gestione dei flussi;
4. rafforzare i rapporti con le pubbliche amministrazioni interessate alla gestione dei flussi migratori, nonché il coordinamento, la collaborazione e la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato;
5. valutare rischi e minacce, analizzare i possibili scenari di crisi, in particolare quelli che potrebbero portare a una situazione di interesse per la sicurezza nazionale, nel campo migratorio.

[441] Si tratta di una Commissione governativa delegata alla sicurezza nazionale che assiste il Presidente nella direzione di tale politica statale. È presieduta dal Presidente del Governo e ne fanno parte i rappresentanti dei ministeri "con portafoglio" indicati sulla base della questione di crisi posta all'attenzione del Consiglio, il Segretario di Stato per gli Affari Esteri, il Capo di Stato Maggiore della Difesa, il Segretario di Stato per la Sicurezza e il Direttore del Gabinetto della Presidenza del Governo. Al CSN corrispondono due tipologie di funzioni: da un lato, la direzione e il coordinamento per far fronte a qualsivoglia situazione di crisi, a seguito di una valutazione dei fattori, delle situazioni e delle informazioni che possono influire sulla sicurezza nazionale; dall'altro lato, la pianificazione e il coordinamento con le altre pubbliche amministrazioni di livello regionale e locale, in ordine alle esigenze e all'utilizzo di risorse necessarie per eliminare la situazione di crisi.

3. Quadro normativo spagnolo in materia di immigrazione: origine e sviluppi

Intendendo la sovranità come elemento strutturale di potere che viene esercitato internamente senza vincoli provenienti da un potere superiore di un agente esterno[442], tutti gli Stati hanno sviluppato una propria legislazione che regola i flussi migratori e, con essa, politiche pubbliche che cercano di affrontare i vari aspetti di questa attività umana. Pertanto, le politiche migratorie, da un'angolazione globale, peccano di scarso coordinamento e di inadeguata comunicazione. Si tratta, difatti, di misure di origine specificamente nazionale, con alcuni sforzi di coordinamento derivanti dalle attività di influenze sovranazionali come l'Unione Europea, in prima linea per tentare di creare una disciplina e basi comuni agli Stati membri.

Sulla scorta di ciò, la disciplina spagnola se, da un lato, presenta peculiarità proprie di una regolamentazione di origine nazionale (caratterizzata da una propria sovranità[443]), dall'altro lato, presenta punti in comune con la disciplina italiana, sulla scorta dell'appartenenza all'UE.

Scendendo nell'analisi della gestione dei flussi all'interno del territorio spagnolo, occorre evidenziare che prima dell'entrata in vigore della *Ley Organica* n. 7/85 del 1° luglio 1985, la situazione della politica di immigrazione in Spagna era inesistente[444]. La disciplina precedente al 1985 era caratterizzata dalla mancanza di una concreta "forza di legge", in quanto costituita da un'ampia raccolta di decreti-legge che sovrapponendosi non realizzavano un quadro armonico in grado di dettare una linea concreta in tema di gestione dei flussi, a cui si aggiungevano le circolari interne derivanti dal potere discrezionale di cui godeva la Direzione Generale di Sicurezza, sulla concessione, la delega, l'annullamento dei permessi e l'espulsione degli stranieri.

Con l'entrata in vigore della Costituzione del 1978, da un lato, l'art. 13 CE diviene il parametro utilizzato per la valutazione in termini di opportunità e meritevolezza della

---

[442] Sul punto, N. MACCORMICK, *Questioning sovereignty: Law, state, and nation in the European Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

[443] Lo Stato ha il monopolio in ordine alla disciplina dell'autorizzazione all'ingresso, alla decisione su chi deve lasciare il territorio nazionale e in che modo dovrà lasciare il territorio.

[444] In tema, A. FERNANDEZ PEREZ, *Los derechos fundamentales*, cit.

disciplina relativa alla gestione e alla condizione giuridica degli stranieri e, dall'altro lato, vengono introdotte una serie di diritti e doveri definiti essenziali e legati inscindibilmente, come già detto, al concetto di dignità umana. Inoltre, come anche già detto e alla luce anche delle difficoltà interpretative del dettato costituzionale formulate dalla dottrina, in un primo momento, la disciplina in tema di flussi fu fortemente integrata dalla giurisprudenza costituzionale, che gradualmente adattò le norme al dettato costituzionale.

La caratteristica principale della normativa spagnola di cui alla *Ley Organica* (in avanti, *LO*) n. 7/85 si concentrò su una separazione netta tra legalità e illegalità[445], che ha portato all'idea che l'immigrato regolare potesse esercitare tutti i diritti previsti in CE mentre l'irregolare fosse sfornito di qualunque tutela. Successivamente alla *LO* n. 7/85 e a partire dagli anni 2000 si registrarono numerosi interventi legislativi - *LO* n. 4/2000, *LO* n. 8/2000, *LO* n. 11/2003, *LO* n. 14/2003, *LO* n. 2/2009, *LO* n. 10/2011, *Real Decreto* n. 16/2012 e *LO* n. 4/2013 – i quali hanno portato a delineare un caotico sistema normativo basato su una rigida risposta amministrativa e penale nei confronti degli stranieri irregolari[446]. La logica di tali interventi venne condensata e sviluppata nei principi del *Programa Global de Regulacion y Coordinacion de la Extranjeria y la Inmigracion para el periodo 2001 - 2004*[447], con cui si evidenziava la necessità di un impatto massiccio per una gestione virtuosa del fenomeno migratorio, che potesse ricomprendere misure giuridiche, economiche e sociali. In particolare, il *Programa* si fondava su quattro distinte linee direttrici:

1. La prima linea si concentrava sulla necessità di una disciplina globale e coordinata di gestione dei flussi, ispirata dal quadro UE, alla luce della

[445] Emblematica la risoluzione del 17 aprile 2001 della Delegazione del Governo per l'Immigrazione, incaricata di delineare una disciplina in grado di gestire i flussi, in cui si affermava che l'entrata irregolare e il soggiorno illegale derivano da un circolo vizioso che vede intrappolati gli individui stranieri vittime delle reti criminali che lo Stato non può tollerare e deve contrastare. Al contrario, nella risoluzione si legge che lo Stato dovrà promuovere un circolo virtuoso caratterizzato dall'entrata regolare, dal soggiorno legale, dal permesso di soggiorno regolare, nonché da tutti gli altri strumenti di integrazione e convivenza multiculturale.

[446] Per un'analisi dettagliata delle riforme, S. ALVAREZ GONZALES, *Algunas notas sobre las teorias explicativas de los flujos migratorios y la multidimensionalidad del hecho migratorio*, in J. CABEZA PEREIRO, N. MENDOZA NAVAS (coor.) *Tratamiento juridico de la inmigracion*, Bomarzo, 2008.

[447] Approvato con la Risoluzione del 17 aprile 2001, adottata dalla Delegazione Governativa per l'Immigrazione.

visione dell'immigrazione come fenomeno positivo per l'ordinamento spagnolo ma necessitante una disciplina puntuale che prenda in considerazione la capacità di accoglienza del sistema spagnolo;

2. La seconda linea si concentrava sull'integrazione dei soggetti stranieri soggiornanti nel territorio spagnolo, per giungere alla costituzione di una convivenza sociale nel rispetto della CE.
3. La terza linea focalizzava l'attenzione sulla necessità di disciplinare puntualmente i flussi migratori per garantire una adeguata accoglienza e facilitare la convivenza all'interno della società spagnola.
4. La quarta ed ultima linea puntava al mantenimento e, anzi, potenziamento del sistema di protezione dei rifugiati.

4. La gestione dei flussi in Spagna

Analizzata brevemente l'evoluzione storica della disciplina in tema di gestione dei flussi, occorre ora evidenziare che, all'interno dell'ordinamento spagnolo, la *LO n.* 4/2000, dell'11 gennaio sui «*Derechos y Libertades de los extranjerosen España y su Integración Social*» cd. "*ley de extranjería*", modificata e integrata, in particolare, dalla *LO n.* 8/2000, n. 14/2003 e n. 2/2009 (cd. *LOEx*), rappresenta la disciplina base su cui si regge l'impianto della gestione dei flussi. Composta da un titolo preliminare, contenente le disposizioni generali e da ulteriori quattro titoli riferiti ai diritti e alle libertà degli stranieri, al loro regime giuridico, ai reati in materia di stranieri, alle procedure disciplinari e al coordinamento delle Autorità pubbliche, nonché da disposizioni addizionali, transitorie e finali.

L'art 2-bis, comma 1, *LO* n. 4/2000 afferma che spetta al Governo, conformemente alle disposizioni dell'art. 149.1.2 della Costituzione spagnola, definire, pianificare, regolare e sviluppare la politica dell'immigrazione, ferme restando le competenze che possono essere assunte dalle Comunità Autonome e da Enti Locali, continuando all'art. 67, comma 2, che il Governo unificherà negli uffici provinciali i servizi esistenti, dipendenti da diversi organi dell'Amministrazione statale competenti in materia di immigrazione, al fine di realizzare un adeguato coordinamento della loro azione amministrativa. Inoltre, all'art. 68, la *LOEx* in analisi prevede uno specifico

coordinamento con le pubbliche amministrazioni, laddove si prevede che la Conferenza Settoriale sull'Immigrazione è l'organismo attraverso il quale sarà assicurato l'adeguato coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni in materia di immigrazione.

Il sistema spagnolo, inoltre, così come quello italiano, prevede un meccanismo di gestione dei flussi in entrata basato su "Centri per migranti". In particolare, si intende sottolineare la presenza in Spagna di due particolari tipologie di centri per migranti: i CETI e i CIE. I primi trovano la propria disciplina nell'art. 264 e seguenti del *Real Decreto* 557 del 20 aprile 2011, con cui viene istituito il «*Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000*», mentre, i CIE, vengono disciplinati dall'art. 62 *LO* n. 4/2000.

In particolare, il Titolo XV del *Reglamento de la Ley Orgánica* n. 4/2000, denominato *Oficinas de extranjeria y centros de migraciones* comprende due Capitoli (*Las Oficinas de Extranjería* e *Los centros de migraciones*) preordinati alla regolamentazione dei Centri di gestione dei flussi.

Ai sensi dell'art. 259 del *Reglamento de la Ley Orgánica* n. 4/2000, «*Las Oficinas de Extranjería*»[448] sono le unità che compongono i diversi servizi dell'amministrazione

[448] Le funzioni di tali organi vengono dettagliatamente disciplinate dall'art. 261 del *Reglamento de la Ley Organica* 4/2000. In particolare, le *funciones* sono: 1. Ricezione della dichiarazione d'ingresso. Elaborazione delle proroghe di soggiorno, della carta d'identità per stranieri, delle autorizzazioni di soggiorno, delle autorizzazioni al lavoro e delle deroghe all'obbligo di ottenere un'autorizzazione al lavoro, delle autorizzazioni al rimpatrio, nonché rilascio e consegna delle stesse. 2. Ricezione delle richieste di carte di circolazione e di documenti di viaggio per lasciare la Spagna, nonché rilascio e consegna degli stessi. 3. L'espletamento delle procedure sanzionatorie per le infrazioni alla normativa sugli stranieri e al regime comunitario. Tuttavia, i procedimenti di respingimento e di sanzione che portano all'espulsione del trasgressore straniero, o alla sua detenzione e collocazione in un Centro di detenzione per stranieri, saranno eseguiti dalle "*Brigadas*" e dalle unità di documentazione per stranieri dei commissariati di polizia. 4. Trattamento dei ricorsi amministrativi. 5. Presentazione agli organi e alle autorità competenti delle proposte per la risoluzione dei casi di cui ai paragrafi precedenti. 6. L'assegnazione e la comunicazione del numero di identificazione dello straniero, da parte dei servizi di polizia degli uffici stessi. 7. L'informazione, la ricezione e il trattamento della domanda di protezione internazionale e delle domande di status di apolide. 8. L'ottenimento e l'elaborazione di tutte le informazioni statistiche di carattere amministrativo e demografico sulla popolazione straniera e in regime comunitario nella provincia. 9. Il controllo del mantenimento delle condizioni che hanno determinato il rilascio dell'autorizzazione. Traduzione non ufficiale, si riporta il testo in lingua ufficiale: *«1. La recepción de la declaración de entrada. La tramitación de las prórrogas de estancia, de la Tarjeta de Identidad de Extranjero, autorizaciones de residencia, autorizaciones de trabajo y exceptuaciones a la obligación de obtener autorización de trabajo, autorizaciones de regreso, así como la expedición y entrega de aquéllas. 2. La recepción de la solicitud de cédula de inscripción y de título de viaje para la salida de España, así como su expedición y entrega. 3. La tramitación de los procedimientos sancionadores por infracciones a la normativa en materia de extranjería y en régimen comunitario. No obstante, las devoluciones, y los*

Generale dello Stato competenti in materia di stranieri e immigrazione a livello territoriale, con l'obiettivo di garantire l'efficienza e il coordinamento dell'azione amministrativa. Ai sensi del comma 4, «*los titulares de las Secretarías de Estado de Seguridad y de Inmigración y Emigración*» potranno emanare istruzioni congiunte al fine di uniformare e coordinare la gestione migratoria.

Inoltre, l'art. 264, rubricato «*la red pública de centros de migraciones*», al comma 3 afferma come la rete dei centri per l'immigrazione è costituita dai centri di accoglienza per rifugiati, dai centri per il soggiorno temporaneo degli immigrati a Ceuta e Melilla e, se del caso, dai centri di nuova creazione, aggiungendo che i centri integrati nella rete dei centri per l'immigrazione dovranno essere disciplinati da uno statuto comune, fatta salva la possibilità per i diversi centri di sviluppare programmi rivolti a gruppi specifici. La creazione di nuovi centri, così come il regime giuridico cui sono soggetti e la relativa disciplina di funzionamento, ai sensi dell'art. 265, sono invece demandati all' *Orden del titular del Ministerio de la Presidencia, a propuesta conjunta de los titulares de los Ministerios de Política Territorial y Administración Pública y de Trabajo e Inmigración, instada por el titular de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración*.

5. Il regime de "*los Centros de migraciones*"

È stato sostenuto come il controllo sociale nell'ordinamento spagnolo è attualmente diretto non contro singoli soggetti, ma contro "intere categorie di individui" che sono considerati un rischio per la società. Queste costruzioni sociali identificano principalmente i migranti poveri come soggetti potenzialmente pericolosi, associandoli alla clandestinità, all'irregolarità e persino a diverse sfaccettature della

---

expedientes sancionadores que lleven a la expulsión del infractor extranjero, o a su detención e ingreso en un Centro de Internamiento de Extranjeros, serán ejecutados por las Brigadas y Unidades de Extranjería y Documentación de las Comisarías de Policía. 4. La tramitación de los recursos administrativos que procedan. 5. La elevación a los órganos y autoridades competentes de las oportunas propuestas de resolución relativas a los expedientes a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores. 6. La asignación y comunicación del número de identidad de extranjero, por los servicios policiales de las propias Oficinas. 7. La información, recepción y tramitación de la solicitud de protección internacional y de las solicitudes del estatuto de apátrida. 8. La obtención y elaboración del conjunto de información estadística de carácter administrativo y demográfico sobre la población extranjera y en régimen comunitario de la provincia. 9. El control del mantenimiento de las condiciones que determinaron la concesión de la autorización».

criminalità organizzata transnazionale come il traffico di esseri umani e il contrabbando di migranti.[449]

Alla luce di ciò, come anticipato, è stato congegnato un sistema di gestione dei flussi basato sulla *red pública de centros de migraciones* e, dunque, sui c.d. "Centri per le migrazioni" aventi la funzione di organizzare e gestire i flussi in ingresso, tentando di giungere ad una tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica[450].

I diversi centri che compongono la rete hanno caratteristiche differenti in base alla specifica funzione che intendono svolgere (detenzione amministrativa nell'attesa dell'espulsione, permanenza temporanea, ecc…) e, pertanto, si procederà singolarmente all'analisi delle diverse strutture e dei meccanismi di funzionamento.

5.1. Segue: I CETI

I CETI (Centri di permanenza temporanea per immigrati), sono concepiti come dispositivi di prima accoglienza provvisoria, destinati alla fornitura di servizi e prestazioni sociali di base a soggetti immigrati e richiedenti asilo. I migranti interessati verranno trattenuti sino alla conclusione delle procedure di identificazione e controllo medico; attività preordinate all'emanazione del provvedimento relativo alla collocazione più appropriata del soggetto migrante in base alla condizione affermata e derivante dagli accertamenti.

Tali strutture vengono inquadrate come articolazioni dirette del Ministero dell'Inclusione, della Sicurezza Sociale e della Migrazione e, in Spagna, si trovano rispettivamente nelle città di Ceuta e Melilla[451].

Esse trovano la propria disciplina negli articoli da 264 a 266 del Regolamento di attuazione della *LOEx* (in avanti, *RLOEx*). L'art. 264, comma 3, *RLOEx* afferma che la rete dei centri per l'immigrazione è costituita, oltre che dai centri di accoglienza

---

[449] G. TINESSA, *Marginados, minorías e inmigrantes: criminalización de la pobreza y encarcelamiento masivo en las sociedades capitalistas avanzadas*, in *Documentación social*, n. 148, 2008, pp. 163 ss.

[450] T. ACOSTA PENCO, *El control de la frontera terrestre en Ceuta y Melilla. Un analisis desde la perspectiva de los derechos humanos*, in M. IZQUIERDO CARRASCO, L. ALARCON SOTOMAYOR (dir.), *Estudio sobre la Ley Organica de Seguridad Ciudana*, Universidad de Cordoba, Thomson Reuters Aranzadi, 2019, pp. 709 ss.

[451] In tema, I. BARBERO GONZALEZ, *Refugiados en contencion: logicas de (in)movilidad en materia de derecho de asilo en la Frontera Sur*, in *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 129, 2021, p. 179 ss.

per rifugiati disciplinati dall'ordinanza ministeriale del 13 gennaio 1989, dai centri per il soggiorno temporaneo degli immigrati a Ceuta e Melilla.

Rappresentano, come detto, centri aperti a migranti e richiedenti asilo, istituiti su base transitoria o temporanea per consentire ai migranti giunti sino alle due città in modo irregolare di soggiornarvi per il tempo necessario all'emanazione del provvedimanto amministrativo di accoglienza o di diniego da parte dell'Autorità amministrativa competente alla decisione in tema di ingresso e soggiorno (*Oficinas de Extranjería*). Nelle strutture in oggetto vengono forniti una serie di servizi come alloggio, cibo, cure mediche, assistenza sociale e consulenza legale. I CETI, in definitiva, non rappresentano centri detentivi (come i CIE, che si avrà modo di analizzare) e, di conseguenza, i soggetti ospitati hanno libertà di movimento[452] sebbene debbano essere sottoposti a procedura di registrazione e debbano passare inderogabilmente la notte all'interno del centro stesso, per evitare il rischio dell'espulsione. I CETI dispongono di liste di trasferimento attraverso cui i migranti, una volta esitata la procedura relativa al diritto di ingresso e soggiorno, vengono trasferiti in sicurezza. In altre parole, quale sia l'esito della procedura amministrativa, comunque il soggetto migrante verrà trasferito: in caso di richiedente asilo avente diritto di accesso e soggiorno nel territorio spagnolo, si procederà al trasferimento presso i Centri di accoglienza per rifugiati (CAR)[453] mentre, nel caso di migrante in situazione di irregolarità amministrativa, il traferimento avverrà con destinazione presso i Centri di Detenzione per Stranieri (CIE).

Le problematiche evidenziate in dottrina, legate alla gestione dei CETI, oltre il sovraffollamento, risiedono principalmente nell'assenza di limiti massimi di permanenza al suo interno nonché nell'assoluta discrezionalità dell'Amministrazione

---

[452] Comunque, limitata alla luce dell'impossibilità di accedere e soggiornare liberamente presso la penisola spagnola.

[453] Organismi, disciplinati dall'art. 264, comma 2, del *Reglamento de la Ley Organica* 4/2000, nell'ambito delle misure aventi natura pubblica destinati a fornire alloggio, vitto e assistenza psicosociale urgente e primaria, così come altri servizi sociali volti a facilitare la convivenza e integrare nella comunità le persone che chiedono asilo in Spagna o ottengono lo status di rifugiato o sfollati in Spagna e che non hanno mezzi economici per soddisfare i loro bisogni e quelli della loro famiglia. Alternativamente, sono presenti sul territorio spagnolo i Centri di Migrazione (CEMI) e i Centri di Accoglienza, Emergenza e Deferimento (CAED), entrambi a gestione demandata a ONG. Inoltre, specifici centri, chiamati CREADE (*Centros de recepcion, atencion y derivacion para desplazados ucranianos*) sono stati istituiti per far fronte ai migrati ucraini

procedente in ordine alla determinazione dei requisiti e delle condizioni necessarie per il trasferimento sulla penisola[454], oltre che per le condizioni militarizzate che caratterizzano i CETI[455]. I migranti che permangono all'interno dei CETI di Ceuta e Melilla in attesa di essere trasferiti nella penisola hanno accesso ai servizi di base e, come detto, non sono privati della libertà. Tuttavia, le condizioni di accoglienza sembrano non rispettare uno standard minimo di qualità[456]. Inoltre, a differenza dei migranti trasferiti nei CIE, i soggetti che permangono all'interno dei CETI non sono sottoposti ad un controllo giurisdizionale. In altre parole, a questi soggetti non viene garantito l'effettivo controllo giudiziario, a differenza dei soggetti sottoposti alla disciplina dei CIE, laddove l'ingresso in questi ultimi avviene esclusivamente a seguito di decisione dell'Autorità giudiziaria.

5.2. Segue: Il regime speciale di Ceuta e Melilla e la "*frontera operativa*"

Attualmente, le principali vie terrestri per l'arrivo di migranti irregolari in Spagna sono rappresentate, da un lato, dagli assalti alle linee di confine nelle città autonome di Ceuta e Melilla e, dall'altro lato, dagli ingressi non autorizzati attraverso le zone di frontiera. Per tale ragione, Ceuta e Melilla costituiscono due città chiave nella gestione e controllo della frontiera esterna del territorio spagnolo e del territorio dell'UE, entrando in contatto diretto con la zona principale dalla quale deriva il maggior transito di immigrazione irregolare per il territorio spagnolo. Per tali caratteristiche, si tratta di due zone caratterizzate da un regime speciale riconosciuto dal Codice di Frontiera Schengen[457], specificamente rafforzate e militarizzate,

---

[454] I. BARBERO GONZALEZ, *Refugiados en contencion*, cit, pp. 185-186.

[455] Le coste spagnole sono caratterizzate dal SIVE (*Sistema integrado de vigilancia exterior*), apparato di controllo che elabora i dati ricevuti costantemente dai radar delle navi, i video delle stazioni lungo la costa, le tracce satellitari e aeree, con il fine di intercettare le imbarcazioni dei migranti diretti verso il territorio spagnolo. Per un'analisi in ordine al sistema militarizzato di controllo realizzato a Ceuta e Melilla si veda T. ACOSTA PENCO, *Rechazo en frontera y derechos humanos*, in *Revista espanola de Derecho Administrativo*, n. 193, 2018, pp. 275 ss.

[456] J.A. VIGURI CORDERO, *Los procedimentos fronterizos de proteccion internacional en Ceuta y Melilla: un balance critico*, in *Revista General de Derecho Constitutional*, n. 33, 2020.

[457] Ai sensi dell'art. 41 del Codice di Frontiera Schengen viene disposto che «le disposizioni del presente regolamento non pregiudicano il regime specifico che si applica a Ceuta e Melilla, quale definito nella dichiarazione del Regno di Spagna relativo alle città di Ceuta e Melilla di cui all'atto finale dell'accorso di adesione del Regno di Spagna alla convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985».

utilizzate come filtro del transito verso la Spagna e per una prima gestione dei flussi e della pressione alle frontiere.

Il regime previsto a Ceuta e Melilla è un regime qualificato come "speciale" – alla luce della vulnerabilità che caratterizza tali territori fortemente pressati dai flussi in ingresso – e che si sostanzia per la presenza della prassi della cd. "*frontera operativa*", delineata dalla necessità di porre un freno ai continui sbarchi nei territori prima menzionati[458]. Le continue pressioni migratorie e il collasso dei CETI di Ceuta e Melilla, difatti, sono stati fattori determinanti per la Direzione Generale della "*Guardia Civil*", la quale in risposta ha emesso il Protocollo di attuazione del controllo di frontiera del 26 febbraio 2014, con lo scopo di porre un freno ai continui attraversamenti irregolari nella zona di frontiera ispano-marocchina[459]. Come si legge nel Protocollo, il sistema "operativo" di frontiera viene introdotto per comprendere con esattezza quando l'ingresso illegale può dirsi "fallito" e, dunque, non realizzato o, al contrario, quando può dirsi essere stato completato. Per ottenere tale informazione il Protocollo delinea la costruzione di talune "linee" posizionate in parallelo e in grado di delimitare il territorio spagnolo: una esterna, posizionata nella zona di frontiera con il territorio marocchino e una interna, collocata nella zona spagnola.

Il sistema della "frontiera operativa" si fonda, dunque, sull'esistenza di barriere di separazione[460] ("*vallas*") posizionate al confine tra Marocco e territorio spagnolo (Ceuta e Melilla), le quali definiscono un attraversamento della frontiera come "concluso" nel momento in cui il soggetto interessato supera la barriera interna, giungendo definitivamente in territorio spagnolo. Difatti, nonostante l'intero sistema sia stato costruito in territorio spagnolo, è la barriera interna che rappresenta il confine con il Marocco ai fini del diritto dell'immigrazione spagnolo, con la

[458] In tema, T. ACOSTA PENCO, *Rechazo en frontera y*, cit.

[459] Sul punto, T. ACOSTA PENCO, *El control de la frontera terrestre*, cit.

[460] Tali barriere percorrono una distanza da 13 Km circa di larghezza e sono alte ben 6 metri. Tra le barriere sono stati posizionati maglie di filo spinato per rallentare il passo dei soggetti che sono stati in grado di superare la barriera esterna nonché posti di vigilanza e sensori elettronici, acustici e visivi. Inoltre, le barriere sono dotate di un'illuminazione ad alta intensità, di un sistema di videocamere di vigilanza a circuito chiuso, di strumenti per la visione notturna e di sensori di movimento. Il sistema così delineato appare supportato altresì da un sistema di torri di controllo e radar, controllati e supervisionati dalla "*Guardia Civil*". Sul sistema operativo della "*frontera operativa*", M.A. ACOSTA SANCHEZ, *Las fronteras internacionales de Espana en Africa: Melilla*, Madrid, Editorial Reus, 2016.

conseguenza che i soggetti rintracciati nello spazio delimitato dalle barriere non si trovano in territorio spagnolo, con tutte le conseguenze in termini di trattamento giuridico che tale conseguenza comporta.

La soluzione adottata dall'ordinamento spagnolo solleva rilevanti perplessità sotto un duplice profilo[461].

In primo luogo, appare difficilmente giustificabile, sul piano della legittimità, una modificazione artificiosa dei confini territoriali operata unilateralmente da uno Stato, in assenza di un accordo internazionale ovvero di un fondamento giuridico riconosciuto dal diritto internazionale. In secondo luogo, tale impostazione si presta a generare criticità connesse all'eventuale esercizio extraterritoriale della giurisdizione statale, configurandosi un'ingerenza al di fuori dell'ambito di sovranità territoriale normalmente riconosciuto, con il conseguente rischio di conflitti di competenza e di violazione del principio di non ingerenza negli affari interni di altri Stati. Difatti, se per territorio spagnolo, secondo la *fictio iuris* realizzata dal concetto di frontiera operativa, deve intendersi solo la porzione di territorio al di la della seconda barriera (la "*vallas*" interna), non si comprende a quale sovranità statale e a quale giurisdizione faccia riferimento la porzione territoriale tra le barriere della frontiera operativa. In terzo ed ultimo luogo, vengono evidenziate le violazioni dei diritti legate alla prassi della cd. "*devolucion en caliente*"[462] e della "*expulsion colectiva*" duramente criticata anche dalla Corte EDU[463].

---

[461] M. MARTÍNEZ ESCAMILLA Y OTROS, *Rechazos en frontera: ¿frontera sin derechos? Análisis de la Disposición Adicional Décima de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introducida por la LO 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Informe jurídico de 13 de abril de 2015*, disponibile su http://eprints.ucm.es/29379/1/Informe%20rechazo%20en%20frontera.pdf; M. MARTÍNEZ ESCAMILLA, J.M. SÁNCHEZ TOMÁS, *Devoluciones ilegales en la frontera sur. Análisis jurídico de las denominadas "devoluciones en caliente"*, in MAQUEDA ABREU, M.L., MARTÍN LORENZO, M., VENTURA PÜSCHEL, A. (Coords.), *Derecho penal para un estado social y democrático de derecho. Estudios penales en homenaje al profesor Emilio Octavio de Toledo y Ubieto*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2016; A. DEL VALLE GÁLVEZ, *Inmigración, derechos humanos y modelo europeo de fronteras. Propuestas conceptuales sobre 'extraterritorialidad', 'desterritorialidad' y 'externalización' de controles y flujos migratorios"*, in *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, n. 2, 2020, pp. 145.

[462] Definita come tecnica di respingimento/espulsione sommaria e informale in virtù della quale gli stranieri vengono respinti/espulsi senza un preventivo svolgimento procedurale, senza identificazione preventiva e senza alcuna valutazione della situazione individuale delle persone coinvolte. Per la definizione si veda A. SANCHEZ LEGIDO, *Las devoluciones en caliente espanolas ante el Tribunal de Estrasburgo: apuntalando los muros de la Europa fortaleza?*, in *Revista Espanola de Derecho*

Il fondamento su cui l'ordinamento spagnolo fonda la prassi prima richiamata si rintraccia nella *Disposicion Adicional Decima* della *LOEx,* che introduce il regime speciale di Ceuta e Melilla affermando che gli stranieri che vengono rintracciati sulla linea di confine della delimitazione territoriale di Ceuta o Melilla nell'intento di superare gli elementi di contenimento della frontiera, al fine di attraversarla irregolarmente, possono essere respinti per impedire loro l'ingresso illegale in

---

Internacional, vol. 72, n. 2, 2020, pp. 235 ss. Sul punto anche T. COSTA TRABA, *Devoluciones en caliente de migrantes en la frontera sur de Europa: El caso de Melilla*, in *AULA Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, n. 67 (2), 2021, pp. 39; N. HERNANDEZ MORENO, *Rechazos en frontera. Una violacion sistematica de derechos humanos con respaldo institucional. Hacia la normalizacion de una frontera sin derechos?*, in *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, n. 26, 2024, pp. 58 ss.; A. NAVARRO ORTEGA, *El regimen singular fronterizo de Ceuta y Melilla y su controvertido impacto en la regulacion de flujos migratorios: las devoluciones en caliente, balsamo de fierabras o parto de los montes?*, in *Revista espanola de derecho administrativo*, n. 217, 2022, pp. 275 ss.

[463] Si pensi alla specifica sentenza N.D. y N.T. c. Espana del 02 ottobre 2017. La vicenda processuale riguardava due uomini subsahariani, provenienti rispettivamente dal Mali e dalla Costa d'Avorio, che sostenevano di essere stati espulsi collettivamente e sommariamente dal territorio spagnolo il 13 agosto 2014 come parte di un gruppo più numeroso. Il 3 ottobre 2017, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto all'unanimità che vi fosse stata una violazione del divieto di espulsione collettiva e del diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 4 del Protocollo 4 e dell'art. 13 CEDU. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha rilevato che i ricorrenti, N.D. e N.T., erano stati espulsi e rimandati in Marocco contro la loro volontà e che le misure di espulsione erano state adottate in assenza di una precedente decisione amministrativa o giudiziaria, poiché i ricorrenti non erano stati identificati dalle Autorità spagnole, concludendo che tali misure erano di natura collettiva. Infine, ha rilevato l'esistenza di un chiaro legame tra l'espulsione collettiva a cui N.D. e N.T. sono stati sottoposti alla frontiera di Melilla e il fatto che è stato loro effettivamente impedito di presentare ricorso dinanzi a un'Autorità competente al fine di ottenere una valutazione approfondita, specifica e rigorosa delle loro domande di protezione presentate prima della loro espulsione. Con sentenza del 13 febbraio 2020, la Grande Camera della Corte EDU ha modificato radicalmente il proprio criterio giurisprudenziale, laddove ha ritenuto che la Spagna non avesse violato il divieto di espulsioni collettive sancito dall'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU, alla luce del tentativo di un gran numero di migranti di attraversare la frontiera in modo non autorizzato e in massa. Allo stesso tempo, ha affermato che l'art. 4 del Protocollo n. 4 non deve essere inteso nel senso che gli Stati possono ignorare i loro obblighi ai sensi della CEDU per quanto riguarda i controlli alle loro frontiere esterne; compiti che devono essere svolti in modo tale da rispettare le garanzie della Convenzione e, in particolare, l'obbligo di non respingimento (si veda sul punto il par. 232 della sentenza in discorso). In altre parole, la Grande Camera ha ritenuto che l'assenza di una decisione di rimpatrio individuale - che, in linea di principio, equivarrebbe a un'espulsione collettiva - sia direttamente imputabile al comportamento degli stessi interessati (si vedano i par. 201 e 231), stabilendo che il comportamento illecito è stato generato dal mancato utilizzo da parte dei ricorrenti delle vie di accesso stabilite dalla legge. Sul punto, J. DE LUCAS, *El derecho contra los derechos. Un comentario a la sentencia "N.D. y N.T. contra Espana" del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, in *Teoria e Derecho*, n. 27, 2020; M. MARTINEZ ESCAMILLA, *Las "devoluciones en caliente" en el asunto N.D. y N.T. contra Espana (sentencia de la gran sala TEDH de 13 de febrero 2020)*, in *Revista espanola de derecho europeo*, n. 78-79, 2021; M. SOSA NAVARRO, *Devoluciones en caliente a la luz de la doctrina de la conducta culpable: el asunto N.D. y N.T. contra Espana ante el TEDH*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, V. 24, n. 67, 2020; T. COSTA TRABA, *Devoluciones en caliente*, cit.; A. SANCHEZ LEGIDO, *Las devoluciones en caliente*, cit., pp. 235 ss.

Spagna[464]. In altre parole, per "*devolucion en caliente*" si intende il rimpatrio immediato dei migranti – senza un previo procedimento amministrativo specifico e adeguato[465] – che tentano l'ingresso in territorio spagnolo mediante zone non autorizzate, eludendo la barriera della "*frontera operativa*" e attraversando furtivamente i valichi di frontiera con il Marocco. In assenza di visto o di qualsivoglia titolo autorizzativo, le forze dell'ordine che intercettano questi migranti non provvedono all'identificazione, non offrono loro la possibilità di accedere alla tutela giurisdizionale, non offrono un interprete, né la possibilità di chiedere asilo, ricorrendo immediatamente al meccanismo di rimpatrio automatico in Marocco. La disposizione "*adicional decima*" aggiunge, al comma 2, il dovere di rispettare – nelle more della procedura di respingimento – le garanzie di cui alla normativa internazionale sui diritti umani e in tema di protezione internazionale, sebbene il richiamo sembri avere esclusivamente una natura formale[466].

Il "*rechazo*", inoltre, comporterà quale ulteriore conseguenza il divieto di ingresso nel territorio spagnolo ai sensi dell'art. 58 *LOEx* per una durata generalmente non superiore ai 5 anni (comma 1), estendibile sino a 10 anni in caso di straniero costituente minaccia grave per l'ordina pubblico, la sicurezza pubblica, la sicurezza nazionale o la salute pubblica (comma 2).

Tuttavia, come sottolineato in dottrina, tale prassi disciplinata dalla menzionata disposizione "*adicional decima*" non trova alcun fondamento giuridico, neppure nell'«Accordo tra il Regno di Spagna e il Regno del Marocco sulla circolazione delle persone, il transito e la riammissione degli stranieri entrati illegalmente»[467]. Difatti, secondo l'argomentazione in oggetto[468], non è possibile rintracciare una disciplina in

---

[464] E. GIRON REGUERA, *El rechazo en frontera de la migracion irregular en Ceuta y Melilla*, in E. BINDI, V. CARLINO, *Migracion y derechos: una mirada global desde la frontera*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 41 ss.

[465] J.V. GONZALES GARCIA, *Expulsiones en caliente, devoluciones y peticion de asilo en Ceuta y Melilla*, in *Revista de Administracion Publica*, n. 196, 2015, pp. 309 ss.

[466] J.A. VIGURI CORDERO, *Los procedimentos fronterizos*, cit., p. 10.

[467] Firmato a Madrid il 13 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 21 ottobre 2012. Per un approfondimento, M. DEL CARMEN BURGOS GOYE, *La erratica politica migratoria espanola de la inmigracion africana en la ciudades autonomas de Ceuta y Melilla*, in *Revista de derecho migratorio y estranjeria*, n. 37, 2014, pp. 301 ss.

[468] A. FERNANDEZ PEREZ, *Los derechos fundamentales*, cit., secondo cui l'Accordo disciplina proprio la "riammissione" dello straniero che tenta di accedere al territorio illegalmente e, nel dettare la disciplina, non giustifica automatismi così come previsti dalla "*devolucion en caliente*" ma, al

grado di giustificare azioni di consegna di stranieri alle Autorità marocchine per vie di fatto senza il corrispondente procedimento amministrativo preliminare. Argomento rafforzato dal citato "Accordo" che prevede espressamente, all'art. 2, la necessità di effettuare una procedura in cui vengano registrati tutti i dati disponibili relativi all'identità, a qualsiasi documentazione personale posseduta dallo straniero e alle condizioni del suo ingresso illegale nel territorio spagnolo, nonché qualsiasi altra informazione disponibile e utile.

Dunque, la "*procedura speciale*" sopra delineata per i cittadini di Paesi terzi che cercano di accedere al territorio nazionale attraverso le frontiere di Ceuta e Melilla, limita inevitabilmente il pieno rispetto dei diritti umani previsti dalla disciplina internazionale e dalle norme specifiche di protezione internazionale richiamate al comma 2 della Decima Disposizione Aggiuntiva e all'art. 58, comma 4, *LOEx*, secondo cui in caso di presentazione di una richiesta di protezione internazionale, il respingimento non potrà compiersi se non successivamente al diniego della richiesta di protezione internazionale[469].

Nonostante sia stato sostenuto[470] che la peculiare condizione geografica di Ceuta e Melilla – le quali rappresentano l'unica frontiera terrestre dell'UE nel continente africano – possa giustificare taluni caratteri specifici del regime "speciale", non se ne comprendono del tutto le ragioni giustificatrici, in ragione delle criticità derivanti dal sistema secondo le peculiarità che, allo stato, lo caratterizzano.

Al fine di chiarire le perplessità in ordine al regime speciale di Ceuta e Melilla, appare opportuno scendere brevemente nell'analisi di talune "specialità" della disciplina rispetto alla regolamentazione generale della *LOEx*. In primo luogo, il primo tratto distintivo può rintracciarsi nell'ambito di applicazione, disciplinato dal comma 1 della "*Disposicion Adicional Decima*" della *LOEx*, laddove circoscrive il

---

contrario, richiede la realizzazione di un procedimento amministrativo orientato verso le stesse garanzie previste dalla *LOEx*. Sul punto si veda anche T. ACOSTA PENCO, *El control de la frontera terrestre*, cit., secondo cui l'Accordo, indipendentemente dalla denominazione, può considerarsi sia per la natura che per gli effetti un Trattato internazionale, così come inteso ai sensi degli artt. 93 e 94 della Costituzione spagnola. Sul punto si veda, altresì, N. HERNANDEZ MORENO, *Rechazos en frontera*, cit., laddove (p. 63) definisce la "*disposicion adicional decima*" in grado esclusivamente di conferire una "*apariencia de legalidad*" alla prassi.

[469] J. A. VIGURI CORDERO, *Los procedimentos fronterizos*, cit., p. 13.

[470] T. ACOSTA PENCO, *Rechazo en frontera*, cit., p. 291.

respingimento immediato per gli stranieri aventi come l'obiettivo di attraversare irregolarmente la frontiera e ritrovati nella linea territoriale rappresentata da Ceuta e Melilla. A ben vedere, analogo "respingimento" è previsto dall'art. 23, comma 1, del *Real Decreto* n. 557/2011, con cui si approva il Regolamento di attuazione della *LO* n. 4/2000 (*RLOEx*), alla luce del quale si prescrive la "*devolucion*" nei confronti degli stranieri che pretendano di entrare irregolarmente nel territorio spagnolo, anche mediante un attraversamento irregolare della frontiera durante il quale lo straniero è stato intercettato. Già da tale primo elemento non si comprendono le motivazioni fondanti la scelta di militarizzare e rendere particolarmente rigida la zona di Ceuta e Melilla, disciplinata per l'appunto da un regime *ad hoc*[471], che tuttavia non trova peculiarità specifiche in ordine alla risposta statale relativa al tentativo di entrata irregolare nel territorio spagnolo.

In secondo luogo, ulteriore elemento di "specialità" si rintraccia nelle modalità di respingimento, laddove quest'ultimo – alla luce della *fictio iuris* determinata dal sistema della "doppia linea" di frontiera – si concretizza mediante un'attività della "*Guardia Civil*", ma, in un frangente spaziale e temporale in cui lo straniero non si trova ancora in territorio spagnolo, bensì in una fascia territoriale che, per le ragioni di cui sopra, non sembrerebbe sottoposta alla sovranità spagnola. Come detto, tale strumento appare agli occhi della dottrina spagnola ampiamente criticabile, soprattutto in quanto permette il respingimento di soggetti migranti da parte dell'Autorità spagnola in una zona territoriale in cui non vengono applicate le garanzie previste del procedimento amministrativo convenzionale che l'ordinamento spagnolo, attraverso la *LOEx* e il rispettivo Regolamento di attuazione, prescrive a tutela dei diritti dei soggetti migranti.

Inoltre, come già accennato, la prassi della frontiera operativa presenta particolari perplessità in ordine al diritto alla tutela giurisdizionale ai sensi dell'art. 24 CE.

---

[471] Tuttavia, la volontà di specializzare e differenziare il "regime di Ceuta e Melilla" si rintraccia chiaramente già dalla differenziazione terminologica del concetto di "respingimento". Difatti, quest'ultimo istituto, all'interno della *LOEx* e del Regolamento di attuazione viene definito "*devolucion*" mentre, esclusivamente all'interno della "decima disposizione addizionale", viene identificato come "*rechazo*".

Con riferimento a quest'ultima disposizione, data l'attuale configurazione, l'applicazione della prassi della frontiera operativa – che, come detto, comporta l'immediato respingimento verso il territorio marocchino del soggetto potenzialmente interessato all'accesso alla tutela giurisdizionale – contrasta con la possibilità di presentazione di un ricorso effettivo, data l'assenza concreta di un intervallo di tempo prescritto per l'esercizio della tutela. In definitiva, lo straniero viene irrimediabilmente privato del diritto ad un ricorso effettivo, non garantendo l'accesso ai tribunali in condizioni che soddisfano l'effettivo esercizio del diritto di difesa.

Il 19 novembre 2020, il *Tribunal constitucional* con sentenza n. 172/2020, si pronunciava su un "ricorso di incostituzionalità" presentato in relazione, tra gli altri, alla "*disposicion adicional decima*" nella parte in cui prevede il regime speciale per Ceuta e Melilla. Il *Tribunal* afferma, innanzitutto, che il mancato possesso dei requisiti per il soggiorno o la residenza in territorio spagnolo non consente al legislatore di privare gli interessati dei diritti loro costituzionalmente spettanti in quanto persone, indipendentemente dalla loro qualificazione amministrativa[472] e, in secondo luogo, che i soggetti respinti alla frontiera mentre si trovano nelle zone di contenimento situate in territorio spagnolo[473] hanno diritto alle garanzie dell'ordinamento giuridico spagnolo. In altre parole, la sentenza afferma espressamente che i soggetti in condizione amministrativa di irregolarità godono, comunque, dei diritti che la Costituzione definisce e garantisce a chiunque, non potendosi tollerare una totale assenza di garanzie per i diritti fondamentali e sottolineando, inoltre, l'importanza dell'effettiva tutela giurisdizionale che, soprattutto nel contesto migratorio, assume particolare rilevanza alla luce della particolare vulnerabilità degli interessati.

Il *Tribunal* segnala che l'unicità di Ceuta e Melilla come unica frontiera esterna dell'area Schengen in terre africane permette di giustificare l'istituzione di un regime

---

[472] Traduzione non ufficiale, si riporta il passo in lingua originale: «*no permite al legislador privarles de derechos que les corresponden constitucionalmente en su condición de persona, con independencia de su situación administrativa*».

[473] Traduzione non ufficiale, si riporta il passo in lingua originale: «*mientras se encuentra en los elementos de contención ubicados en el territorio español*».

specifico per le due città autonome, sebbene viene, comunque, specificato che la pressione migratoria o la specificità di queste città autonome non possono assurgere ad elementi di giustificazione o pretesto per esonerare la Spagna dagli specifici obblighi internazionali cui è sottoposta e, di conseguenza, ridurre le garanzie procedurali e limitare i diritti umani dei migranti. In conclusione, il Tribunal Constitucional ammette la costituzionalità della "*disposicion adicional decima*" e la conseguenziale applicabilità della "*devolucion en caliente*"; applicabilità, tuttavia, condizionata al rispetto di talune condizioni: in primo luogo, la prassi sarà applicata individualmente al fine di impedire la lesione del principio di "non respingimento" di cui all'art. 4 Prot. 4 Cedu; in secondo luogo, dovrà essere garantito un effettivo controllo giudiziale e, da ultimo, sarà necessario il rispetto degli obblighi internazionali[474].

Tuttavia, e alla luce di quanto sino ad ora affermato, non può che condividersi l'argomentazione della dottrina spagnola che si pone in senso aspramente critico nei confronti dell'idea, delle modalità e delle caratteristiche del regime speciale della "frontiera operativa". Difatti, l'analisi effettuata permette di concludere che il concetto di frontiera operativa appare insostenibile, risultando priva di ragionevolezza la scelta dell'ordinamento spagnolo di condizionare la sua giurisdizione al superamento di talune "linee" o "barriere" di frontiera artificiosamente costruite e che limitano le garanzie previste dallo stesso ordinamento per gli stranieri che si trovano sul territorio spagnolo.

In conclusione, la "disposizione addizionale decima" nel fornire copertura "apparente"[475] alla prassi della "frontiera operativa" viola i principi del diritto internazionale come il divieto di espulsioni collettive, il diritto d'asilo o il diritto a un ricorso effettivo. Come sostenuto, la costruzione del sistema delle "barriere" è,

---

[474] Sul punto, N. HERNANDEZ MORENO, *Rechazos en frontera*, cit., laddove afferma che tali condizioni di principio, strettamente legate, sono del tutto irrealizzabili alla luce della situazione di fatto di Ceuta e Melilla. In particolare, la mancata identificazione delle persone interessate, l'assenza di un atto amministrativo soggetto a una procedura con una decisione motivata e impugnabile impediscono, e non solo ostacolano, il rispetto di doveri quali la protezione delle vittime della tratta di esseri umani, dei minori, o il rispetto del principio di non respingimento dei rifugiati o dei richiedenti asilo, nonché di coloro il cui rimpatrio potrebbe comportare un trattamento inumano o degradante sia nel Paese in cui vengono rimpatriati, sia nel Paese di origine o di residenza attraverso un respingimento immediato.
[475] *Ibidem.*

infatti, un vano tentativo per occultare l'evidente difficoltà di gestione dei flussi di transito da parte dell'Unione Europea e dei suoi singoli stati. Una risposta, quella del muro, pensata, in definitiva, solo per eludere, agli occhi del "colono" europeo, la sensazione che quei luoghi potessero convertirsi in una "*especie de Lampedusa*" [476].

5.3. Segue: I CIE

I Centri di Detenzione o Trattenimento per stranieri (*Centros de Internamiento de Extranjeros*[477]) possono essere inquadrati tra le misure predisposte per realizzare "controlli interni" all'ordinamento spagnolo, il cui ruolo nell'ambito della politica di controllo della migrazione consiste nel sorvegliare i soggetti di origine straniera da espellere dal territorio dell'Unione europea. L'art. 16 della Direttiva Rimpatri (n. 2008/115/CE) stabilisce che il trattenimento deve essere effettuato preferibilmente in centri specializzati, il cui scopo è garantire l'espulsione di un cittadino straniero in condizione amministrativa irregolare. Come già affermato[478], la creazione dei CIE, così come la loro permanenza, è il risultato dell'istituzione di un regime di differenziazione tra cittadini e stranieri, generato a livello costituzionale con la citata sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 115/1987, in cui il *Tribunal* apre alla differenziazione tra diritti tutelabili a chiunque e diritti che incontrano tutela solo se vantati dai cittadini spagnoli, aprendo una porta che ha permesso la negazione di taluni diritti per gli stranieri.

I Centri di Detenzione, disciplinati dalla *LO* n. 4/2000, vengono gestiti direttamente dal Ministero dell'Interno e, secondo il regolamento che ne disciplina il

---

[476] G. SCOCOZZA, A. SAGNELLA, *Ceuta e Melilla: identità eterotopiche*, cit. p. 100.

[477] Istituiti con LO 01 luglio 1985 n. 7, sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna. In particolare, l'art. 26, comma 2, affermava: «*se podrá proceder a la detención del extranjero con carácter preventivo o cautelar mientras se sustancia el expediente […] interesando el internamiento a su disposición en centros de detención o en locales que no tengan carácter penitenciario […] el internamiento no podrá prolongarse por más tiempo del imprescindible para la práctica de la expulsión, sin que pueda exceder de cuarenta días»*. In tema, J.J. FERNANDEZ ALLES, *Funcionamiento y regim interior de los centros de internamiento de extranjeros*, in M. REVENGA SÁNCHEZ, J.J. FERNÁNDEZ ALLÉS (coor.), *Los Centros de Internamiento de Extranjeros. Regimen juridico tras el Reglamento de 2014 y la STS de 10 de febrero de 2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 155 ss. Per una ricostruzione genealogica ed evolutiva, R. M'RABET TEMSAMANI, *La violacion de los derechos humanos en los centros de internamiento de extranjeros en el territorio de la Union Europea: caso de Espana*, in G. ESTEBAN DE LA ROSA (coor.), *Gobernanza multinivel de los movimientos migratorios: retos y perspectivas desde el derecho*, Madrid, Dykinson, 2023.

[478] Sul punto, A. FERNANDEZ PEREZ, *Los derechos fundamentales*, cit.

funzionamento – *Real Decreto* n. 162/2014, che approva il *Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros* (definito anche *RCIE*) - i detenuti vengono privati del diritto di circolare. I CIE vengono gestiti dalla Direzione Generale di Polizia in quanto trattasi di centri dedicati alla detenzione (a differenza dei CETI), sebbene la detenzione sia disposta nei confronti di soggetti che, tuttavia, non hanno commesso alcun reato[479]. Lo scopo della misura del trattenimento è di assicurare che si possa procedere agevolmente al rimpatrio.

La detenzione comporta, tra le altre, l'interdizione della libertà di movimento e l'impossibilità dell'utilizzo dei dispositivi cellulari. I centri di detenzione per stranieri si caratterizzano per collocarsi nella fase preliminare alla procedura di espulsione o di rimpatrio del soggetto che si trova in situazione irregolare e, il tempo massimo di permanenza, ai sensi dell'art. 62, comma 2, *LO* n. 4/2000, è di 60 giorni, trascorso il quale il soggetto viene automaticamente rimesso in libertà (comma 3)[480]. I termini "ristretti" comportano anche la difficoltà per i CIE di ottemperare allo scopo per cui sono stati istituiti, in quanto in diverse ipotesi non è possibile giungere alla conclusione della procedura di espulsione, con la conseguenza che il soggetto migrante ottiene nuovamente la libertà[481], il che comporta per gli stessi ciò che è stato definito un *limbo juridico*[482] in cui i soggetti coinvolti non sono né regolarizzabili né sottoponibili ad espulsione. L'art. 62 comma 2, *LO* n. 4/2000 e l'art. 21, comma 2, *RCIE* n. 162/2014, affermano che il trattenimento non può superare i 60 giorni, sebbene il secondo periodo dello stesso comma 2 dell'art. 62, nonché il comma 3 dell'art. 21 stabiliscano che sarà possibile un nuovo ingresso del migrante nel CIE per causa differente. Il "rilascio", pertanto, oltre a non comportare

---

[479] Attualmente, in territorio spagnolo, i CIE si trovano collocati: Aluche (Madrid), La Piñera (Algeciras), Zapadores (Valencia), Zona Franca (Barcelona), Sangonera la Verde (Murcia), Barranco Seco (Las Palmas), Matorra (Fuerteventura).

[480] Si veda altresì l'art. 37 del Real Decreto 162/2014, il quale, nel delineare i casi di cessazione della detenzione, al comma 1 lett. d) afferma *«cuando se cumpla el plazo establecido en el auto judicial del ingreso o en su proroga o venza el plazo maximo de sesenta dias»*.

[481] S. BARONE, *Los centros de internamiento deextranjeros (CIEs) entre control migratorio y control social: una frontera interna y polimorfa*, in *Revista de Dialectologia y Tradiciones Populares*, V. LXX, n. 2, 2015.

[482] A. JARRIN MORAN, D. RODRIGUEZ GARCIA, J. DE LUCAS, *Los Centros de Internamiento para Extranjeros en Espana: una evaluacion critica*, in *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n. 99, 2012.

una regolarizzazione seppur implicita del soggetto migrante, genera la possibilità per lo stesso soggetto – che continua a soggiornare sul territorio spagnolo in condizione irregolare – di essere nuovamente sottoposto alla detenzione presso un CIE nel caso in cui venga nuovamente rintracciato sul territorio[483].

I CIE, così come stabilito dall'art. 62-bis *LO* n. 4/2000 e dall'art. 1, comma 2, del *Real Decreto* n. 162/2014, non hanno carattere penitenziario, in quanto esclusivamente funzionalizzati a garantire l'esecuzione della misura dell'espulsione che può pronunciarsi nei confronti dello straniero irregolare. Difatti, formalmente, la disposizione in discorso afferma che l'ingresso e la permanenza avvengono esclusivamente a fini preventivi e cautelari, alla luce dell'illecito amministrativo commesso dallo straniero[484]: in particolare, aver fatto ingresso in territorio spagnolo senza la documentazione necessaria e attraverso vie di ingresso illegali. In particolare, la funzione della detenzione è di garantire, se del caso, la "*expulsion*" (art. 61, comma 1, *LO* n. 4/2000) o "*devolucion o regreso*" del migrante, il quale viene sottoposto alla detenzione all'interno del CIE a seguito dell'apertura del procedimento "*sancionador*"[485].

In tema di CIE è stato osservato[486], alla luce della mancanza del carattere penitenziario – per cui formalmente occorre distinguere tali centri dagli istituti penitenziari – che il suo funzionamento dovrà ispirarsi al principio generale di libertà contenuto nell'art. 10 CE e al principio di pieno godimento delle libertà pubbliche menzionato dall'art. 13 CE. Diritti e libertà che vengono tutelati sia nell'art. 62-bis («*el ingreso y estancia en los mismos tendrá únicamente finalidad preventiva y cautelar, salvaguardando los derechos y libertades reconocidos en el ordenamiento*

---

[483] Sul punto, F. MARTINEZ LIBOREIRO, *Derechos de las personas internas en los Centros de Internamiento de Extranjeros: especial referencia a la situacion de las mujeres victimas de trata con fines de explotacion sexual*, in M. REVENGA SANCHEZ, J.J. FERNANDEZ ALLES (coor.) *Los Centros de Internamiento de Extranjeros. Regimen juridico tras el Reglamento de 2014 y la STS de 10 de febrero de 2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 223 ss.

[484] T. ACOSTA PENCO, *El control de la frontera terrestre*, cit.; M. LOPEZ BENITEZ, *El nuevo regimen juridico de los Centros de Internamiento de Extranjeros*, in *Revista Vasca de Administration Publica*, n. 99-100, pp. 1905 ss.; A. SOLANES CORELLA, *Un analisis critico de los centros de internamiento de extranjeros en Espana: normativa, realidad y alternativas*, in *Revista Telematica de Filosofia del Derecho*, n. 19, 2016, pp. 37 ss.

[485] *Ivi*, p. 16.

[486] Sul punto, M. LOPEZ BENITEZ, *El nuevo regimen juruduco*, cit.; J.L. RODRIGUEZ CANDELA, *Estan justificados los centros de internamientos de extranjeros?*, in *TSN*, n. 4, 2017.

jurídico sin más limitaciones que las establecidas a su libertad ambulatoria, conforme al contenido y finalidad de la medida judicial de ingreso acordada») sia dall'art. 16 del *Real Decreto* n. 162/2014, secondo cui «*todas las actividades desarrolladas en los centros se llevarán a cabo salvaguardando los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros por el ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las que fueran necesarias, conforme al contenido y finalidad de la medida judicial de internamiento acordada»*. Nonostante ciò, non possono non notarsi talune analogie che accomunano i CIE agli istituti penitenziari. Un primo elemento, per così dire, emblematico, in grado di testimoniare tale similitudine si rintraccia nell'art. 11, comma 4, *RCIE*, ove si prevede, quale regola generale nell'ambito delle attività di protezione, sicurezza, controllo e mantenimento dell'ordine, che il personale del centro presta il servizio munito di armi.

Il Capitolo I del Titolo III *RCIE* disciplina, altresì, l'ingresso all'interno del Centro, laddove all'art. 21 afferma che l'ingresso nei CIE potrà avvenire solo in seguito al disposto dell'Autorità Giudiziaria competente[487] e solo al fine di rendere effettive le disposizioni di cui alla *LO* n. 4/2000, circa "*expulsión, devolución o denegación de entrada*" (successivamente specificate nell'art. 23, comma 2) e dell'art. 89, comma 6, del *Codigo Penal*[488]. Il *Real Decreto* n. 162/2014, all'art. 25, comma 2, disciplina

---

[487] Difatti, l'art. 26 del *Reglamento LO 4/2000*, nel disciplinare la "*Documentacion de ingreso*" menziona, al comma 1, lett. b), alla stregua di documentazione necessaria la "*resolucion judicial en la que se acuerde el ingreso*". Per ciò che attiene alla procedura di ingresso si veda I. BARBERO GONZALEZ, *Los centros de atención temporal de extranjeros como nuevo modelo de control migratorio: situación actual, (des)regulación jurídica y mecanismos de control de derechos y garantías*, in *Derechos y Libertades*, n. 45, 2021, pp. 267 ss., laddove evidenzia che prima di tutto, è necessario che l'organo di polizia che richiede la detenzione si rivolga alla direzione del CIE al fine di comprendere l'esistenza di posti disponibili. In seguito, il trattenimento deve essere autorizzato da un'ordinanza emessa dal giudice istruttore del luogo di trattenimento, dopo un'udienza in cui è coinvolto il pubblico ministero del luogo di trattenimento e il difensore legale dello straniero.

[488] L'art. 89, nell'ambito delle misure sostitutive delle pene limitative della libertà, afferma che «*las penas de prisión de más de un año impuestas a un ciudadano extranjero serán sustituidas por su expulsión del territorio español. Excepcionalmente, cuando resulte necesario para asegurar la defensa del orden jurídico y restablecer la confianza en la vigencia de la norma infringida por el delito, el juez o tribunal podrá acordar la ejecución de una parte de la pena que no podrá ser superior a dos tercios de su extensión, y la sustitución del resto por la expulsión del penado del territorio español. En todo caso, se sustituirá el resto de la pena por la expulsión del penado del territorio español cuando aquél acceda al tercer grado o le sea concedida la libertad condicional. 2. Cuando hubiera sido impuesta una pena de más de cinco años de prisión, o varias penas que excedieran de esa duración, el juez o tribunal acordará la ejecución de todo o parte de la pena, en la medida en que resulte necesario para asegurar la defensa del orden jurídico y restablecer la confianza en la vigencia de la norma infringida por el delito. En estos casos, se sustituirá la ejecución*

minuziosamente la procedura d'ingresso, affermando che l'ammissione di uno straniero in un centro avviene mediante presentazione (operata dagli ufficiali del gruppo di polizia competente per gli stranieri) agli agenti dell'unità di sicurezza al controllo d'ingresso, a qualsiasi ora del giorno e della notte, i quali, una volta concordata l'accoglienza dell'interessato dalla misura, rilasciano una ricevuta che accredita la consegna agli agenti di polizia incaricati del suo trasferimento e della sua presentazione per l'inserimento nel "fascicolo per l'espulsione".

---

del resto de la pena por la expulsión del penado del territorio español, cuando el penado cumpla la parte de la pena que se hubiera determinado, acceda al tercer grado o se le conceda la libertad condicional. 3. El juez o tribunal resolverá en sentencia sobre la sustitución de la ejecución de la pena siempre que ello resulte posible. En los demás casos, una vez declarada la firmeza de la sentencia, se pronunciará con la mayor urgencia, previa audiencia al Fiscal y a las demás partes, sobre la concesión o no de la sustitución de la ejecución de la pena. 4. No procederá la sustitución cuando, a la vista de las circunstancias del hecho y las personales del autor, en particular su arraigo en España, la expulsión resulte desproporcionada. La expulsión de un ciudadano de la Unión Europea solamente procederá cuando represente una amenaza grave para el orden público o la seguridad pública en atención a la naturaleza, circunstancias y gravedad del delito cometido, sus antecedentes y circunstancias personales. Si hubiera residido en España durante los diez años anteriores procederá la expulsión cuando además: a) Hubiera sido condenado por uno o más delitos contra la vida, libertad, integridad física y libertad e indemnidad sexuales castigados con pena máxima de prisión de más de cinco años y se aprecie fundadamente un riesgo grave de que pueda cometer delitos de la misma naturaleza. b) Hubiera sido condenado por uno o más delitos de terrorismo u otros delitos cometidos en el seno de un grupo u organización criminal. En estos supuestos será en todo caso de aplicación lo dispuesto en el apartado 2 de este artículo. 5. El extranjero no podrá regresar a España en un plazo de cinco a diez años, contados desde la fecha de su expulsión, atendidas la duración de la pena sustituida y las circunstancias personales del penado. 6. La expulsión llevará consigo el archivo de cualquier procedimiento administrativo que tuviera por objeto la autorización para residir o trabajar en España. 7. Si el extranjero expulsado regresara a España antes de transcurrir el período de tiempo establecido judicialmente, cumplirá las penas que fueron sustituidas, salvo que, excepcionalmente, el juez o tribunal, reduzca su duración cuando su cumplimiento resulte innecesario para asegurar la defensa del orden jurídico y restablecer la confianza en la norma jurídica infringida por el delito, en atención al tiempo transcurrido desde la expulsión y las circunstancias en las que se haya producido su incumplimiento. No obstante, si fuera sorprendido en la frontera, será expulsado directamente por la autoridad gubernativa, empezando a computarse de nuevo el plazo de prohibición de entrada en su integridad. 8. Cuando, al acordarse la expulsión en cualquiera de los supuestos previstos en este artículo, el extranjero no se encuentre o no quede efectivamente privado de libertad en ejecución de la pena impuesta, el juez o tribunal podrá acordar, con el fin de asegurar la expulsión, su ingreso en un centro de internamiento de extranjeros, en los términos y con los límites y garantías previstos en la ley para la expulsión gubernativa. En todo caso, si acordada la sustitución de la pena privativa de libertad por la expulsión, ésta no pudiera llevarse a efecto, se procederá a la ejecución de la pena originariamente impuesta o del período de condena pendiente, o a la aplicación, en su caso, de la suspensión de la ejecución de la misma. 9. No serán sustituidas las penas que se hubieran impuesto por la comisión de los delitos a que se refieren los artículos 177 bis, 312, 313 y 318 bis».

Le criticità legate ai CIE sono direttamente collegate alla violazione dei diritti umani perpetrati all'interno degli stessi[489]. Nonostante il carattere formalmente cautelare e amministrativo, strumentale al perfezionamento dell'espulsione del migrante irregolare (termine da intendersi in senso ampio, comprensivo delle diverse misure previste per far fronte al rimpatrio), i CIE sembrano sottendere una "inquietante"[490] natura punitiva di matrice penitenziaria, sia in ragione della similitudine in tema di struttura architettonica, sia in ragione delle somiglianze circa il funzionamento interno[491].

In primo luogo, vuole subito sottolinearsi il contrasto tra la detenzione amministrativa perpetrata all'interno dei CIE e l'art. 25, comma 3, CE che sottolinea espressamente come l'amministrazione non può imporre sanzioni che implicano direttamente o indirettamente privazioni della libertà personale[492].

Il Titolo IV del *Real Decreto* n. 162/2014 delinea, inoltre, il regime interno dei CIE, prevedendosi orari specifici per lo svolgimento di attività individuate dal centro (art.

---

[489] Sul punto, A. SOLANES CORELLA, *Un analisis critico de los centros*, cit.; R. M'RABET TEMSAMANI, *La violacion de los derechos*, cit.; A. JARRIN MORAN, D. RODRIGUEZ GARCIA, J. DE LUCAS, Los *Centros di Internamiento para*, cit. Sul punto si veda, altresì, M. GONZALES BEILFUSS, *El regimen juridico de los Centros de Internamiento de Extranjeros: evolucion normativa y cuestiones pendiente*, in J.J. FERNANDEZ ALLES, M. REVENGA SANCHEZ (coor.) *Los centros de internamiento de extranjeros. Regimen juridico tras el Reglamento de 2014 y la STS de 10 febrero de 2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 59 ss., che individua le cause delle criticità di funzionamento dei Cie nella insufficiente ed eccessivamente elastica disciplina introdotta dal legislatore spagnolo.

[490] M. MARTINEZ ESCAMILLA, *Centros de internamiento para extranjeros. Estado de la cuestion y perspectivas de futuro*, in *Revista Electronica de Ciencia Penal y Criminologia*, n. 18-23, 2016, p. 5. In tema, M. LOPEZ BENITEZ, *El nuevo regimen juruduco*, cit.

[491] In tema, M. MARTINEZ ESCAMILLA, *Centros de internamiento*, cit., pp. 5 ss.

[492] Tuttavia, il *Tribunal Constitucional* spagnolo, con sentenza 115/1987, riteneva la costituzionalità dell'art. 26, comma 2, LO 7/1985 che, per primo, disciplinava la detenzione amministrativa dei CIE, sulla base della natura dell'organo deliberante la detenzione (organo giudiziale), il quale emette un provvedimento giudiziale in forza del quale il migrante viene detenuto presso il CIE. Oltre a tale prima argomentazione, il *Tribunal* confermava il proprio convincimento circa la costituzionalità della detenzione amministrativa presso i CIE alla luce della natura formalmente non penitenziaria dei centri, senza tuttavia provvedere ad analizzare le modalità di funzionamento e le caratteristiche degli stessi. Tale sentenza è stata criticata dalla dottrina, laddove evita di indagare, a monte, la natura della sanzione che, a ben vedere, ha carattere amministrativo come del resto l'infrazione realizzata dal migrante, avente carattere amministrativo e non penale. Sul punto, R. M'RABET TEMSAMANI, *La violacion de los derechos*, cit; M. MARTINEZ ESCAMILLA, *Centros de internamiento*, cit., pp. 5 ss. In tema anche C. FERNANDEZ BESSA, *Los centros de internamiento de extranjeros (CIE). Una introduccion desde las Ciencias Penales*, in *Revista General de Derecho Penal*, 2021. Inoltre, la *LO* 7/1985, non prevedeva neppure nessuna previsione in ordine alla possibilità di utilizzare, in luogo della misura detentiva, misure alternative alla detenzione, le quali furono per la prima volta disciplinate solo successivamente, mediante l'art. 88 del *Real Decreto* n. 1119 del 26 maggio 1986. Sul punto, A. SOLANES CORELLA, *Un analisis critico de los centros*, cit.

40); un regime di comunicazione (art. 41) votato alla libertà solo qualora il detenuto intrecci una comunicazione con il proprio difensore o con rappresentanti diplomatici e consolari del paese di origine; un regime delle visite familiari (art. 42) vincolato dalla capacità delle strutture e dal regime e governo del centro e, da ultimo, una libertà di comunicazione telefonica (art. 43) vincolata all'utilizzo delle apparecchiature del centro.

Inoltre, l'art. 57, afferma la possibilità per il direttore del centro di utilizzare mezzi di coercizione fisica in determinate ipotesi (tra gli altri, al fine di evitare atti di violenza perpetrata nei confronti di persone o cose ovvero al fine di evitare evasioni o fughe dei detenuti) nonché la possibilità di adibire taluni locali all'isolamento temporaneo dei detenuti (comma 5).

In altre parole, la detenzione all'interno dei CIE è giustificata in ragione della commissione da parte del soggetto migrante di illeciti che portano a giustificare la misura di cautela detentiva (art. 62 *LO* n. 4/2000). Ai sensi dell'art. 51 *LO* n. 4/2000 le infrazioni amministrative si distinguono in lievi, gravi e molto gravi. Le infrazioni lievi (art. 52) comportano esclusivamente una sanzione pecuniaria, non potendosi fare uso della detenzione in un CIE, che invece è possibile nelle restanti due ipotesi. In particolare, ai sensi dell'art. 62, le infrazioni gravi (art. 53) comportano la detenzione nel caso venga commessa una delle infrazioni di cui alla lett. a), d) e f), mentre le infrazioni molto gravi (art. 54) comportano la detenzione nei casi di commissione degli illeciti di cui alle lett. a) e b). Ulteriore caso di detenzione presso i CIE si rintraccia, ai sensi del già detto art. 62, nell'ipotesi prevista dall'art. 57, comma 2 e, dunque, nell'ipotesi di condanna dello straniero all'interno o all'esterno del territorio spagnolo, per una condotta dolosa che costituisce reato, punibile con la reclusione superiore a un anno, a meno che i precedenti penali siano stati cancellati.

5.3.1. Segue: I casi di ammissibilità del trattenimento: *expulsion*, *denegacion de entrada* e *devolucion*

Il fondamento giuridico delle forme di "espulsione" (*latu sensu* inteso) di uno straniero, così come per tutti i Paesi, deriva dal diritto per lo Stato di non ammettere

la presenza sul proprio territorio di soggetti che sono incorsi in qualunque tipologia di illegalità e/o irregolarità per entrare nel territorio statale.

Ai sensi della *LOEx*, la misura cautelare del trattenimento può essere applicata, in particolare, in tre casi[493]:

a) *Expulsión*.

b) *Denegación de entrada en frontera* o *regreso* o *retorno*.

c) *Devolución*.

Con riferimento all'espulsione, questa viene espressamente qualificata dalla dottrina spagnola[494] come un fondamentale strumento di lotta contro la migrazione irregolare che, tuttavia, nella sua versione più rigida può convertirsi in una misura di *derecho administrativo del enemigo*.

Il procedimento di *expulsión* (espulsione), ai sensi dell'art. 62, comma 1, *LOEx*, come già detto sopra, comporta la possibilità in taluni casi, espressamente determinati, di procedere attraverso la detenzione.

La stessa disposizione afferma la possibilità di procedere alla detenzione in un CIE, oltre che nell'ipotesi di cui all'art. 57, comma 2, *LOEx* (come sopra meglio specificata) nei casi di cui alle lett. a), d) e f) dell'art. 53 *LOEx*, il quale enuncia le "infrazioni gravi". Dunque, la detenzione, nei casi di infrazione grave di cui all'art. 53, potrà applicarsi nel caso di:

a. Soggiorno irregolare nel territorio spagnolo, determinato dalla mancata proroga del diritto di soggiorno o, in generale, per mancanza del relativo permesso di soggiorno o per essere la suddetta concessione scaduta da più di tre mesi, e purché l'interessato non ne abbia chiesto il rinnovo entro il termine legislativamente stabilito [lett. a)].

---

493 J. ARANGO, J. OLIVER ALONSO, (Dir.), *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio, Anuario de la Inmigración en España*, Barcelona, CIDOB, 2012; P. REQUEJO RODRÍGUEZ, *El internamiento de extranjeros*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.

494 M. MARTINEZ ESCAMILLA, *Centros de internamiento*, cit., p. 20 ss. In tema anche A.D. LEIVA LOPEZ, *La sancion administrativa por la estancia irregular de extranjeros en territorio espanol. Multa ad versus expulsion*, in *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n. 29, 2023, pp. 275 ss., in cui si analizza, tra le altre, la sentenza del *Tribunal Supremo* 337/2022 del 16 marzo, che qualifica la "*expulsion*" come regola generale e unica sanzione possibile per lo straniero irregolare, non essendo possibile delineare, a detta del *Tribunal Supremo* e sulla base della *LOEx*, un doppio canale che preveda la possibilità di scegliere tra "*expulsion*" o "*multa*".

b. Mancato rispetto delle misure imposte per motivi di pubblica sicurezza, presentazione periodica o allontanamento dalle frontiere o dai centri abitati specificatamente indicati, in conformità con le disposizioni della presente legge [lett. d)].
c. Partecipazione dello straniero allo svolgimento di attività contrarie all'ordine pubblico considerate gravi dalla Legge Organica n. 1/1992, del 21 febbraio, sulla tutela della sicurezza dei cittadini [lett. f)].

Ai sensi dell'art. 62, comma 1, la detenzione presso un CIE può applicarsi altresì nel caso in cui la condotta dello straniero possa qualificarsi come "molto grave" e, di conseguenza, inquadrarsi nelle infrazioni previste alle lett. a) e b) dell'art. 54 e, dunque:

a. Partecipare ad attività contrarie alla sicurezza nazionale o che possano danneggiare le relazioni della Spagna con altri paesi, o essere coinvolto in attività contrarie all'ordine pubblico considerate molto gravi dalla Legge Organica n. 1/1992, del 21 febbraio, sulla Tutela della Sicurezza dei Cittadini [lett. a)].
b. Indurre, promuovere, favorire o agevolare a scopo di lucro, individualmente o in associazione, l'immigrazione clandestina di persone in transito o destinate al territorio spagnolo o il loro soggiorno, a condizione che il fatto non costituisca reato [lett. b)].

Ciò posto, sembrerebbe esistere, tuttavia, un corto circuito nel sistema dell'espulsione. Agli artt. 63 e 63-bis *LOEx* vengono disciplinate, rispettivamente la "procedura preferenziale" e la "procedura ordinaria" per il trattamento del procedimento di espulsione.

L'art. 63, comma 2, con riferimento alla procedura preferenziale afferma che nel corso del procedimento sulla decisione dell'eventuale espulsione dello straniero, nonché nella fase esecutiva della stessa, possono essere adottate le misure cautelari previste dagli artt. 61 (che elenca tutte le misure cautelari previste dalla *LOEx*) e 62 (che disciplina specificatamente la detenzione preventiva). Di contro, l'art. 63-bis, comma 3, afferma che sia nella fase di svolgimento del procedimento di espulsione sia nel corso del termine previsto per lo straniero per l'adempimento dell'ordine di

allontanamento volontario possono adottarsi una o più misure cautelari previste dall'art. 61, salvo la detenzione preventiva, che ai sensi dell'art. 64, comma 1, potrà applicarsi esclusivamente nel caso in cui sia decorso infruttuosamente il termine di adempimento volontario da parte dello straniero per l'allontanamento volontario e non sia possibile procedere all'espulsione entro il termine di 72 ore.

Il corto circuito si crea nel momento in cui l'art. 63, comma 1, nell'elencare le ipotesi per cui la procedura di espulsione dovrà qualificarsi alla stregua di preferenziale, afferma i casi di cui agli artt. 53, comma 1, lett. d) e f), 54, comma 1, lett. a) e b) e, infine, 57, comma 2, *LOEx*, senza menzionare la lett. a) del comma 1 dell'art. 53. Tale conflitto – tra l'art. 63, comma 1, che non prevede la detenzione per l'ipotesi di cui all'art. 53, comma 1, lett. a) e l'art. 62 che, di contro, prevede la detenzione nell'ipotesi di cui all'art. 53, comma 1, lett. a) – può risolversi alla luce dell'art. 62, comma 1, secondo periodo, che affida al giudice istruttore, sentito anche l'interessato, il compito di decidere, con provvedimento motivato, in ordine alla detenzione, tenendo in considerazione, alla luce del principio di proporzionalità tra lesione della libertà personale del soggetto e necessità di concretizzare l'espulsione, i seguenti aspetti:

a. Rischio di mancata comparizione per mancanza di domicilio o di documentazione di riconoscimento.
b. Atti dello straniero diretto ad ostacolare o evitare l'eventuale espulsione.
c. Esistenza di una condanna o di precedenti sanzioni amministrative e di altri processi o procedure penali.
d. Altre e ulteriori circostanze concorrenti e, comunque, specifiche.

Pertanto, il conflitto tra norme può essere risolto alla luce dei poteri del giudice istruttore, che, vagliando specificatamente il caso concreto, può evitare di irrogare la misura della detenzione nel caso di straniero che si trova a soggiornare irregolarmente nel territorio spagnolo per non aver ottenuto la proroga del soggiorno, per mancanza di permesso di soggiorno ovvero per essere la suddetta concessione scaduta da più di tre mesi, e purché l'interessato non ne abbia chiesto il rinnovo entro il termine legislativamente stabilito.

La *Denegación de entrada en frontera* o *regreso* o *retorno* (rifiuto di ingresso alla frontiera) è disciplinata dall'art. 60, comma 1, *LOEx*, il quale afferma che gli stranieri ai quali viene negato l'ingresso alla frontiera ai sensi dell'art. 26, comma 2, *LOEx* – stranieri che non possono vantare i requisiti stabiliti dall'ordinamento spagnolo per l'ingresso – saranno obbligati a ritornare al luogo di origine e la decisione (ai sensi dell'art. 26 *LOEx*) comporterà l'immediata adozione delle misure necessarie affinché lo straniero possa quanto prima ritornare al luogo di origine. Nel caso in cui il rientro dovesse ritardare per più di 72 ore, l'Autorità che ha negato l'ingresso dovrà rivolgersi al giudice istruttore per determinare il luogo di detenzione ove lo straniero sarà trattenuto sino al momento del rientro nel paese di origine.

Dunque, il soggiorno dello straniero nelle strutture detentive ha come unico scopo quello di garantire, se del caso, il suo ritorno al luogo di origine o la prosecuzione del viaggio verso altro Paese in cui ha trovato ammissione. In altre parole, la limitazione della libertà di movimento dello straniero viene giustificata esclusivamente dallo scopo anzidetto e, pertanto, la misura del trattenimento dovrà determinarsi, alla luce del principio di proporzionalità, sia in termini di durata che di portata[495].

La *denegacion de entrada* è un provvedimento amministrativo non di carattere sanzionatorio, in quanto l'Autorità amministrativa si limita ad impedire l'accesso al territorio spagnolo agli stranieri privi dei requisiti per l'accesso. In tal caso, lo scopo della misura è, come stabilito dall'art. 60, comma 1, quello di imporre l'obbligo per lo straniero di ritornare al luogo di origine e, anche in tal caso, la durata massima della detenzione è di 60 giorni (art. 62, comma 2, *LOEx*).

Il *RLOEx*, all'art. 15, afferma che agli stranieri irregolari verrà rifiutata l'entrata nel territorio spagnolo mediante una *resolucion* motivata e notificata all'interessato, contenente tutte le informazioni utili per la tutela giurisdizionale. La decisione conterrà, tra gli altri, i seguenti elementi: a) la determinazione esplicita del motivo del rifiuto di ingresso; b) l'informazione all'interessato che l'effetto del rifiuto di ingresso è il ritorno al punto di origine; c) l'informazione all'interessato del suo diritto all'assistenza legale, nonché all'assistenza di un interprete, se non comprende

[495] T. ACOSTA PENCO, *El control de la frontera terrestre*, cit. In tema anche I. BARBERO GONZALEZ, *Arquitectura jurídica, procedimientos de retorno y derechos fundamentales en la frontera pirenaica oriental*, in *Revista Catalana de dret public*, n. 66, 2023, pp. 135 ss.

o non parla le lingue ufficiali utilizzate, a partire dal momento in cui viene avviato il procedimento.

Da ultimo, il trattenimento può essere disposto nel caso di *devolucion* (respingimento), ai sensi dell'art. 58, comma 6, *LOEx*.

La *devolucion*, disciplinata dall'art. 58, comma 3, *LOEx*, può essere disposta (a) nel caso di stranieri già espulsi che violano il divieto di ingresso nel territorio spagnolo ovvero (b) nel caso di stranieri intenzionati ad entrare illegalmente nel territorio spagnolo. Per comprendere la definizione di "straniero che cerca di entrare illegalmente nel territorio", occorre analizzare l'art. 23 del *RLOEx*, per cui sono inclusi nella definizione gli stranieri intercettati in frontiera o nelle immediate vicinanze della stessa («*los extranjeros que pretendan entrar irregularmente en el país. Se considerarán incluidos, a estos efectos, a los extranjeros que sean interceptados en la frontera o en sus inmediaciones*»)[496].

L'istituto, privo di natura sanzionatoria, ha come esclusivo scopo la riaffermazione della legalità violata e, di conseguenza, l'espulsione dal territorio spagnolo di soggetti che, nonostante la mancanza di specifica concessione, hanno fatto ingresso.

In tali ipotesi, il trattenimento verrà disposto nel caso in cui la *devolucion* non possa concretizzarsi nel termine di 72 ore e (anche in tal caso) la durata massima è comunque 60 giorni, ai sensi dell'art. 62, comma 2, superati i quali lo straniero viene ricollocato in libertà.

Le due ipotesi che giustificano la misura del respingimento presentano chiare differenze. La prima ipotesi è caratterizzata per la presenza di un divieto preventivo di ingresso, legato all'applicazione di una sanzione di espulsione precedentemente eseguita. Nella seconda ipotesi, invece, non esiste tale divieto e l'unica intenzione è

[496] Come sostenuto da J.V. GONZALES GARCIA, *Expulsiones en caliente*, cit., p. 319, viste le caratteristiche della frontiera marittima che delimita Ceuta e Melilla, ci troviamo di fronte a tre diverse tipologie di situazioni a cui si potrebbe applicare lo strumento in discorso: a) Quando questa intercettazione avviene in mare entro i limiti internazionalmente stabiliti della sovranità spagnola; b) Quando questa intercettazione avviene nel pubblico dominio marittimo-terrestre contiguo al limite interno del mare e l'ingresso è appena avvenuto via mare; c) Quando lo straniero, trovandosi in uno dei casi precedenti, viene avvistato e fermato individualmente e poi immediatamente inseguito e catturato in territorio spagnolo; e, analogamente, per quanto riguarda l'ingresso attraverso la frontiera terrestre del nostro paese, il caso sarebbe applicabile a due tipi di circostanze: a) Quando tale intercettazione avviene nel momento stesso in cui lo straniero attraversa illegalmente qualsiasi elemento di protezione delle frontiere stabilito dalla Spagna; b) Quando lo straniero, trovandosi nella situazione prevista dalla lettera a), sia avvistato, ricercato e catturato in territorio spagnolo.

quella di ristabilire la legalità violata dall'ingresso presso l'ordinamento spagnolo di soggetti privi di concessione.

A ben vedere, la seconda ipotesi di respingimento presenta talune analogie con le ipotesi di *denegacion*, laddove in entrambi i casi l'intenzione è quella di accedere al territorio, con la differenza principale per cui in caso di *denegacion* l'obiettivo è di accedere con la concessione di una zona di frontiera abilitata all'ingresso, mentre nel caso di *devolucion* l'ingresso viene tentato eludendo i controlli di frontiera[497].

5.3.2. Segue: La figura del giudice istruttore come giudice della legalità dei CIE

Approcciandosi alla realtà dei CIE, non si rilevano solo criticità legate alle condizioni giuridiche e materiali di detenzione, ma anche un'utilizzazione in talune ipotesi eccessiva dello strumento della detenzione, a volte anche in casi in cui l'internamento non troverebbe alcuna giustificazione (per es. nel caso di incertezza sulla minore età o sulle condizioni personali del soggetto ovvero in caso di vittime di tratta). È dunque opportuno dotare il procedimento di garanzie orientate dai principi costituzionali che regolano l'utilizzo dello strumento della detenzione amministrativa. Come si è avuto modo di anticipare in precedenza, la figura del giudice istruttore può intervenire in diversi momenti del procedimento di "espulsione", di "respingimento" o di "rifiuto di entrata" in qualità di garante dei diritti fondamentali degli stranieri nonché delle loro libertà. Un primo e fondamentale ruolo viene affidato al giudice istruttore dalla *LOEx*, laddove all'art. 62 afferma che il giudice competente per il controllo del soggiorno degli stranieri nei CIE è proprio il giudice istruttore, da determinarsi sulla base del luogo in cui è situato il centro. Il giudice esaminerà le richieste e le istanze degli stranieri che vengono presentate a causa di presunte lesioni dei loro diritti fondamentali. Inoltre, il giudice istruttore può anche condurre delle ispezioni presso i centri nel caso in cui vengano evidenziate gravi violazioni dei diritti o quando, in generale, lo ritenga opportuno.

---

[497] J.A. VIGURI CORDERO, *Los procedimentos fronterizos*, cit., p. 12.

Inizialmente, la funzione di vigilanza sui diritti degli stranieri sottoposti a trattenimento amministrativo era attribuita al medesimo giudice che aveva disposto la misura restrittiva della libertà personale. Tuttavia, tale soluzione si è presto rivelata inadeguata sotto il profilo dell'effettività del controllo giurisdizionale, sia per ragioni logistiche che funzionali. In particolare, si è riscontrato che il giudice competente *ratione originis* spesso si trovava distante dal CIE ove lo straniero risultava trattenuto, con conseguenti difficoltà nella conoscenza concreta delle dinamiche operative della struttura, nonché nella possibilità di instaurare un'efficace interlocuzione con il soggetto privato della libertà. A fronte di tali criticità, il legislatore spagnolo è intervenuto con la *Ley Orgánica* n. 2/2009 dell'11 dicembre, riformando la normativa previgente in materia di immigrazione. Tale intervento ha previsto l'introduzione di un criterio di competenza territoriale specifica, attribuendo la funzione di controllo giurisdizionale al giudice del luogo in cui è situato il centro di trattenimento, al fine di garantire una più diretta, immediata e concreta tutela degli stranieri trattenuti. Da allora, come sostenuto dalla dottrina[498], in taluni CIE il controllo giurisdizionale perpetrato ha rappresentato un importante passo avanti con riferimento al rispetto dei diritti dei soggetti trattenuti.

Ulteriore fase rilevante nell'ambito della gestione dei flussi su cui si fonda la competenza del giudice istruttore è la fase in cui viene richiesta l'autorizzazione al trattenimento dello straniero, qualora l'esecuzione delle misure espulsive non possa avvenire nei termini ordinari previsti dalla *LOEx*. In particolare, ai sensi dell'art. 62, comma 1, *LOEx*, l'Autorità amministrativa competente, nelle more della definizione del procedimento relativo alla regolarità dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, può sollecitare l'intervento del giudice territorialmente competente rispetto al luogo in cui è stato effettuato il fermo. Tale giudice è chiamato a valutare la legittimità e la proporzionalità della richiesta, potendo autorizzare il collocamento del soggetto in un CIE ovvero disporre misure alternative, funzionali all'esecuzione del provvedimento di espulsione, rimpatrio o ritorno. Questa

[498] Si rinvia alle voci contenute in M. MARTINEZ ESCAMILLA, *Detecion, internamineto y expulsion de ciudadanos extranjeros en situacion irregular. Las funciones del juez de Instruccion*, in ID. (coor.), *Detencion, internamiento y expulsion administrativa de personas extranjeras*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2015, pp. 29 ss.

previsione sancisce un momento di rilievo nella dinamica della tutela giurisdizionale, poiché conferisce al giudice istruttore un ruolo di garanzia rispetto alla compressione della libertà personale, imponendo un vaglio preventivo e giurisdizionale delle misure limitative adottate in via amministrativa. Il giudice decide previa audizione dell'interessato e del "pubblico ministero", in conformità con il principio di proporzionalità e tenendo in considerazione le circostanze del caso concreto. È opportuno sottolineare che l'intervento del giudice istruttore, ai sensi dell'art. 62 *LOEx*, non si esaurisce in una mera autorizzazione formale («*mera autorización formal*») all'ingresso dello straniero in un centro di trattenimento, bensì implica un effettivo sindacato giurisdizionale sostanziale in ordine alla legittimità e all'opportunità della misura richiesta. In particolare, il giudice è tenuto a valutare, caso per caso, la sussistenza dei presupposti che giustificano il ricorso al trattenimento, alla luce dei principi di eccezionalità, necessarietà e proporzionalità, nonché dei criteri desumibili dalla qualificazione del trattenimento medesimo quale misura cautelare di natura amministrativa. Tali principi impongono una rigorosa verifica dell'impossibilità di applicare misure meno afflittive e l'esistenza di elementi concreti che giustifichino la privazione della libertà personale[499].

Lo scrutinio del giudice istruttore nel procedimento che giunge alla pronuncia relativa al trattenimento amministrativo dello straniero ha permesso di escludere presunte violazioni della disciplina costituzionale, evidenziate dal *Defensor del Pueblo*[500] con riferimento alla *LO* n. 7/1985. Il *Defensor* ha sostenuto la violazione

---

[499] In tema, M. MARTINEZ ESCAMILLA, *Centros de internamiento*, cit, pp. 5 ss.; A. FERNANDEZ PEREZ, *Los derechos fundamentales*, cit.

[500] Figura centrale dell'ordinamento spagnolo per la difesa dei diritti e libertà fondamentali di tutti i soggetti (cittadini e non) soggiornanti a qualunque titolo sul territorio spagnolo. Strumento di tutela disciplinato dalla LO 3/1981 del 6 aprile che, all'art 1, afferma come il *Defensor del Pueblo* viene designato alla tutela «*de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales. Ejercerá las funciones que le encomienda la Constitución y la presente Ley*». Pertanto, oltre alla tutela generale dei diritti e delle libertà fondamentali riconosciuti dalla Costituzione spagnola, il *Defensor* può supervisionare specificamente l'operato dell'amministrazione al fine di rintracciare possibili lesioni e violazioni degli stessi diritti e libertà fondamentali. Tale figura ha prestato particolare attenzione al fenomeno dell'immigrazione e all'azione dell'amministrazione spagnola in materia di stranieri e ha cercato di monitorare l'azione amministrativa, nel quadro costituzionale assegnato, allo scopo di collaborare alla delimitazione e concretizzazione del regime di garanzie giuridiche degli stranieri in Spagna. Alla luce dell'attività del *Defensor* si ottiene una prospettiva dinamica dei problemi da cui è possibile dedurre schemi e fratture generali del sistema, anticipando la soluzione di problemi che

dell'art. 25, comma 3, CE, nella parte in cui stabilisce che l'amministrazione non può imporre sanzioni che implichino direttamente o indirettamente la privazione della libertà. Ebbene, proprio in ragione della funzione garantista del giudice istruttore – che, su richiesta dell'amministrazione, pronuncia l'ordinanza con cui viene disposto il trattenimento – il *Tribunal Constitucional*, con sentenza n. 115/1987, dichiarava l'infondatezza della questione di incostituzionalità alla luce della circostanza per cui, senza pregiudicare il carattere amministrativo dell'espulsione, il provvedimento che dispone il trattenimento dello straniero è un provvedimento giurisdizionale e, in quanto tale, non violerebbe il dettato costituzionale. In altre parole, la costituzionalità del trattenimento è condizionata dall'intervento del giudice istruttore che realizza un controllo specifico sulla necessarietà ed eccezionalità del trattenimento, nella garanzia del diritto di difesa dello straniero e del principio del contraddittorio, evitando così che la detenzione presenti il carattere di un internamento arbitrario. In conclusione, e sulla scorta delle argomentazioni del *Tribunal*, la decisione giudiziaria[501] non solo verificherà il carattere indispensabile della limitazione della libertà, ma garantirà altresì il diritto di difesa del soggetto interessato, evitando così che il provvedimento che dispone la detenzione abbia il carattere dell'arbitrarietà.

5.3.3. Segue: Le perplessità della prassi della "*expulsion expres*"

Quanto appena affermato sulla necessarietà dell'intervento giudiziale incontra un limite in una particolare prassi legata al sistema delle espulsioni (termine da

---

trovano, successivamente, una trasposizione normativa. In altre parole, il *Defensor* assume un'altra funzione oltre a quella di controllo della legalità preesistente, in quanto diventa "propulsore" di riforme normative. Per un approfondimento sulla figura del *Defensor del Pueblo* nell'ambito del diritto migratorio si veda F. FERNANDEZ MARUGAN, *La politica de inmigracion tras el cambio de ciclo. Especial consideracion al internamiento y al asilo*, in J.J. FERNANDEZ ALLES, M. REVENGA SANCHEZ (coor.), *Los centros de internamiento de extranjeros. Regimen juridico tras el Reglamento de 2014 y la STS de 10 febrero de 2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 19 ss.

[501] Come sottolineato dal Defensor Del Pueblo, nell'*Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en Espana*, l'accoglimento o il rigetto di una richiesta di trattenimento comporta l'intervento della giurisdizione penale nel quadro di una procedura amministrativa e, sebbene il giudice istruttore, che non deve necessariamente essere un esperto di diritto degli stranieri, debba decidere solo sulla misura cautelare e non sull'adeguatezza della misura di rimpatrio, non è meno vero che una decisione fondata richiede la conoscenza della teoria e della realtà delle espulsioni amministrative di cittadini stranieri. Per questo motivo, in alcune occasioni è stato suggerito che forse dovrebbe essere la giurisdizione amministrativa che, per la sua specialità, dovrebbe pronunciarsi sull'internamento.

intendersi in questo caso in senso ampio e comprensivo delle tre modalità sopra già delineate), definita "*expulsion exprés*"[502] in ragione della rapidità di esecuzione. Questa tipologia di espulsione trova fondamento nell'art. 61, comma 1, lett. d), *LOEx*, laddove prevede la misura cautelare della detenzione preventiva, in base alla quale è possibile per la pubblica amministrazione (in particolare, i pertinenti uffici della "*Comisaria*"), senza la necessità di un'autorizzazione giudiziaria per il trattenimento in un CIE, privare della libertà una persona straniera per un massimo di 72 ore, limite entro il quale il soggetto straniero verrà dalla stessa amministrazione espulso. In altre parole, la prassi dell'"*expulsion exprés*" consente alla pubblica amministrazione di realizzare una privazione della libertà e una conseguente espulsione senza, in via preventiva, la pronuncia del giudice, contrastando, pertanto, con quanto stabilito all'art. 25, comma 3, CE. Inoltre, la rapidità di esecuzione si porrebbe altresì in contrasto, da un lato, con la necessità di valutare attentamente la condizione personale e i motivi della migrazione del singolo soggetto così come richiesto dalla *Circular* n. 6/2014, della *Dirección General de la Policía-Comisaría General de Extranjería y Fronteras*, dell' 11 luglio 2014[503], in tema di criteri per attuare l'ingresso di soggetti stranieri nei CIE e, dall'altro lato, con il diritto di difesa

[502] J.M. TRILLO FIGUEROA, *"Expulsion expres". Garantias en una practica extendida*, in M. MARTINEZ ESCAMILLA (coor.), *Detencion, internamiento y expulsion administrativa de personas extranjeras*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2015, pp. 157 ss.; I. BARBERO GONZALEZ, *Estudio juridico-empirico de la detencion, internamiento y expulsion de extranjeros en el Pais Vasco: especial analisis de las pracricas de expulsion expres*, in *Migraciones*, n. 45, 2018, pp. 143 ss.; Sul punto anche, M. MARTINEZ ESCAMILLA, *Centros de internamiento*, cit., pp. 5 ss.

[503] La Circolare prevede tre linee guida per comprendere la possibilità di realizzare la detenzione all'interno del Cie. La prima linea direttrice prende in considerazione la necessità di valutare circostanze a carattere personale sia "generiche" (la possibilità che lo straniero possa vantare un domicilio nel territorio spagnolo, un passaporto, vincoli e legami familiari, figli minori a carico) che "specifiche" (l'età, lo stato di gravidanza, lo stato psico-fisico, la necessità di trattamento medico o qualsiasi circostanza che possa testimoniare la vulnerabilità). Inoltre, la medesima "linea" prevede talune circostanze relative alla possibilità concreta di eseguire il rimpatrio (occorrerà valutare per es. la nazionalità dello straniero e comprendere se tale paese vanta una rappresentanza diplomatica o consolare sul territorio spagnolo). La seconda "linea" richiede, inoltre, una valutazione (precedente all'ingresso del soggetto nel Cie) in ordine alla situazione di "rischio" (determinato da conflitti bellici o da qualsivoglia altra condizione) del paese di origine dello straniero, al fine di comprendere se il rimpatrio potrà causare rischi per la vita o l'incolumità dello straniero. Da ultimo, la terza "linea" richiede una specifica valutazione in ordine alla possibilità di applicare, ai sensi dell'art. 61 LOEx, una misura sostitutiva della detenzione amministrativa, come la presentazione periodica innanzi il giudice istruttore ovvero il ritiro del passaporto o di altro documento equipollente.

("*asistencia letrada*") a causa della mancanza e, comunque, dell'insufficienza delle informazioni fornite all'interessato[504].

In conclusione, le espulsioni che vengono effettuate entro 72 ore dal fermo di polizia e, quindi, senza una preventiva richiesta all'Autorità giudiziaria di disporre il trattenimento sono state chiamate "espulsioni espresse", prassi che, da eccezione, nel tempo, è divenuta la regola per procedere ai rimpatri. Tale affermazione trova ragion d'essere nei dati empirici, che testimoniano come la gran parte delle espulsioni vengono perfezionate senza il precedente internamento presso un CIE[505]. Non più recenti, ma comunque emblematici del peso e della dimensione della prassi, i dati dell'anno 2013 che vedono 4.726 persone espulse dai CIE e 6.464 dalle stazioni di polizia[506]. Ulteriore elemento che testimonia la frequenza della prassi in oggetto si rintraccia nel *Protocolo de actuación en supuestos de ejecución en el plazo de 72 h. de expulsiones, devoluciones y denegaciones de entrada* promosso dalla *Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Espanola* e predisposto al fine di delineare forme di intervento immediato per garantire il diritto di difesa ai soggetti stranieri destinatari dell'"*expulsion expres*".

Alla luce di quanto sinora delineato, risulta evidente come il modello procedurale descritto sia idoneo, almeno sul piano formale, a soddisfare criteri di efficacia, efficienza ed economicità – richiamando terminologia familiare all'ordinamento amministrativo italiano – nella gestione del fenomeno migratorio e, in particolare, delle misure restrittive applicate agli stranieri in posizione irregolare. Tuttavia, è altrettanto innegabile che tale impianto procedurale rappresenti una manifestazione paradigmatica di quel che è stato efficacemente definito come *derecho administrativo del enemigo*. In questo contesto, la logica sottesa all'intervento giurisdizionale e amministrativo tende a privilegiare un approccio securitario, incentrato sulla neutralizzazione del rischio e sul controllo dei corpi estranei al tessuto sociale, piuttosto che su un autentico bilanciamento tra le esigenze di ordine

---

[504] J.M. TRILLO FIGUEROA, *"Expulsion expres"*, cit., pp. 157 ss.

[505] M. MARTINEZ ESCAMILLA, *Centros de internamiento*, cit., pp. 20 ss.

[506] *Ibidem*. Si veda anche I. BARBERO GONZALEZ, *Estudio juridico-empirico*, cit., secondo cui nell'anno 2015 nei Paesi Baschi il 57,7% delle espulsioni venivano realizzate mediante la prassi dell'"*expulsion expres*".

pubblico e la tutela dei diritti fondamentali della persona. Ne deriva una gestione del trattenimento che, pur inserita in un quadro giuridico apparentemente garantista, finisce spesso per trascurare le implicazioni sostanziali in termini di compressione delle libertà individuali, riducendo lo straniero a mero oggetto di un dispositivo di controllo piuttosto che a titolare di diritti inviolabili, in evidente tensione con i principi che regolano la materia.

5.3.4. Segue: Misure alternative al trattenimento

Come emerso dall'analisi svolta, sia la detenzione amministrativa che le misure di espulsione si configurano come strumenti di politica migratoria finalizzati al controllo e alla gestione dei flussi migratori irregolari, costituendo risposte di carattere cautelare poste in essere dall'Autorità amministrativa. Tuttavia, accanto al trattenimento amministrativo – che comporta una compressione significativa della libertà personale – l'ordinamento prevede l'adozione di misure alternative, finalizzate a perseguire le medesime esigenze di cautela e garanzia dell'effettività del procedimento espulsivo, ma con un impatto sensibilmente meno lesivo della posizione giuridica del migrante. Tali misure, comunemente qualificate come alternative al trattenimento, non integrano una privazione della libertà in senso stretto, bensì costituiscono limitazioni più attenuate della libertà di circolazione. L'introduzione e l'applicazione di tali strumenti riflette il principio di proporzionalità e la natura eccezionale del trattenimento, imponendo all'Autorità procedente un obbligo di verifica della sussistenza di soluzioni meno afflittive, capaci di soddisfare le finalità cautelari senza ricorrere alla misura detentiva. In tal senso, le misure alternative si configurano come espressione di un approccio maggiormente garantista.

Nell'ordinamento spagnolo[507], tali misure sono state sviluppate, per la prima volta, mediante l'approvazione del *Real Decreto* n. 1119/1986, del 26 maggio che, all'art. 88, disciplinava tali misure predisponendo l'obbligo di presentazione periodica all'Autorità competente a realizzare un controllo sul soggetto migrante o imponendo

[507] Per una ricostruzione genealogica completa di tali misure, J.M. SANCHEZ TOMAS, *Hacia un sistema alternativo al internamiento de inmigrantes irregulares*, in *Eunomia. Revista en Cultura del la Legalidad*, n. 5, 2013-2014, pp. 75 ss.

la fissazione di una residenza obbligatoria in un determinato luogo; misure, tuttavia, successivamente soppresse dal regolamento approvato con il *Real Decreto* n. 155/1996 del 2 febbraio.

La *LO* n. 4/2000, all'art. 61, comma 1, nell'elencare le alternative cautelari al trattenimento prevede, ora, diverse misure e, per l'appunto, oltre alla detenzione cautelare da realizzarsi prima della richiesta di internamento per un massimo di 72 ore [lett. d)] e alla detenzione preventiva nei CIE [lett. e)], prevede la presentazione periodica innanzi le Autorità competenti [lett. a)], la residenza obbligatoria in un determinato luogo [lett. b)] e il ritiro del passaporto o del documento comprovante la nazionalità [lett. c)]. Da ultimo, la lett. f) delinea una clausola di chiusura elastica, affermando che potrà utilizzarsi, ai fini cautelari, ogni altra misura che il giudice ritenga opportuna e sufficiente.

Nonostante la presenza delle misure alternative si registra nel sistema spagnolo un utilizzo eccessivo e rituale della massima misura di privazione di libertà, sconnesso dalle specifiche circostanze del caso concreto[508]. Difatti, la gestione dei flussi appare standardizzata, laddove la misura detentiva viene applicata di *default* in tutti i casi di migrante in situazione irregolare, lasciando le misure alternative largamente inapplicate.

Eppure, anche lo stesso organo di polizia, mediante la *Circular* n. 6/2014 della Direzione Generale di Polizia dell'11 luglio 2014, sui criteri per la richiesta di ammissione di cittadini stranieri nei centri di detenzione ricorda l'esistenza di ulteriori misure cautelari che possono adottarsi in sostituzione del trattenimento, in base alla valutazione specifica della situazione in cui versa il soggetto migrante e della "facilità" di realizzazione dell'espulsione. Tale valutazione dovrebbe fornire indicatori al fine di comprendere se sia necessario l'utilizzo della detenzione in luogo di altra misura ovvero se la misura detentiva sia concretamente necessaria o comunque alquanto opportuna per garantire l'esecuzione dell'espulsione. Come evidenziato nella Circolare n. 6/2014, costituisce un dato oggettivo e consolidato la limitatezza strutturale della capacità ricettiva complessiva dei centri di detenzione per stranieri, a fronte di un numero significativamente elevato di richieste di

[508] *Ivi*, p. 78.

trattenimento avanzate nei confronti di soggetti la cui posizione giuridica e personale non sempre giustifica l'applicazione di una misura così afflittiva. La compresenza di questi due elementi – da un lato, la scarsità di posti disponibili nei centri di internamento e, dall'altro, l'eterogeneità delle situazioni individuali – impone l'adozione di criteri selettivi rigorosi e la necessità di un'attenta valutazione delle circostanze soggettive del migrante interessato. In tale ottica, la Circolare raccomanda di operare un vaglio preliminare approfondito, affinché le istanze di trattenimento presentate all'Autorità giudiziaria siano concretamente fondate su elementi fattuali e individualizzati. In particolare, devono essere considerati elementi quali la situazione familiare, l'inserimento sociale, la vulnerabilità e l'effettiva possibilità di esecuzione del rimpatrio, in conformità con i principi di proporzionalità, necessarietà e adeguatezza[509].

Pertanto, appare pienamente condivisibile l'orientamento che critica con fermezza le attuali modalità di *control migratorio*[510] imperniate sull'uso generalizzato – o comunque prevalente – della detenzione amministrativa quale strumento ordinario di gestione dei flussi irregolari. La detenzione amministrativa, in quanto misura privativa della libertà *strictu sensu* intesa, dovrà considerarsi eccezionale e residuale e, come tale, applicabile unicamente qualora sia stato previamente accertato l'insuccesso, l'inadeguatezza o l'inapplicabilità delle misure alternative non detentive. Queste ultime, in virtù della loro minore incidenza, dovranno, al contrario, valutarsi in via prioritaria.

In altre parole, l'adozione sistematica del trattenimento quale strumento di *default*, oltre a tradursi in una gestione inefficiente e potenzialmente discriminatoria del

---

[509] Si riporta il passo in lingua originale: «*siendo un hecho objetivo y constatado la limitada capacidad de todos los centros de internamiento, así como el número considerable de peticiones de internamiento que se vienen realizando respecto de extranjeros cuya situación no siempre aconseja adoptar dicha medida cautelar; la combinación de ambos extremos precisa concretar una serie de circunstancias que concurren en los afectados, que han de ser valoradas y tenidas en cuenta por los instructores de los diferentes expedientes de repatriación, con el fin de que las peticiones de internamiento que dirijan a la Autoridad Judicial reflejen realmente la situación personal, social y familiar del ciudadano extranjero, así como la viabilidad de que pueda llevarse a efecto la medida de repatriación*».

[510] A. SOLANES CORELLA, *Un analisis critico de los centros*, cit., pp. 37 ss.

fenomeno migratorio, favorisce una logica repressiva che prescinde da una reale valutazione del caso concreto[511].

5.4. Segue: I CATE

A fronte della difficoltà di CIE e CETI nella gestione dei flussi, sono stati predisposti i cd. CATE (*Centros de Atención Temporal de Extranjeros*). Si tratta di strutture localizzate in prossimità delle aree portuali[512], appositamente predisposte per accogliere, in via immediata, i migranti soccorsi o intercettati in mare, i quali vengono sbarcati direttamente all'interno di tali centri. In essi, gli stranieri possono essere trattenuti per un periodo massimo di 72 ore, durante il quale gli agenti della *Policía Nacional* spagnola, spesso in collaborazione con funzionari dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), procedono alle operazioni di identificazione e alle attività di indagine di polizia volte all'accertamento dell'identità e della situazione giuridica degli interessati. All'interno di queste strutture, operano altresì enti e organizzazioni umanitarie, incaricati di garantire un minimo standard di tutela e accoglienza: tra questi, la *Cruz Roja* fornisce assistenza sanitaria e supporto umanitario di prima necessità, l'UNHCR offre informazioni in materia di protezione internazionale, mentre altri soggetti garantiscono consulenza e assistenza legale. Tali centri, pur non essendo qualificabili come luoghi di detenzione in senso stretto, configurano comunque uno spazio di trattenimento temporaneo funzionale all'attività di filtro e selezione amministrativa, in una fase cruciale e particolarmente delicata del procedimento migratorio[513]. Tali strutture, nonché il meccanismo di funzionamento, non rispecchiano una novità assoluta nella gestione dei flussi, in quanto, al contrario, riflettono il disegno europeo di gestione migratoria basata sull'idea di "punto critico" o "*hotspot approach*"[514].

L'emergenza e la difficoltà di CETI e CIE hanno portato ad una creazione *de facto* dei CATE – nuove strutture di detenzione – cioè senza una specifica

---

[511] *Ibidem*.
[512] In particolare, Cartagena, Almería, Motril, Málaga, Algeciras, Tarifa, San Roque, Adeje (Tenerife).
[513] Definizione di I. BARBERO GONZALEZ, *Los centros de atención temporal*, cit., pp. 267 ss.
[514] Negli *hotspots* le Autorità nazionali sono supportate da organizzazioni ed enti di diversa natura nonché da agenzie europee come Frontex.

regolamentazione[515]. Difatti, a differenza dei CIE, i CATE non sono menzionati nella *LOEx*, né tantomeno sviluppati nei regolamenti *LOEx* o nei regolamenti CIE (*RCIE*). Alla luce della specifica natura di centri di detenzione, i CATE non rientrano nelle disposizioni degli articoli 264 e seguenti del regolamento *LOEx*, che si riferiscono ai cosiddetti "Centri di Migrazione", inseriti in una rete pubblica a scopo di integrazione sociale e dipendenti dal Ministero dell'Inclusione, della Sicurezza Sociale e della Migrazione (in cui possono includersi i CETI). Pertanto, in assenza di una definizione formalizzata all'interno di un corpus normativo, la qualificazione giuridica dei CATE deve essere ricostruita attraverso fonti di natura para-normativa e atti di indirizzo amministrativo. In primo luogo, rileva la risposta n. 184/481 resa dal Governo spagnolo in sede parlamentare il 21 luglio 2019, nella quale si afferma che i CATE dipendono organicamente dalla forza di polizia presso cui sono istituiti, con la conseguenza che la loro natura giuridica risulta coincidente con quella dell'unità di polizia di riferimento. In secondo luogo, risulta particolarmente significativa la Risoluzione del 23 luglio 2018, emanata dalla *Secretaría de Estado de Seguridad*, che definisce tali centri come strutture destinate a svolgere azioni iniziali in una permanenza massima di 72 ore, mentre vengono completate le procedure di identificazione preliminare e di verifica dei precedenti penali, successivamente alle quali gli interessati possono essere trasferiti in un CIE ovvero affidati alla disponibilità delle organizzazioni non governative. Ne emerge, dunque, una qualificazione ibrida, in cui i CATE non assumono formalmente la veste di centri di trattenimento, ma svolgono una funzione intermedia e strumentale nella gestione immediata dei flussi migratori, collocandosi nella zona grigia tra l'accoglienza di primo livello e la privazione temporanea della libertà[516]. Inoltre, occorre evidenziare l'«Accordo del Consiglio dei Ministri del 1 febbraio 2019, con il quale sono adottate misure aggiuntive per rafforzare le capacità operative e garantire l'adeguamento permanente dell'Autorità di coordinamento delle azioni di contrasto

[515] I. BARBERO GONZALEZ, *Refugiados en contencion*, cit., pp. 179 ss.

[516] Risoluzione del 23 luglio 2018, della Segreteria di Stato per la Sicurezza, con la quale viene dichiarata l'emergenza del trattamento di vari fascicoli contrattuali per far fronte alle necessità di alloggio, manutenzione, pulizia e altro prodotte dall'arrivo inaspettato e massiccio di imbarcazioni con immigrati sulle coste spagnole, soprattutto quelle meridionali di Almeria, Granada, Malaga, Cadice e Huelva.

all'immigrazione irregolare nell'area dello Stretto di Gibilterra, Mare di Alboran e acque adiacenti, per l'adempimento delle funzioni ad essa affidate dall'Accordo del Consiglio dei Ministri del 3 agosto 2018», il quale afferma che l'assistenza degli immigrati irregolari avviene attraverso i Centri di Assistenza Temporanea per Stranieri (CATE). Come sostenuto dalla dottrina[517], un Accordo del Consiglio dei Ministri, in quanto atto privo di forza normativa, non può costituire una base giuridica idonea e, comunque, sufficiente a legittimare la creazione di centri di detenzione destinati a limitare, seppur temporaneamente, la libertà personale degli stranieri. Alla luce di tale evidenza, parte della dottrina è giunta a qualificare i CATE non come centri autonomi dotati di una specifica personalità giuridico-amministrativa – come avviene nel caso dei CIE o dei CETI – bensì come mere estensioni funzionali delle strutture di polizia, ossia dei commissariati, istituite per ospitare temporaneamente cittadini stranieri in stato di fermo, nei casi in cui l'afflusso numerico renda impossibile il trattenimento all'interno dei locali ordinari della forza pubblica.

Per quanto concerne la funzione, i CATE paiono svolgere compiti analoghi a quelli propri degli *hotspots*, in particolare per quanto riguarda l'identificazione, la registrazione, il fotosegnalamento e l'orientamento degli stranieri appena sbarcati. Tali attività, fortemente improntate a logiche di efficienza amministrativa, risultano orientate a velocizzare le operazioni di polizia e ad alleggerire il carico amministrativo e giudiziario derivante dall'avvio delle procedure di internamento nei CIE, nonché a prevenire fenomeni di sovraffollamento all'interno di questi ultimi. Tuttavia, proprio l'assenza di una fonte normativa primaria e l'origine para-amministrativa di tali strutture determinano un significativo vuoto giuridico, che si traduce in una carenza di regolamentazione chiara e vincolante in ordine al funzionamento dei centri, alle garanzie minime da assicurare agli "ospiti" e ai meccanismi di controllo. Diversamente dagli *hotspots*, formalmente istituiti nel quadro del diritto dell'Unione Europea, che trovano fondamento in atti che ne disciplinano le funzioni e ne garantiscono un livello minimo di tutele, i CATE

[517] I. BARBERO GONZALEZ, *Los centros de atención temporal*, cit., pp. 267 ss.

operano in una zona d'ombra, sollevando continue perplessità circa la natura e la disciplina relativa al funzionamento.

6. Le nuove tecnologie utilizzate nella gestione dei flussi in Spagna

Esaminato il sistema di gestione dei flussi migratori predisposto dall'ordinamento spagnolo, appare quantomeno opportuno ora un approfondimento sull'impatto delle nuove tecnologie e dei meccanismi basati sull'intelligenza artificiale sul sistema di gestione dei flussi spagnolo. A tal proposito, occorre preliminarmente rilevare come, già da tempo, nel dibattito spagnolo circoli il concetto di *frontera inteligente*[518], espressione con cui si fa riferimento all'impiego di tecnologie avanzate, fondate su algoritmi di intelligenza artificiale e automazione, applicate alla sorveglianza e alla gestione dei flussi in entrata e in uscita dal territorio nazionale.

In tale contesto, si va progressivamente delineando un modello di controllo dei confini fondato sull'idea di delegare, in misura crescente, a sistemi automatizzati e digitalizzati, funzioni tradizionalmente riservate all'intervento umano, con l'obiettivo dichiarato di aumentare la sicurezza, ridurre il numero di ingressi irregolari, contrastare fenomeni criminali transnazionali quali il terrorismo e la tratta di esseri umani, nonché rendere più efficiente il monitoraggio dei movimenti migratori.

L'implementazione di tale modello comporta, inevitabilmente, un utilizzo intensivo e sistemico di dati personali – biometrici, identificativi e comportamentali – generando la necessità di costruire architetture digitali interoperabili tra sistemi nazionali ed europei. In questo quadro, il principio di interoperabilità si configura come elemento essenziale per garantire l'efficacia degli strumenti tecnologici adottati, permettendo lo scambio sicuro e tempestivo di informazioni tra banche dati[519].

---

[518] Sul punto, L. JIMENEZ QUINONES, *Los desafios y fronteras de la inteligencia artificial en la accion humanitaria*, in *Entretextos*, V. 15, n. 39, 2023, pp. 1 ss.

[519] Non può ritenersi efficiente un sistema di gestione delle frontiere che non sia in grado di effettuare interrogazioni simultanee tra le diverse banche dati biometriche e di ricevere segnalazioni integrate e tempestive, idonee a fornire agli operatori di frontiera informazioni complete, affidabili, precise e immediate. Solo attraverso un'effettiva interoperabilità tra i sistemi informativi è possibile individuare soggetti che tentino di eludere i controlli attraverso l'utilizzo di identità multiple o fraudolente, ovvero che risultino coinvolti in attività illecite, tra cui reati transnazionali gravi o fenomeni connessi alla minaccia terroristica. Tuttavia, se da un lato tali strumenti tecnologici rappresentano un'opportunità concreta per migliorare la capacità preventiva e repressiva degli Stati in materia di sicurezza e controllo migratorio, dall'altro lato essi pongono seri interrogativi in ordine al rispetto dei diritti

Allo stato, sono presenti diversi sistemi di informazione operanti in UE[520].

Un sistema basato sull'uso delle nuove tecnologie contribuirà senza dubbio alla sicurezza interna degli Stati membri, a una migliore prevenzione dell'immigrazione clandestina e dei rischi per la salute pubblica, nonché a velocizzare i processi riducendo i tempi di attesa alle frontiere alla luce dell'utilizzo di diversi database (sistemi informativi) nel tentativo di creare un'architettura tecnica di "frontiere intelligenti" per contribuire alla lotta contro l'immigrazione irregolare, il terrorismo e le forme gravi di criminalità transnazionale. Tuttavia, la loro funzionalità ed efficacia è condizionata dalla loro frammentazione, dall'affidabilità e dalla qualità dei dati inseriti, dai problemi di interoperabilità e interconnessione. A ciò può aggiungersi il delicato bilanciamento legato al complicato rapporto con i diritti dei soggetti migranti.

---

fondamentali, con particolare riferimento al diritto alla protezione dei dati personali, alla trasparenza algoritmica e al principio di proporzionalità nell'uso delle tecnologie intrusive. In tale prospettiva, risulta imprescindibile che l'utilizzo di tali sistemi non degeneri in pratiche di sorveglianza generalizzata o indiscriminata, trasformando le banche dati in uno strumento di controllo totalizzante. L'efficienza tecnologica, dunque, non può essere disgiunta da un quadro normativo rigoroso e garantista, volto a bilanciare le esigenze di sicurezza collettiva con la tutela dei diritti individuali dei soggetti coinvolti.

[520] Come il sistema di informazione di Schengen che include il Sistema Automatico di Identificazione Tattile, il Sistema di Informazione dei Visti che trae origine dal Regolamento (UE) n. 767/2008 del 9 luglio 2008 (Regolamento VIS), in cui vengono raccolte una fotografia digitale e dieci impronte digitali di ciascun richiedente il visto. Questi dati biometrici sono registrati in una banca dati centrale insieme ai dati forniti nel modulo di domanda di visto. L'uso dei dati biometrici per confermare l'identità del titolare del visto consente un controllo più rapido, accurato e sicuro da parte del sistema Eurodac, che permette ai Paesi dell'UE di identificare i richiedenti asilo e le persone fermate in relazione all'attraversamento irregolare delle frontiere esterne dell'Unione. Si tratta di una banca dati di impronte digitali che comprende anche informazioni sul Paese di origine dell'UE, sul sesso, sul luogo e sulla data della domanda di asilo o dell'intercettazione e sulla data del rilevamento delle impronte digitali. Eurodac verificherà la presenza di precedenti presentazioni di domande di asilo o se sono stati acquisiti i dati tattili alla frontiera. Questo aiuta a determinare quale Paese è responsabile dell'esame della domanda di asilo, in conformità con il Regolamento di Dublino, essenziale per combattere i movimenti secondari all'interno dell'area Schengen. Le impronte digitali vengono utilizzate anche per verificare se i visti sono stati concessi tramite il Sistema d'informazione dei Visti (VIS). Inoltre, è stato adottato un quadro giuridico con il Regolamento (UE) n. 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, che istituisce un sistema di ingressi/uscite (SIE) per la registrazione dei dati di ingresso e uscita dei cittadini di Paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri. Infine, l'istituzione del Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETAAS), per i cittadini di Paesi terzi esenti dall'obbligo di visto per l'attraversamento delle frontiere esterne ("obbligo di visto"), consentirà di valutare in anticipo se la presenza degli stessi sul territorio degli Stati membri rappresenti un rischio per la sicurezza, un rischio di immigrazione clandestina o un elevato rischio di epidemia.

6.1. Segue: La "Frontera operativa inteligente" nella gestione automatizzata dei flussi in Spagna

Posizionata in corrispondenza delle città di Ceuta e Melilla, la *Frontera operativa inteligente* comporta l'implementazione di nuovi terminali abilitati al valico di frontiera per l'ingresso e l'uscita di pedoni e veicoli. Basata sul sistema Entry/Exit (EES), definito, per l'appunto, come "frontiera intelligente", avrà il compito di registrare digitalmente sia i titolari di visto per soggiorni di breve durata (fino a 90 giorni in un periodo di 180 giorni) sia i viaggiatori senza visto, ogni volta che verrà attraversata la frontiera esterna. La piattaforma sostituirà quindi la timbratura del passaporto con una registrazione dei dati biometrici dei viaggiatori e non si applicherà a cittadini e residenti UE o a chi è in possesso di visto per soggiorni di durata estesa. Trova la propria disciplina nel Regolamento (UE) n. 2017/2226. L'EES è una banca dati che registra e archivia le informazioni sull'ingresso e l'uscita dei soggetti con cittadinanza di paesi terzi, con o senza obbligo di visto, che si recheranno nell'Unione europea. Si tratta di uno strumento polivalente, il cui obiettivo primario è quello di migliorare la gestione delle frontiere esterne all'area Schengen, prevenire l'immigrazione irregolare e facilitare la gestione dei flussi migratori, sostenendo gli obiettivi del Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e del Sistema di Informazione dei Visti (VIS). Grazie ad esso sarà possibile individuare con maggiore facilità la migrazione irregolare e identificare chiaramente i viaggiatori sprovvisti di documenti in occasione di controlli all'interno dello spazio Schengen, attraverso identificatori biometrici (immagine del volto e quattro impronte digitali).

Nell'ambito dell'implementazione di nuovi strumenti utili al funzionamento della "*frontera operativa inteligente*", sono stati modernizzati anche i sistemi a circuito chiuso e i sistemi di identificazione automatica delle targhe auto. Tra gli altri miglioramenti, le strutture del valico di frontiera dispongono di nuove apparecchiature per il rilevamento delle persone, archi metallici, scanner per i bagagli, sistemi di identificazione rapida delle impronte digitali, *metal detector* manuali e sistemi di controllo degli accessi.

Come già detto, l'utilizzo delle nuove tecnologie basate sullo scambio e sull'interoperabilità dei dati può senza dubbio comportare enormi benefici in termini di sicurezza, sebbene la dottrina spagnola già da tempo manifesta perplessità in ordine all'uso rigido dell'intelligenza artificiale, fondando l'argomentazione sull'" apparente neutralità"[521] di tali sistemi.

Il rischio viene rintracciato nei ccdd. "*muros fronterizos invisibles*" o "*muros fronterizos virtuales*"[522], e dunque su una certa facilità di giungere alle *devoluciones* e *expulsiones* sulla base di analisi predittive[523] realizzate dall'amministrazione mediante l'intelligenza artificiale al fine di comprendere se possano discendere "rischi" per la pubblica sicurezza dall'ingresso del migrante in territorio spagnolo. Ulteriore rischio si rintraccia nella cd. intelligenza artificiale "emozionale"[524]. Tali sistemi presuppongono che i meccanismi automatizzati, dotati di intelligenza artificiale, possano rilevare le emozioni e gli stati mentali individuali attraverso l'analisi della comunicazione non verbale. Ciò dovrebbe avvenire attraverso una tecnologia di riconoscimento facciale – o altra tecnologia in grado di catturare elementi corporei di vario tipo – e la successiva attribuzione di un significato all'espressione facciale, in modo da trarre conclusioni sulla personalità e sulla credibilità delle persone sottoposte alla procedura in questione. Ciò comporta che l'algoritmo sarà in grado di cogliere un'emozione (quale, ad esempio, la paura), uno stato d'animo o una condizione psico-fisica (come una situazione di stress o

---

[521] F.J. GARRIDO CARRILLO, *Digitalizacion e inteligencia artificial en el control de los flujos migratorios. Oportunidades y riesgos desde el respeto a los derechos fundamentales*, in M.I. ROMEO PRADAS, Y. LUCCHI LOPEZ-TAPIA, *Ultimos avances en el camino hacia un derecho procesal civil de la Union Europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2024, pp. 231 ss. L'A. afferma che proprio l'utilizzo rigido e non capace di considerare la condizione specifica del singolo migrante, potrebbe portare alla lesione dei diritti del soggetto. In tema, F.J. GARRIDO CARRILLO, *La inteligencia artificial en el control de los flujos migratorios en la Union Europea. La necesidad de un marco normativo garantista de los derechos fundamentales*, in *Revista General de Derecho Europeo*, n. 60, 2023.

[522] F.J. GARRIDO CARRILLO, *Digitalizacion e inteligencia artificial*, cit., p. 250.

[523] In tema, C. ALONSO SALGADO, *Inteligencia artificial y policia predictiva: notas preliminares acerca de "VeriPol"*, in C. ALONSO SALGADO, A. VALINO CES, A. RODRIGUEZ ALVAREZ (dir.), C. LOPEZ SUAREZ, I. HERNANDEZ MENI, J. AMMERMAN YEBRA (coor.), *Derecho, nuevas tecnologias y Inteligencia Artificial*, Madrid, Dykinson, 2024, pp. 50 ss.; F. MIRO-LLINARES, *Predctive Policing: Utopia or Dystopia? On attitudes towards the use of big data algorithms for law enforcement*, in *IDP, Revista de Internet, Derecho y Politica*, n. 30, 2020, pp. 1 ss.

[524] A. ROMANO, *Derechos fundamentales e inteligencia artificial emocional en iBorderCtrl: retos de la automatización en el ámbito migratorio*, in *Revista Catalana de Dret Public*, n. 66, 2023, pp. 237 ss.

tensione) e di correlare tali elementi a una valutazione automatica della veridicità delle dichiarazioni rese dal soggetto, basandosi sull'analisi di segnali non verbali quali l'espressione facciale, la postura, i micromovimenti o altri indicatori corporei. In tal modo, il sistema computazionale elabora un risultato finalizzato a determinare il grado di attendibilità del dichiarante, sostituendo – o comunque affiancando – il giudizio umano con un output algoritmico.

È stato affermato[525], tuttavia, che il grado di accuratezza dei sistemi di IA e, di conseguenza, dei sistemi di IA emozionale è problematico a causa della loro imprecisione e degli alti tassi di errore, come evidenziato dal rapporto dell'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali del 2019[526], relativo alla tecnologia di riconoscimento facciale. D'altra parte, i risultati tratti dall'impiego delle macchine intelligenti non sarebbero accompagnati da evidenze scientifiche[527], il che evidentemente aggrava le suddette potenziali violazioni dei diritti fondamentali, che vengono lesi non solo per la natura particolarmente intrusiva delle tecnologie impiegate, ma anche in quanto soffrono di imprecisione e mancanza di solidità scientifica, che possono innescare risultati discriminatori. Inoltre, non può ritenersi ammissibile una completa automazione del processo decisionale nell'ambito di un procedimento amministrativo che ritiene necessario che la determinazione finale debba fondarsi – in tutto o in parte – su un contraddittorio effettivo che implica l'interazione diretta con le parti interessate, come accade, ad esempio, nei procedimenti riguardanti il diritto d'asilo, l'espulsione o il trattenimento amministrativo. Il rispetto del giusto procedimento impone che l'Autorità amministrativa procedente non si limiti a recepire passivamente l'esito di un algoritmo, ma intervenga attivamente nel valutare, integrare e, se del caso, discostarsi dalla determinazione automatica, assumendo responsabilità piena rispetto agli elementi di fatto e di diritto dedotti in sede procedimentale.

---

[525] *Ivi*, p. 241.

[526] Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali, 27.11.2019, *Facial recognition technology: fundamental rights considerations in the context of law enforcement*, consultabile mediante https://fra.europa.eu/en/news/2019/facial-recognition-technology-fundamental-rights-considerations-law-enforcement

[527] A. ROMANO, *Derechos fundamentales e inteligencia artificial*, cit., p. 241.

Tale esigenza determina l'affermazione di una riserva di umanità, intesa come limite invalicabile all'automazione integrale dei procedimenti decisionali, che si traduce in una vera e propria riserva di esercizio delle potestà amministrative[528]. Essa garantisce non solo l'ascolto delle ragioni delle parti, ma anche la possibilità di considerare elementi non formalizzabili nei linguaggi computazionali, come la vulnerabilità del soggetto, le circostanze individuali e i contesti culturali, che possono risultare determinanti nella formazione del convincimento finale dell'amministrazione. In tal senso, la riserva di umanità costituisce presidio essenziale del principio di legalità, di proporzionalità e di tutela dei diritti fondamentali nell'era della digitalizzazione amministrativa.

Pertanto, per evitare la creazione di "barriere invisibili e/o virtuali" si ritiene quantomeno opportuna la definizione di un procedimento amministrativo chiaro, controllabile, equitativo e orientato da una prospettiva umana[529], in grado di correggere i limiti e le criticità insite nelle tecnologie intelligenti che, con riferimento al controllo delle frontiere solleva molteplici preoccupazioni su come possa essere assicurata la garanzia dei diritti fondamentali. I rischi derivanti dall'insoddisfacente considerazione della diversità dei destinatari, l'assenza di garanzie in merito allo sviluppo di un procedimento amministrativo adeguato e in grado di correggere le disfunzioni, l'impatto sull'accesso alla protezione internazionale, l'opacità dei risultati dell'algoritmo che incide sui possibili mezzi di ricorso, sono alcuni degli aspetti evidenziati dalla dottrina spagnola che sembra porsi in termini critici nei

---

[528] J. PONCE SOLÈ, *Limites juridicos de la toma de decisions discrecionales automatizadas mediante inteligencia artificial: racionalidad, sabiduria y necesaria reserva juridica de humanidad en el ambito digital*, in *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 66, 2024. In tema, ID., *Inteligencia artificial, derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debito tecnologico*, in *ivi*, n. 50, 2019. Sull'intelligenza artificiale fondata sull'essere umano, A. CERRILLO I MARTINEZ, *El derecho para una inteligencia artificial centrada en el ser humano y al servicio de las instituciones*, in *IDP, Revista de Internet, Derecho y Politica*, n. 30, 2020, pp. 1-6. Sul punto anche O. SOLANO MARIN, *Consciencia artificial para superar la edad de la Inteligencia artificial*, in *Revista Technology Inside*, n. 7, 2023, pp. 32 ss.

[529] F.J. GARRIDO CARRILLO, *Digitalizacion e inteligencia artificial*, cit., p. 251. Sul punto anche J.A. VIGURI CORDERO, *La inteligencia artificial en el control fronterizo y el impacto en el colectivo migrante*, in C. ALONSO SALGADO, A. VALINO CES, A. RODRIGUEZ ALVAREZ (dir.), C. LOPEZ SUAREZ, I. HERNANDEZ MENI, J. AMMERMAN YEBRA (coor.), *Derecho, nuevas tecnologias y Inteligencia Artificial*, Madrid, Dykinson, 2024, pp. 67 ss.

confronti di strumenti certamente all'avanguardia ma che, allo stato, non sembrano riuscire a garantire una tutela effettiva dei soggetti migranti.

CAP 4

IL RUOLO E LA FUNZIONE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI NELLA GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI

SOMMARIO

1. Il ruolo degli enti territoriali dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione e la sovranità statale. - ***2.*** Evoluzione storica e ridimensionamento del ruolo degli Enti territoriali. Cenni. - ***3.*** Immigrazione, gestione a livello locale e principio di sussidiarietà. - ***4.*** Politiche per l'immigrazione, art. 117 Cost. e competenze territoriali. - ***5.*** Il ruolo degli Enti locali nella dimensione multilivello. - ***6.*** Il ruolo uniformante dello Stato e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni. - ***7.*** Le *Comunidades autonomas* nell'esperienza spagnola. Brevi cenni. - ***8.*** La gestione dei flussi nella prospettiva degli enti territoriali e buone pratiche di accoglienza. - ***9.*** Il ruolo e le funzioni degli enti territoriali alla luce del regionalismo differenziato. - ***10.*** Quale futuro per gli enti territoriali nella gestione dei flussi?

1. Il ruolo degli enti territoriali dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione e la sovranità statale.

Se prima della riscrittura del Titolo V della Costituzione non erano mai state sollevate questioni di legittimità costituzionale in relazione a leggi regionali volte a disciplinare interventi in tema di gestione dei flussi da parte delle comunità regionali, successivamente al 2001, dopo la riforma l'impugnazione di leggi regionali intervenute in materia diviene una prassi costante. Difatti, quasi la totalità delle leggi regionali emanate sullo specifico tema dell'immigrazione è stata oggetto di impugnazione da parte del Governo, evidenziando non solo la problematicità dei nuovi confini in termini di competenza Stato-Regione, ma anche il rilevante livello di scontro politico e istituzionale indotto dal tema[530].

La Riforma del Titolo V[531] della Costituzione, operata con L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, rappresenta un grande intervento di revisione della Costituzione, volto a definire il riparto di competenze tra Stato e Regioni, modificando i rapporti tradizionali tra potere centrale e periferico, anche in tema di gestione dell'immigrazione che, storicamente, rappresenta uno dei temi più controversi e dibattuti nell'ambito del riparto di competenze[532].

---

[530] Cfr. M. ROSINI, M. TOMASI, *Il ruolo delle Regioni nella definizione ed implementazione delle politiche di integrazione dei cittadini stranieri: uno studio degli atti normativi*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2018, p. 821.

[531] La riforma del Titolo V ha innovato il sistema dei rapporti tra livelli di governo ispirandosi ad una concezione di legittimazione dal basso in cui le relazioni istituzionali tra i diversi livelli di governo sono ispirate ad un principio di pari ordinazione, volto ad un rafforzamento dell'assetto complessivo dei poteri locali. Per un'analisi specifica della riforma in tema di migrazioni si veda A. RUGGERI, C. SALAZAR, *"Ombre e nebbia" nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del titolo V*, in *Quaderni regionali*, n. 1, 2004, pp. 27 ss.; degli stessi Autori, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»,* in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2003, pp. 57 ss.; G. FALCON, *Inattuazione e attuazione del nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003. In tema, L. PANZERI, *Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali: prime note*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2018, pp. 7 ss.; S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, pp. 1 ss.; ID., *L'autonomia regionale speciale nella riforma del Titolo V*, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V e sistema amministrativo* in *Le Regioni*, n. 6, 2001, pp. 1305 ss.

[532] In tema L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, 1999. Per una ricostruzione della disciplina nell'arco degli anni, T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2004, pp. 789 ss.

Con la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione è stato definito un nuovo riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, e competenze amministrative tra questi e gli altri enti territoriali, dando avvio ad una nuova fase del regionalismo italiano.

L'idea di fondo del "nuovo" impianto delinea una amministrazione in grado di rispondere efficacemente alla domanda di benessere dei soggetti amministrati, non soltanto con riferimento al profilo "quantitativo" dei compiti, ma anche sotto un profilo squisitamente "qualitativo", relativo alle prestazioni e ai servizi che l'ente territoriale è tenuto ad erogare[533]. Pertanto, la riforma in discorso, nel valorizzare il ruolo degli enti locali, si pone l'obiettivo di soddisfare le esigenze della collettività, attribuendo agli enti territoriali "non statali" il compito di promuovere lo sviluppo economico e sociale, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona[534].

Tra le disposizioni che qui interessano, il Titolo V individua, tra le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato, "il diritto di asilo", "la condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea" e "l'immigrazione". Dalla suddivisione di competenze emergono diverse questioni interpretative. La prima riguarda, per l'appunto, il comma 2 lettera a) e lettera b), dell'art. 117 Cost. dove si tende a considerare "immigrazione" e "condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea" come un'unica materia di competenza esclusiva dello Stato.

In realtà, il concetto di "immigrazione" si pone come presupposto della "condizione giuridica del cittadino straniero di uno Stato non appartenente all'Unione Europea", nel senso che con il primo si intende l'insieme di tutte le norme che regolano l'ingresso dello straniero all'interno del territorio; il secondo, invece, comprende l'insieme dei diritti civili, politici e sociali di cui lo straniero è titolare.

La competenza esclusiva dello Stato nelle materie che riguardano il concetto di "immigrazione" si distingue in due momenti: il primo riguarda il primo accesso del cittadino straniero sul territorio nazionale (c.d. attività di prima accoglienza); il

---

[533] Cfr. M. INTERLANDI, *Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell'era della "ripresa" e della "resilienza": verso nuovi assetti istituzionali?*, in *PA Persona e Amministrazione*, n. 1, 2021, p. 144.

[534] *Ivi*, p. 145.

secondo riguarda ciò che accade quando il cittadino straniero presente all'interno del territorio italiano si inserisce nella comunità locale (c.d. attività di seconda accoglienza). La distinzione, su cui si tornerà spesso, ha una funzione di criterio interpretativo logico della norma.

Tale aspetto appare di fondamentale rilievo laddove ci si interroghi in tema di ripartizione di ruoli tra Stato e Regioni, sia per le politiche *di* immigrazione (*immigration policy*), che per le politiche *per* l'immigrazione (*immigrant policy*)[535], laddove le prime comprendono l'insieme delle scelte relative alle condizioni di ingresso e soggiorno nel territorio nazionale (incidenti, dunque, sulla quantità e sulla qualità dei flussi in entrata), mentre le seconde rappresentano il complesso di azioni disposte in favore degli stranieri già presenti all'interno dei confini statali e rivolte ad offrire loro accoglienza e integrazione sociale[536].

In particolare, ci si interroga se queste debbano essere affidate solo ed esclusivamente allo Stato o se anche le Regioni possano legittimamente intervenire in alcuni settori dell'immigrazione.

Questo aspetto interpretativo risulta cruciale nella lettura delle nuove disposizioni del Titolo V, dal momento che emerge la legittimazione dell'intervento regionale in materie che negli anni precedenti riguardavano l'esclusiva competenza statale[537].

La Corte costituzionale ha fornito un primo chiarimento, intervenendo in seguito all'emanazione della legge della Regione Emilia-Romagna n. 5/2004, recante «Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati», con cui, per la prima volta, una Regione ha legiferato in materie di politiche per l'immigrazione dopo la riforma del Titolo V.

Il governo centrale, nei confronti dell'atto normativo regionale, aveva presentato ricorso adducendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117

---

[535] Sulla distinzione tra politiche di immigrazione e politiche per l'immigrazione, L. CASTELLI, *Il ruolo degli enti locali nell'integrazione e partecipazione dei migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 163 ss.; T. CAPONIO, *Governo locale*, cit., pp. 789 ss.; D. LOPRIENO, *Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regioni italiani al fenomeno migratorio, Consulta Online*, n. 1, 2018, p. 266.

[536] Cfr. C. PANZERA*, Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Diritto Pubblico*, n. 1, 2018, p. 145.

[537] A. GENTILINI, *Le regioni hanno davvero il potere di escludere gli stranieri dalle loro prestazioni sociali o di condizionarne l'accesso?,* in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4, 2021, p. 1866.

Cost. nelle materie "immigrazione", "condizione giuridica dello straniero non appartenente all'Unione europea" e "diritto d'asilo". La Corte, tuttavia, con sent. n. 300/2005, rigettava il ricorso presentato, affermando come talune competenze regionali e forme di cooperazione tra Stato e Regioni non ledessero le competenze statali ma, al contrario, permettessero un'efficace applicazione delle norme.

Come emerso in sentenza, «l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano, ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente»[538].

La pronuncia della Corte costituzionale determina il sorgere della questione direttamente legata alla "competenza trasversale" dello Stato nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti sociali e civili, con l'attribuzione a quest'ultimo del ruolo di "controllore" delle pratiche messe in atto dagli Enti Locali. Nelle materie che ricadono nella competenza regionale anche residuale, secondo l'art. 117, comma 2, lettera m), lo Stato può interferire e rappresentare un limite alla potestà legislativa delle Regioni, qualora queste intendano introdurre discipline peggiorative nei confronti dei cittadini stranieri presenti sul territorio. Le Regioni sono chiamate, difatti, ad assicurare almeno i livelli essenziali delle prestazioni definiti dallo Stato per tutto il territorio nazionale.

Nell'assetto delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, dunque, il rapporto tra i diversi livelli di governo, per i quali ai sensi dell'art. 114 Cost. viene stabilito un principio di pari-ordinazione[539], ha comportato, con riferimento alla funzione legislativa, una ripartizione delle materie tra Stato e Regioni mentre, per ciò che concerne le funzioni amministrative, si è optato per una applicazione omogenea

[538] Corte cost., n. 300/2005, p. 5 del *cons. in dir.*

[539] Sul punto, A. LAZZARO, *Strumenti e sedi della collaborazione tra enti. Una disciplina da definire*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2009, pp. 159 ss.; E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" articolo 114, vent'anni dopo*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2021, pp. 139 ss.; G. DEMURO, *sub* Artt. 16 e 114, in A. CELOTTO, M. OLIVETTI, R. BIFULCO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 374 ss.

delle regole di allocazione delle competenze all'ente di governo più vicino ai cittadini[540].

In particolare, l'art. 118 Cost.[541] assegna ai Comuni le funzioni amministrative, salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, queste debbano essere affidate al livello di "governo" superiore, rispettando i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza[542]. L'allocazione delle funzioni amministrative deve essere disposta al livello più prossimo compatibile con le esigenze di efficace ed efficiente esercizio della funzione (secondo il principio di sussidiarietà), assicurando con ciò equilibrio e corrispondenza fra natura delle funzioni e dimensione dell'istituzione (principio di adeguatezza) e potendo, in tal senso, anche diversificarsi tra gli enti dello stesso rango funzioni conferite in relazione al possibile variare delle dimensioni (principio di differenziazione).

Al comma 3 dell'art. 118 Cost. viene espresso, altresì, il principio di "leale collaborazione", che prevede forme di collaborazione tra diversi livelli di governo, riconoscendo, in particolare alle Regioni, competenze in ambiti esclusivi dello Stato, tra cui l'"immigrazione" e l'"ordine pubblico e sicurezza". Questa tipologia di coordinamento consente la creazione di un sistema articolato che, in materia di immigrazione, prevede forme di cooperazione fra i diversi livelli di governo che condividono i medesimi obiettivi da raggiungere[543].

---

[540] M. INTERLANDI, *Il ruolo degli enti locali*, cit., pp. 145 ss. Sul punto anche P. URBANI, *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost*., in *Le Regioni*, n. 2-3, 2003, pp. 459 ss.; R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, il *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, pp. 365 ss.

[541] Per un'analisi della disposizione si rinvia a Q. CAMERLENGO, *sub* Artt. *118, quarto comma*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, Utet, 2006, pp. 2521 ss.

[542] Dunque, i Comuni, così come le Province e le Città metropolitane, sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Questa struttura ha dato vita ad una pubblica amministrazione incentrata sempre di più sul carattere locale e sull'autonomia territoriale, anche se, di certo, non possono essere tralasciate alcune ipotesi che hanno portato ad una riserva di poteri in capo allo Stato. In tema P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo articolo 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2002, 1121 ss. Per un'analisi delle funzioni comunali, F. PIZZOLATO, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2015, pp. 547 ss.

[543] Per esemplificare, la Legge n. 40/1998 istituisce un nuovo strumento di coordinamento a livello locale tra i protagonisti pubblici e quelli privati che gestiscono le politiche migratorie: i Consigli territoriali per l'immigrazione. Si tratta di una forma di collaborazione in cui sono rappresentati i

In conclusione, nella gestione del fenomeno migratorio anche gli Enti locali svolgono un ruolo fondamentale, in quanto proprio nell'ambito locale si possono sviluppare legami utili a promuovere, sia il benessere della comunità nel suo complesso, sia l'avvio, per il singolo immigrato, di un efficace percorso d'inserimento e di raggiungimento dell'autonomia[544].

Il ruolo degli Enti locali, costituzionalmente garantito anche a livello strutturale dall'art. 5 Cost., viene, tuttavia, limitato dal concetto di "sovranità statale", che pone lo Stato quale ente principale nella gestione delle politiche in oggetto[545].

Come affermato dalla Corte costituzionale, il potere di disciplinare l'immigrazione è una manifestazione essenziale della sovranità dello Stato che comporta il dovere di controllare il territorio[546]. La stessa, sul punto, afferma perentoriamente come «lo Stato non può […] abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere: le regole stabilite in funzione di un adeguato flusso migratorio vanno dunque rispettate, e non eluse […] essendo poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, di tutti coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza di situazioni illegali»[547].

Per comprendere il perimetro della sovranità, occorre considerare il concetto di "frontiera", quale demarcazione territoriale che definisce i limiti spaziali della sovranità e della giurisdizione dello Stato. La sovranità costituisce un elemento costitutivo dello Stato, in grado di concedere allo stesso talune potestà in ordine alla "difesa" del territorio e della popolazione, le quali trovano manifestazione nel controllo delle frontiere e degli stranieri che intendono attraversarne i confini[548]. La

---

diversi interessi degli Enti Locali, della Regione e allo stesso tempo di tutte le associazioni del Terzo Settore che si occupano dell'integrazione del cittadino straniero.

[544] L. PANZERI, *Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali*, cit., p. 3.

[545] L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2019, p. 66, in cui si afferma che ciascuna Nazione ha il diritto di disciplinare in modo libero l'accesso di stranieri nel proprio territorio, essendo senza dubbio incontestabile che il potere di disciplinare l'immigrazione rappresenti un profilo essenziale della sovranità dello Stato, quale espressione del controllo del territorio.

[546] Corte cost. n. 250/2010.

[547] Corte cost. n. 353/1997.

[548] Sul concetto di "sovranità statale", C. CORSI, *Ius migrandi, sovranità statale e cittadinanza*, in V. MILITELLO, A. SPENA (a cura di), *Il traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 15 ss. In senso comparato, per un'analisi del concetto di "sovranità statale" da parte della dottrina spagnola, si segnala A. FERNANDEZ PEREZ, *Los Derechos Fundamentales*, cit.

disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato, come afferma la Corte, è «collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in materia di immigrazione»[549].

Il controllo sulle frontiere costituisce una declinazione essenziale del concetto di sovranità nazionale, soprattutto alla luce della qualificazione "comune" dell'immigrazione in termini di minaccia nazionale[550].

Il potere di ammettere o di escludere gli stranieri dal territorio nazionale è conforme al diritto internazionale consuetudinario, al quale l'art. 10, comma 2, Cost. rinvia, in quanto nella materia in oggetto opera in pieno il principio della sovranità territoriale dello Stato. Nel concetto di sovranità è implicita, come sottolineato dalla giurisprudenza sovranazionale[551], la piena libertà dello Stato - quale ente di indirizzo primario della Nazione - di stabilire una propria politica nel campo dell'immigrazione, permanente o temporanea che sia, e di ordinare a stranieri o a gruppi di stranieri di abbandonare il proprio territorio.

Da questa ricostruzione nasce la necessità di affidare alla competenza esclusiva statale "il diritto di asilo", "la condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all'Unione Europea" e "l'immigrazione", in quanto unico Ente in grado di tutelare la "sicurezza pubblica" nazionale[552]. Il controllo delle frontiere da parte

---

[549] Corte cost. n. 148/2008, p. 3 del *cons. in dir*. Sul punto anche n. 206/2006 e n. 62/1994 richiamate dalla citata sent. n. 50/2010, n. 172/2012.

[550] Tali logiche hanno portato alla genesi del concetto di *crimmigration,* termine utilizzato per delineare una correlazione tra l'essere "migrante" e l'essere "colpevole" e, dunque, creare una intersezione tra diritto dell'immigrazione e diritto penale, fondata su una intrinseca "insicurezza sociale" verso il tema dell'immigrazione e dello straniero. Per una analisi specifica della terminologia usata si veda C. CUAUHTÉMOC, G. HERNANDEZ, *Crimmigration law*, cit., pp. 4 ss.; L. SCOMPARIN, G. TORRENTE, *Ni ciudadanos ni personas reales*, cit., pp. 1 ss. Secondo D. BIGO, *Vigilancia electrónica a gran escala y lista de alerta: ¿productos de una política paranoica?*, in *Revista Interdisciplinar de Movilidad Humana*, n. 23, 2015, pp. 11 ss, l'affermazione che l'immigrazione sia una minaccia per la sovranità dello Stato, la sicurezza, l'identità e lo stile di vita delle società ospitanti è una "deformazione paranoica della politica transnazionale", sostenendo che questa deformazione basata sul disagio e sulla paura viene strumentalizzata in nome della sovranità, della sicurezza, della cittadinanza e dell'identità nazionale.

[551] CEDU, sent. 28 maggio 1985 § 67, *Abdulaziz e al c. Regno Unito*; 21 ottobre 1997, § 42, *Bonjulifa c. Francia.*

[552] Alla luce di ciò, la portata dei flussi che viene determinata annualmente (art. 3, comma 3, T.U.I.) tiene conto sia delle esigenze del mercato del lavoro (o di certi segmenti del mercato del lavoro), esigenze che solo gli immigrati sono in grado di soddisfare, sia della capacità di accoglienza del Paese (o meglio dei limiti di tale capacità).

dello Stato viene consacrato come valore costituzionale e, come affermato anche dalla Corte cost.[553], quale compito irrinunciabile alla luce della lett. q) dell'art. 117 Cost., che affida alla competenza esclusiva statale la "protezione dei confini nazionali". In tale quadro, si cercherà di comprendere gli spazi di intervento delle Regioni e degli Enti locali e, in particolare, se questi possano ottenere spazi di manovra anche in tema di politiche *di* immigrazione e, pertanto, in tema di gestione della "prima accoglienza", e ciò anche alla luce della "relativizzazione del concetto di sovranità conseguente al processo d'integrazione europea"[554] che, per l'appunto, ha comportato una limitazione della sovranità statale intesa tradizionalmente come potere incomprimibile vantato dallo Stato.

2. Evoluzione storica e ridimensionamento del ruolo degli Enti territoriali. Cenni.

Già nella prima legislazione statale in materia di gestione dei flussi, le autonomie territoriali non erano del tutto escluse dall'elaborazione della politica degli ingressi, grazie alla partecipazione di rappresentanti di Regioni ed Enti locali nella «Consulta per i problemi dei lavoratori extra comunitari e delle loro famiglie» istituita nel 1986, avente la competenza a rilasciare un parere al Ministro del lavoro e della previdenza sociale per l'adozione del decreto annuale relativo al numero di lavoratori stranieri da ammettere. Successivamente, la necessità di una consultazione con le autonomie territoriali restò ferma anche nella legislazione successiva (legge "Martelli"), a partire dalla quale si consolida la differenziazione fra le politiche di ammissione, gestite dallo Stato, e politiche di integrazione, affidate alla responsabilità di Regioni

[553] Corte cost., n. 250/2010, secondo cui «è incontestabile, in effetti, che il potere di disciplinare l'immigrazione rappresenti un profilo essenziale della sovranità dello Stato, in quanto espressione del controllo del territorio. Come questa Corte ha avuto modo di rimarcare, "lo Stato non può […] abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere: le regole stabilite in funzione d'un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza vanno dunque rispettate, e non eluse […], essendo poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, a tutela di coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza di situazioni illegali" (sentenza n. 353/1997). La regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato è, difatti, "collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in materia di immigrazione" (sentenze n. 148/2008, n. 206/2006 e n. 62/1994): vincoli e politica che, a loro volta, rappresentano il frutto di valutazioni afferenti alla "sostenibilità" socio-economica del fenomeno».
[554] L. PANZERI, *Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali*, cit., p. 2.

ed enti locali ma, sempre, nell'ambito del programma di interventi sociali individuati nel medesimo decreto flussi (di competenza statale). Da una "collaborazione debole"[555] in tema di "prima accoglienza", che caratterizzava il ruolo degli enti locali[556], nel 2002, un tassello di rilievo viene inserito nel mosaico della disciplina migratoria con la legge 30 luglio 2002, n. 189, c.d. Legge "Bossi-Fini"[557], anche se "limitato" alla gestione della "seconda accoglienza".

---

[555] C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale*, cit., p. 147.

[556] La questione dell'integrazione è entrata nell'agenda pubblica di intervento solo a metà degli anni Novanta, in seguito all'emanazione di due leggi sull'immigrazione, la l. 30 dicembre 1986, n. 943 (c.d. Legge "Foschi") e la l. 28 febbraio 1990, n. 39 (c.d. Legge "Martelli"). Nessuna di queste due normative affrontava però in un'ottica programmatica la questione dell'integrazione. La Legge "Foschi" aveva come scopo principale quello di uniformare il trattamento dei lavoratori italiani e dei lavoratori migranti. Il ruolo riconosciuto ai governi periferici è rappresentato dalla possibilità di influenzare il processo decisionale attraverso la partecipazione alla Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie. Inoltre, le Regioni dovevano promuovere corsi di lingua e cultura italiana e favorire la partecipazione dei cittadini extracomunitari a corsi per la formazione per il lavoro. Agli Enti Locali veniva richiesto di provvedere a facilitare ogni esigenza di inserimento all'interno della comunità. Tuttavia, la normativa volta all'inclusione sociale rimase solo un elenco di obiettivi da raggiungere dal momento che non vennero stanziati i fondi necessari per garantire la loro esecuzione da parte degli enti locali stessi. Con la legge "Martelli", invece, l'obiettivo preminente che il governo italiano si era imposto era quello di regolare i flussi migratori, in particolare attivando un meccanismo di selezione per la verifica dei requisiti necessari per garantire al cittadino straniero una possibilità di integrazione sociale e lavorativa nel territorio italiano. A questo scopo vennero introdotte nuove forme di permesso di soggiorno: per lavoro autonomo, per commercianti ambulanti stranieri, per turismo e per motivi di culto. Nonostante diverse innovazioni, le misure poste in essere erano però deboli soprattutto a fronte delle grandi ondate di flussi giunti negli anni 1986-1990 e, in particolare, anche a causa della scarsità delle risorse finanziarie stanziate da parte dello Stato agli enti subnazionali e ai governi periferici presenti sul territorio italiano per dare completa attuazione alle stesse disposizioni. Le competenze attribuite agli enti locali risentivano di questa situazione di emergenza. Con la legge "Turco-Napolitano" (n. 40/1998) si è previsto, invece, che il Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base dei criteri generali formulati nel Documento programmatico e previo parere delle Commissioni parlamentari, della conferenza Stato-Regioni e Stato-Città, determinasse le quote in ingresso in Italia per lavoro subordinato, stagionale e lavoro autonomo. Inoltre, per la prima volta, la normativa prendeva in causa il Terzo Settore, incoraggiando una collaborazione tra Enti Locali, associazioni di stranieri e organizzazioni che operano in loro favore. Le Regioni erano chiamate a svolgere una funzione di coordinamento e di indirizzo degli enti presenti sul territorio. I programmi regionali dovevano contenere: gli obiettivi da perseguire, gli interventi da realizzare e le modalità, i tempi di attuazione nonché i costi e le risorse da utilizzare in materia sanitaria, nonché in materia di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale. Veniva previsto che Comuni e Province partecipassero alla formulazione di accordi di programma. La Legge assegnava un ruolo fondamentale agli Enti Locali e prevedeva una stretta collaborazione tra Regioni e amministrazioni comunali in cui le prime assumevano un ruolo di programmazione mentre le seconde, nell'ambito della stessa programmazione, avrebbero dovuto realizzare gli specifici servizi e progetti sulle aree di intervento indicate dalle Regioni. Per un'analisi del ruolo degli enti locali nel sistema italiano si veda F. BENVENUTI, *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in *Scritti giuridici*, III, Vita e pensiero, Milano, Giuffrè, 2006; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2004.

[557] Per un'analisi delle competenze affidare ai Comuni, T. CAPONIO, *Governo locale*, cit., pp. 806 ss. In tema si rinvia altresì a M. VRENNA, *Le Regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli*

Alla disciplina in oggetto si deve, tra gli altri aspetti e come già detto, la creazione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)[558], avente la funzione di garantire non solo l'accoglienza ma anche un percorso di inserimento sociale per i richiedenti asilo e rifugiati. Lo Sprar a differenza di quanto avverrà con i sistemi successivi, affidava, seppur limitatamente, agli Enti locali funzioni anche in tema di "prima" accoglienza. Difatti, gli Enti locali, secondo il sistema in oggetto, avevano il compito di provvedere all'istituzione di servizi finalizzati all'accoglienza in favore di:

1. rifugiati (in seguito al recepimento della normativa europea, intesi come titolari di protezione internazionale, ovvero di status di rifugiato o protezione sussidiaria);
2. richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza (compresi coloro che, inizialmente "trattenuti" nei CIE, venivano messi in libertà);
3. destinatari di altre forme di protezione umanitaria (protetti temporanei *ex* art. 20, nonché i titolari di permesso di soggiorno *ex* art. 5, comma 6, T.U.I.).

Tale sistema sanciva un passaggio importante in tema di accoglienza, in quanto poneva esperienze di accoglienza locale e diffusa, mirando alla costituzione di una rete articolata di progetti sostenuti mediante un Fondo nazionale per le politiche e i servizi per l'asilo *(FNPSA)*[559] appositamente istituito e gestiti a livello territoriale, rivolto alla realizzazione di interventi non solo di inserimento socio-economico del richiedente, del titolare di protezione internazionale e umanitaria, ma altresì di "prima accoglienza". I progetti richiedevano la predisposizione da parte degli Enti locali in conformità alle linee guida contenute in un apposito decreto emanato dal Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali e

---

ultimi anni, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, *La governance dell'immigrazione. Diritti politiche e competenze*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 425 ss.

[558] Per il ruolo svolto dagli enti locali all'interno del sistema Sprar, S. PENASA, *Enti locali e sistema di protezione: da una accoglienza "di emergenza" a una accoglienza "integrata"?,* in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione"*, Napoli, Edizioni Scientifiche, 2016, pp. 167 ss.

[559] Il Fondo Nazionale per le politiche e i servizi per asilo fa capo al Ministero dell'Interno, che provvede alla sovvenzione degli Enti Locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo. Ai fondi possono accedere gli Enti che hanno "servizi attivi" in materia d'asilo. Gli Enti Locali devono presentare un progetto che illustri i servizi di accoglienza e integrazione sul territorio di rifugiati titolari di protezione umanitaria.

Stato-Regioni, nel quale venivano stabilite anche le modalità di presentazione delle domande e di valutazione delle stesse[560].

Un ulteriore elemento introdotto dalla Legge n. 189/2002 in materia di gestione di ingressi per motivi di lavoro, consisteva nella istituzione presso le Prefetture[561] dei c.d. «Sportelli Unici per l'immigrazione» aventi il compito di coordinare i rapporti con l'utenza e centralizzare i relativi procedimenti legati agli ingressi per motivi di lavoro.

La nascita dello SPRAR, in altre parole, ha comportato l'attivazione di un sistema di *governance* multilivello[562], con la partecipazione del Ministero dell'Interno, degli Enti Locali e la collaborazione con il Terzo Settore, avente un ruolo di partner privilegiato. Il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati si compone, in altre parole, di un sistema "a rete"[563] imperniato sugli Enti Locali che accedono al "Fondo" per realizzare progetti di accoglienza. La disciplina stabilisce, inoltre, che gli Enti Locali provvedano all'istituzione di servizi per coloro che hanno ottenuto la protezione sussidiaria, richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza, destinatari di altre forme di protezione umanitaria nonché titolari di permesso di soggiorno.

---

[560] In tema, E. GHIZZI GOLA, *Il quadro normativo del sistema*, cit.

[561] In tema R. REALE, *Il ruolo della prefettura nella gestione degli interventi in tema di asilo e immigrazione*, in F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI (a cura di), *Diritti oltre la frontiera, Migrazioni politiche di accoglienza e integrazione*, Pisa, Pisa University Press, 2020, pp. 409 ss.

[562] Con l'espressione "*multilevel governance*" ci si riferisce a due diverse dimensioni che si incontrano e si intrecciano: da una parte, la dimensione c.d. "verticale", caratterizzata dalle relazioni tra centro e periferia, ovvero dai rapporti tra i vari livelli di governo, mentre, dall'altra parte, la dimensione c.d. "orizzontale", che riguarda la sfera delle relazioni tra gli attori pubblici e privati, con particolare riferimento alle associazioni del Terzo settore che operano a favore degli immigrati. Sul punto, F. PALERMO, *Dall'emergenza all'accoglienza attraverso l'integrazione della società. Primi spunti per un'indagine sul ruolo degli enti substatali*, in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione"*, Napoli, Edizioni Scientifiche, 2016, pp. 11 ss., che individua due differenti approcci al fenomeno immigratorio, quello «gerarchico - amministrativo», in cui lo Stato viene qualificato come ente decisore e gli enti locali quali esecutori di tali decisioni e quello, basato sulla «*multilevel governance*», che sollecita la collaborazione tra i vari livelli di governo ed il relativo coinvolgimento sia nella formazione delle decisioni sia nella relativa attuazione. Rispetto, invece, alle situazioni di emergenza, viene evidenziato come la stessa situazione giustifichi l'azione dello Stato, incidendo sul ruolo degli enti locali, per cui «lo spazio d'azione (e non di mera esecuzione) per gli enti territoriali in tanto può espandersi in quanto si riduca l'approccio emergenziale al fenomeno migratorio» (p. 13). Sul punto anche F. CAMPOMORI, *La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in Istituzioni del Federalismo, n. 1, 2019, pp. 5 ss.; M ROSINI, M. TOMASI, *Il ruolo delle Regioni nella definizione*, cit., p. 824, secondo cui «la materia "immigrazione" continua a caratterizzarsi per una necessaria dimensione multilivello della relativa disciplina, che sfugge ad una delimitazione chiara e precisa dei relativi confini, in virtù della sua naturale propensione a ricomprendere molteplici interessi».

[563] P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative*, cit., p. 1121.

Come già detto, alla fine del 2018, con l'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018 (convertito in l.n. 132/2018) si è registrato un importante cambio di rotta che ha portato l'impianto generale da un sistema unico di accoglienza ad un sistema binario distinto in base allo status dei beneficiari per giungere, infine, al c.d. SAI (Sistema di accoglienza e integrazione). Quest'ultimo mantiene alcune delle caratteristiche del sistema di accoglienza precedente, tra le quali, la titolarità dei progetti affidata agli Enti Locali e il partenariato strategico con gli attori del Terzo Settore. Tuttavia, la riforma non ha affrontato una delle maggiori criticità del sistema di accoglienza costituito dall'adesione volontaria dei Comuni al sistema SAI, per cui l'accoglienza avviene nei limiti dei posti disponibili predisposti dagli Enti locali aderenti. Questo aspetto rappresenta un'importante criticità in quanto l'attività di accoglienza rientrerebbe tra le funzioni amministrative, di assistenza e di inclusione spettanti, secondo l'art 118 Cost., agli Enti Locali, secondo il principio di sussidiarietà.

Una importante peculiarità relativa al SAI riguarda i servizi messi in atto dagli Enti Locali. Le misure previste dall'art. 4 del d.l. n. 130/2020 si distinguono in: a) servizi di primo livello a cui accedono i richiedenti protezione internazionale, tra i quali si comprendono, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistente sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale al territorio; b) servizi di secondo livello a cui accedono tutti gli altri beneficiari, tra cui anche coloro che già accedono ai servizi di primo livello. Per questi ultimi, si tratta di servizi aggiuntivi quali l'orientamento al lavoro e la formazione professionale. L'interconnessione tra sistema di "accoglienza" e "integrazione" è, dunque, rinnovata nell'art. 4 del d.l. n. 130/2020, il quale offre una copertura normativa a tutti gli interventi di integrazione che si pongono, tuttavia, in stretta connessione con il percorso già avviato durante la fase di accoglienza sul territorio[564], divenendone una naturale continuazione.

3. Immigrazione, gestione a livello locale e principio di sussidiarietà.

[564] In tema, F. BIONDI DAL MONTE, *I percorsi di accoglienza e integrazione e il loro finanziamento*, in *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, Pisa, Pacini Editore, 2021.

Nonostante il principio di sussidiarietà abbia ricevuto vera e propria dignità costituzionale con la riforma del Titolo V della Costituzione, l'esperienza della sussidiarietà in Italia può essere qualificata come piuttosto risalente[565].

Il principio di sussidiarietà, con riguardo alla realtà europea, è stato introdotto al fine di favorire l'accettazione da parte degli Stati membri della creazione dell'Unione economica e monetaria da parte dell'Unione europea, caratterizzata come nuova istituzione centralizzata e centralizzante talune prerogative sino a quel momento di competenza statale e legate al concetto stesso di sovranità statale. In particolare, la sussidiarietà consentiva il mantenimento della sovranità da parte degli Stati membri. Come emblematicamente è stato affermato, la previsione del principio di sussidiarietà rappresenta «la parola che ha salvato Maastricht», secondo la nota affermazione di Delors[566].

Il principio di sussidiarietà (nonché di attribuzione) è stato, altresì, ribadito all'interno del Trattato dell'Unione europea, in cui viene affermato che «l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri»[567]. Inoltre, il par. 3 dello stesso art. 5 afferma che «nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati

---

[565] È possibile distinguere un crescendo di rilevanza che ha caratterizzato il principio di sussidiarietà. Difatti, in una prima fase, esso veniva inteso come un principio costituzionale anche se non scritto. Infatti, in sede di Assemblea costituente, non si è fatto un riferimento esplicito a tale principio, anche se appare evidente che i costituenti italiani abbiano adottato diverse soluzioni che si ispirano in maniera molto chiara alla sussidiarietà, come il principio della promozione delle autonomie locali esplicato dall'art. 5 Cost. e, dunque, inserito tra i principi fondamentali. In un crescendo, il principio inizia a acquisire sempre più valore, a partire dalla legge Bassanini del 1997 (per poi giungere alla riforma del Titolo V), con cui si assiste, per la prima volta, ad una lettura estensiva del principio di sussidiarietà, laddove si prevedevano rapporti non solo tra enti territoriali di governo, ma anche tra gli enti territoriali e quelli dotati di autonomia funzionale (c.d. sussidiarietà orizzontale). In tema, si veda A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2001, pp. 24 ss.

[566] Sul punto L. VIOLINI, *Immigrazione e sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019, p. 1832. Come sostiene l'A., il principio di sussidiarietà «aveva rassicurato gli Stati membri, garantendo loro di conservare la propria sovranità e il proprio ruolo benché si affacciasse all'orizzonte della neonata Unione europea quella Unione economica e monetaria che prometteva, con la previsione di una moneta unica e di una banca centrale, di porre in essere una nuova entità istituzionale fortemente centralizzata».

[567] Art. 5 T.U.E.

membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione»[568].

Così come delineato a livello sovranazionale, anche l'art. 118 Cost., riformulato a seguito della L. cost. n. 3/2001, ha affermato il principio di sussidiarietà individuando nei Comuni gli enti ai quali affidare in primo luogo la titolarità generale delle funzioni amministrative, in quanto enti più vicini ai bisogni e agli interessi dei cittadini[569]. Nell'art. 118 Cost. vivono le due dimensioni della sussidiarietà e, in particolare, quella verticale, secondo cui «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» e quella orizzontale, secondo cui «Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

---

[568] Concetto ribadito altresì dal par. 4 dell'art. 5 secondo cui «il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati».

[569] Appare specificazione di tale principio l'art. 42 T.U.I. che affida agli Enti locali un ruolo centrale nella realizzazione di progetti di integrazione in materia di immigrazione affermando che «lo Stato, le regioni, le province e i comuni, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le Autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine, favoriscono: a) le attività intraprese in favore degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, anche al fine di effettuare corsi della lingua e della cultura di origine, dalle scuole e dalle istituzioni culturali straniere legalmente funzionanti nella Repubblica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 389, e successive modificazioni ed integrazioni; b) la diffusione di ogni informazione utile al positivo inserimento degli stranieri nella società italiana in particolare riguardante i loro diritti e i loro doveri, le diverse opportunità di integrazione e crescita personale e comunitaria offerte dalle amministrazioni pubbliche e dall'associazionismo, nonché alle possibilità di un positivo reinserimento nel Paese di origine; c) la conoscenza e la valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia e ogni iniziativa di informazione sulle cause dell'immigrazione e di prevenzione delle discriminazioni razziali o della xenofobia, anche attraverso la raccolta presso le biblioteche scolastiche e universitarie, di libri, periodici e materiale audiovisivo prodotti nella lingua originale dei Paesi di origine degli stranieri residenti in Italia o provenienti da essi; d) la realizzazione di convenzioni con associazioni regolarmente iscritte nel registro di cui al comma 2 per l'impiego all'interno delle proprie strutture di stranieri, titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a due anni, in qualità di mediatori interculturali al fine di agevolare i rapporti tra le singole amministrazioni e gli stranieri appartenenti ai diversi gruppi etnici, nazionali, linguistici e religiosi; e) l'organizzazione di corsi di formazione, ispirati a criteri di convivenza in una società multiculturale e di prevenzione di comportamenti discriminatori, xenofobi o razzisti, destinati agli operatori degli organi e uffici pubblici e degli enti privati che hanno rapporti abituali con stranieri o che esercitano competenze rilevanti in materia di immigrazione».

In altre parole, solo esigenze di unitarietà e uniformità di trattamento determinano l'attribuzione delle funzioni alle Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (sussidiarietà verticale), mentre, in linea generale, Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni devono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale (sussidiarietà orizzontale). Sulla scorta della funzione cui appare destinato il principio in discorso e, dunque, ordinare i rapporti tra le diverse entità territoriali, parte della dottrina ha evidenziato la natura "relazionale" del principio di sussidiarietà[570].

Volendo calare il principio sino ad ora analizzato nel complesso sistema di gestione dell'immigrazione è possibile affermare che, se con la sussidiarietà verticale (in tema di immigrazione) ci si riferisce alle politiche *di* immigrazione, con la sussidiarietà orizzontale si fa invece riferimento alle politiche *per* l'immigrazione, rivolte all'integrazione e all'accoglienza, cui possono accedere anche i privati e gli enti del Terzo settore.

La ricezione del principio, che riguarda essenzialmente le funzioni amministrative[571], è stata considerata dalla Corte costituzionale non solo un principio utile per consentire la partecipazione delle Regioni alle decisioni prese a livello centrale tramite gli strumenti come l'accordo e l'intesa ma, al tempo stesso, una modalità per riaccentrare le competenze legislative, nel caso sia necessario ai fini del rispetto del principio di legalità[572].

---

[570] A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, n. 3-4, 1997, p. 609.

[571] Sul punto M. INTERLANDI, *Il ruolo degli enti locali*, cit., p. 167, la quale afferma che «l'idea che l'autonomia, come principio fondante del pluralismo istituzionale, non può essere confinato solo nella rivendicazione di un accrescimento delle competenze legislative da parte della Regione, per giunta nella logica di premiare le realtà più efficienti, ma esige un modello organizzativo che valorizzi la capacità di autodeterminazione delle comunità locali, intese sia nella accezione istituzionale che in quella riferita alla libera iniziativa dei privati».

[572] Corte cost. n. 303/2003. Nel pronunciarsi sul caso, la Corte è chiamata a verificare se il legislatore nazionale abbia titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo concorrente.

Nella pronuncia si afferma che «una volta stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, resta da chiarire che i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il

Il riconoscimento del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale (anche quale declinazione del principio di leale collaborazione[573]) determina, dunque, la sua applicazione anche in materia di immigrazione. Il ruolo che il principio di sussidiarietà, sia verticale che orizzontale, ha giocato nell'ambito delle politiche migratorie è stato assai rilevante e tendenzialmente positivo.

Con riferimento alla sussidiarietà orizzontale, ricorrere alle strutture private è stato, forse, inevitabile soprattutto in ragione della natura emergenziale che ha caratterizzato i flussi in ingresso dell'immigrazione e che ha posto sotto pressione gli apparati pubblici, i quali si sono ritrovati costretti a ricorrere al supporto dei privati, come nel caso dei CAS.

Con riferimento alla sussidiarietà verticale, invece, alla luce di tale principio è stato consentito agli enti locali di differenziare le proprie linee di azione in base alle caratteristiche regionali e, soprattutto, in base alla dimensione dei flussi, rispetto a quelle dei livelli superiori[574].

---

normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificarne una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata». La Corte individua nel principio di sussidiarietà, che è espressamente indicato dall'art. 118 Cost., lo strumento decisivo che, dunque, legittima l'intervento dello Stato nel caso in cui sorgano esigenze unitarie, senza dimenticare che questo principio agisce anche in funzione di salvaguardia e preferenza per il livello più vicino gli interessati e, di conseguenza, per quei livelli di potere inferiore. La Consulta subordina la legittimità della deroga al normale riparto di competenze solo ad uno stretto scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza. Come conclude la Corte, «in questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che giustificano una deroga alla normale ripartizione delle competenze». Per un'analisi della pronuncia, A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n.303/2003 della Corte Costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2003; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. n. 303/2003)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte Costituzionale*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 13 ottobre 2003.

[573] A. MORELLI, *Immigrazione e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019, p. 1849. Sul punto anche L. CAPPUCCIO, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, Jovene, 2002, pp. 329 ss.; C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni,* in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011, pp. 455 ss.

[574] L. VIOLINI, *Immigrazione e sussidiarietà*, cit., p. 1837.

Nella gestione delle situazioni emergenziali dell'immigrazione, in mancanza di una legislazione compatta, le forme di autorganizzazione delle comunità locali sono intervenute, colmando lacune derivanti da discipline nazionali ovvero regionali[575]. L'ente pubblico, per la vicinanza con la realtà locale, ha contatti con organismi privati, che comunicano a loro volta con le singole famiglie creando un sistema a "rete", che viene caratterizzato, per l'appunto, dall'intervento del Terzo Settore[576].

Il legislatore, come già sottolineato, ha favorito il coinvolgimento di tutti i livelli di governo nella realizzazione delle politiche *per* l'immigrazione, riservando alle Regioni un ruolo essenzialmente di programmazione e agli Enti locali, pur coinvolti anche nella programmazione, quello di esecuzione[577]. Il T.U.I., in particolare, ha valorizzato il Comune, che già l'art. 9, comma 1, della L. n. 142/1990 aveva individuato quale titolare di «tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione [...] comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi sociali», dovendosi interpretare il riferimento alla «popolazione» come inclusivo di tutti coloro a vario titolo radicati nel territorio comunale, a prescindere dal relativo status.

In conclusione, il principio di sussidiarietà, inteso come strumento procedimentale volto a favorire modelli organizzativi adeguati alle specifiche esigenze territoriali, ha posto gli Enti locali al centro del sistema di accoglienza, in quanto enti prossimi ai bisogni dei soggetti (stranieri) interessati[578]. Tuttavia, la centralità è comunque circoscritta entro l'ambito della c.d. "seconda accoglienza", a differenza di un recente passato che affidava agli Enti locali compiti anche in tema di "prima accoglienza".

---

[575] F. GUELLA, *Eccezionalità dei flussi migratori e sussidiarietà nella Cd. "Amministrazione dell'emergenza"* in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione"*, Napoli, Edizioni Scientifiche, 2016, pp. 187 ss.

[576] In tema di sussidiarietà orizzontale si rinvia a E. ROSSI, *Politiche per gli stranieri, sussidiarietà e terzo settore: un'introduzione*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019, pp. 1687 ss.

[577] L. PANZERI, *Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali*, cit., p. 6.

[578] In tema, A. MORELLI, *Immigrazione e Regioni*, cit., p. 1849, il quale afferma come il principio di sussidiarietà sia il «metodo di esercizio della stessa solidarietà». Anche quest'ultima, può apprezzarsi, secondo l'Autore, «in una prospettiva orizzontale ("fraterna") e in una verticale ("paterna")», quale riflesso del principio di sussidiarietà. Sul punto, v. anche L. VIOLINI, *Immigrazione e sussidiarietà*, cit., p. 1832, dove l'A. afferma che la "sussidiarietà", oltre a guidare di per sé l'azione pubblica, non può essere separata, dal punto di vista sostanziale, dalla "solidarietà". Come osserva, «sussidiarietà e solidarietà limitano, infatti, rispettivamente lo statalismo e l'individualismo».

4. Politiche per l'immigrazione, art. 117 Cost. e competenze territoriali.

L'immigrazione, ossia il trasferimento di una persona in uno Stato diverso dal proprio, è un'operazione che, anche se compiuta con l'intento di un trasferimento permanente o durevole nello Stato ospite, si esaurisce nel giro di un lasso di tempo circoscritto. Una volta che l'immigrato giunge nel territorio italiano, egli diventa portatore di bisogni, pretese, aspirazioni, diritti, doveri a cui il potere pubblico è chiamato a far fronte con strumenti, in primo luogo legislativi, diversi da quelli che attengono alla disciplina dell'immigrazione.

Come ha ricordato più volte la Corte costituzionale[579], l'intervento pubblico concernente gli stranieri non può limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, ma altre alle Regioni.

Di conseguenza, la condizione giuridica dello straniero, che dagli artt. 10 e 117, comma 2, lett. a), Cost. sembrerebbe riservata alla competenza esclusiva dello Stato, non può risultare disciplinata solo dalle politiche statali di programmazione dei flussi d'ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma dipende anche dalle previsioni delle leggi regionali. Difatti, come già sostenuto, superata la fase di controllo delle frontiere (attività di sicura competenza esclusiva statale), ogni altra questione inerente la gestione dell'immigrazione e, più in particolare, la dimensione della tutela dei diritti risulta di competenza degli enti territoriali[580].

Come precedentemente descritto, la riforma del Titolo V della Costituzione ha assegnato in via esclusiva la potestà legislativa allo Stato nelle materie "diritto d'asilo", "condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione Europea" e "immigrazione" [art. 117, comma 2, lettere a) e b)]. Tuttavia - come si vedrà più nello specifico successivamente - nonostante una competenza "esclusiva" statale in

[579] Corte cost. n. 299/2010, che richiama le sent. n. 300 del 2005, n. 156 del 2006. Sul punto si veda anche la sent. n. 61/2011.
[580] A. MORELLI, *Immigrazione e Regioni*, cit., p. 1847.

materia, sono stati previsti interventi amministrativi e forme di coordinamento tra Stato e Regioni (art. 118, comma 3)[581].

Occorre sin da subito evidenziare che il concorso delle Regioni alla determinazione della condizione giuridica dell'immigrato è previsto dallo stesso Testo Unico del 1998. In particolare, il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione (art. 3) è predisposto sentita la Conferenza Stato-Regioni[582]; è, altresì, previsto il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali nell'«obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana» (art. 3, comma 5); è, inoltre, prevista l'istituzione di consigli territoriali per l'immigrazione, con rappresentanze degli enti territoriali (art. 3, comma 6)[583].

In seguito a diversi interventi della Corte costituzionale (come già detto) si è consolidata una distinzione tra politiche *dell*'immigrazione, dirette a individuare le condizioni per l'ammissione e il soggiorno degli stranieri extracomunitari e politiche

---

[581] Sul punto si veda l'analisi di P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative*, cit., p. 1145 ss., laddove l'A. afferma che l'idea di coordinamento nasce dalla necessità di tutelare "interessi nazionali" che sono sottesi all'esigenza di tutelare l'unità nazionale di cui all'art. 5 Cost. Da questa angolazione, come sostiene l'A., «il coordinamento consiste non già in una mera potestà di coordinamento, né in un tipo di relazione organizzativa di coordinamento, bensì nel risultato, cioè in un'azione coordinata di più enti dotati di autonomia, al quale si può pervenire sia con relazioni di sovraordinazione, sia con relazioni di equiordinazione» (p. 1146).

[582] Art. 3 T.U.I.: «Il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri interessati, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la Conferenza Stato-città e autonomie locali, gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati e le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale, predispone ogni tre anni salva la necessità di un termine più breve il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, che è approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento. Le competenti Commissioni parlamentari esprimono il loro parere entro trenta giorni dal ricevimento del documento programmatico. Il documento programmatico è emanato, tenendo conto dei pareri ricevuti, con decreto del Presidente della Repubblica ed è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Il Ministro dell'Interno presenta annualmente al Parlamento una relazione sui risultati raggiunti attraverso i provvedimenti attuativi del documento programmatico».

[583] Art. 3, comma 6: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare di concerto con il Ministro dell'interno, si provvede all'istituzione di Consigli territoriali per l'immigrazione, in cui siano rappresentati le competenti amministrazioni locali dello Stato, la Regione, gli enti locali, gli enti e le associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale».

per l'immigrazione, relative all'erogazione di servizi sociali e all'integrazione dello straniero legalmente soggiornante sul territorio italiano che, nonostante non abbia un fondamento costituzionale diretto ed esplicito, servirebbe a ricapitolare l'assetto delle competenze legislative insistenti sulla materia, chiarendo - per l'appunto - che lo spazio di azione disponibile alle Regioni è confinato al "secondo" ambito (politiche *per* l'immigrazione) e non può mai estendersi, neppure indirettamente, al "primo" (la regolazione dei flussi di ingresso)[584].

La distinzione appare di rilievo laddove, proprio sulla stessa, appare orbitare la distinzione tra competenze statali e regionali in tema di immigrazione. In particolare, proprio in riferimento alle politiche *per* l'immigrazione, assumono un ruolo fondamentale le autonomie territoriali che non possono non essere coinvolte, in ragione della loro diretta competenza in tema di attuazione delle politiche, attraverso la programmazione dei servizi rivolti alla comunità territoriale di riferimento.

La Corte costituzionale ha offerto, sulla base del quadro legislativo vigente, una nuova chiave di lettura, fondata sulla necessaria partecipazione delle Regioni, prevedendo che la stessa legge statale «disciplina la materia dell'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri proprio prevedendo che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le Regioni, e affida alcune competenze direttamente a queste ultime; ciò secondo i criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto che l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che interessano ex Costituzione competenze dello Stato con altre regionali in forma esclusiva o concorrente» (Corte cost. n. 300/2005)[585]. Come

---

[584] Cfr. C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale*, cit., p. 146.

[585] P. 3 del *cons. in dir.* Nella stessa pronuncia la Corte, con riferimento all'intervento regionale, ha chiarito che la potestà statale non può ritenersi messa in discussione da disposizioni di leggi regionali che si limitano a prendere in considerazione ambiti di materie di specifica pertinenza delle Regioni e «ciò secondo criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto che l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale [c.d. politiche dell'immigrazione], ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano, ex Costituzione [c.d. politiche per l'immigrazione], competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente».

precisato, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ogni intervento pubblico connesso alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale, mentre le Regioni e gli altri Enti locali sono chiamate alla disciplina degli interventi relativi all'integrazione sociale degli immigrati, come i servizi sociali[586], l'istruzione, l'accesso all'alloggio, le prestazioni sanitarie.

In questo senso, la materia dell'immigrazione si caratterizza per la sua dimensione multilivello, che sfugge ad una delimitazione chiara e precisa dei confini di regolamentazione affidati rispettivamente a Stato e Regioni, a causa della sua propensione a ricomprendere molteplici interessi riferiti ad un determinato soggetto (straniero), riconducibili alla sfera normativa (anche) di competenza regionale.

Le decisioni della Corte costituzionale non hanno fermato i contenziosi tra Stato e Regioni in merito alle singole competenze. Lo Stato spesso si è posto l'obiettivo della contestazione delle norme regionali, considerate troppo ampie non solo nell'individuazione della platea di beneficiari delle prestazioni sociali ma, altresì, circa l'ambito di competenza. Nell'ambito delle materie di competenza residuale, il legislatore regionale può, infatti, estendere le proprie prestazioni anche a stranieri non regolarmente soggiornanti, purché non ledano le competenze esclusive statali.

---

[586] Si veda la L. 8 novembre 2000, n. 328, «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», nella parte in cui, ai sensi dell'art. 6, comma 1, afferma che i Comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale. Tali funzioni sono esercitate dai Comuni adottando sul piano territoriale gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa ed al rapporto con cittadini. Inoltre, l'art. 7, comma 1, aggiunge che le Province concorrono alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Di rilievo anche l'art. 40, comma 1, del T.U.I., laddove prevede che le Regioni, in collaborazione con le Province, con i Comuni e con le associazioni e le organizzazioni di volontariato, «predispongono centri di accoglienza destinati ad ospitare, anche in strutture ospitanti cittadini italiani o cittadini di altri Paesi dell'Unione europea, stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza». Il successivo comma 2 della stessa disposizione precisa che i suddetti centri hanno la finalità «di rendere autosufficienti gli stranieri ivi ospitati nel più breve tempo possibile» mentre, ai sensi del comma 3, per centri di accoglienza si tendono «strutture alloggiative che, anche gratuitamente, provvedono alle immediate esigenze alloggiative ed alimentari, nonché, ove possibile, all'offerta di occasioni di apprendimento della lingua italiana, di formazione professionale, di scambi culturali con la popolazione italiana, e all'assistenza socio-sanitaria degli stranieri impossibilitati a provvedervi autonomamente per il tempo strettamente necessario al raggiungimento dell'autonomia personale per le esigenze di vitto e alloggio nel territorio in cui vive lo straniero».

Il modificarsi del fenomeno migratorio e delle crisi umanitarie ha rafforzato la necessità di organizzare un sistema strutturato di accoglienza che ha determinato lo sviluppo di un'attività di programmazione e l'adozione di azioni multilivello, che ha visto il diretto coinvolgimento delle Regioni nell'adozione di disposizioni in accordo con Governo ed Enti Locali. Un esempio è rappresentato dal «Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti famiglie e minori stranieri non accompagnati» definito in esito della Conferenza Unificata del 10 luglio 2014. Il Piano Nazionale rappresenta un passaggio fondamentale, sancendo il principio dell'equa condivisione a livello regionale della distribuzione dell'accoglienza dei migranti e del superamento della logica emergenziale, a favore di un sistema organico e stabile.

L'intervento delle Regioni risulta, in questo sistema, un anello di congiunzione fondamentale: ad esse viene attribuito un ruolo centrale nel reperimento di strutture per l'attivazione degli *hub* regionali e in attività di sensibilizzazione riguardanti il tema dell'integrazione nei territori regionali in collaborazione con gli amministratori locali.

La struttura del sistema di accoglienza si basa sul principio generale di "leale collaborazione" e prevede forme di coordinamento nazionale e regionale, concordate all'interno del Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'Interno con compiti di indirizzo, pianificazione e programmazione in materia di accoglienza.

L'accoglienza, come detto a più riprese, si articola in due fasi: la prima è denominata "prima accoglienza" e prevede il completamento delle operazioni di identificazione del richiedente, la presentazione della domanda di asilo, all'interno dei centri governativi di prima accoglienza; la seconda fase, di accoglienza e di integrazione, c.d. "seconda accoglienza", viene assicurata a livello territoriale dai progetti degli Enti locali nelle strutture del SAI.

L'art 3, comma 6, T.U.I. stabilisce che «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare di concerto con il Ministro dell'interno, si provvede all'istituzione di Consigli territoriali per l'immigrazione, in cui siano rappresentati le competenti amministrazioni locali dello Stato, la Regione, gli enti locali, gli enti e le

associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale». I consigli territoriali per l'immigrazione non sono solo l'elemento di raccordo tra governo centrale e realtà locali per ciò che riguarda le norme sull'immigrazione, ma rappresentano, altresì, l'approccio integrato e compatto, c.d. "a rete", per la gestione del fenomeno migratorio, il cui fulcro è rappresentato dalla Prefettura, Ufficio territoriale del Governo. La Prefettura risulta titolare di una serie di competenze, tra cui la lotta all'immigrazione clandestina, il rilascio delle autorizzazioni all'ingresso per motivi di lavoro e ricongiungimento familiare e la concessione della cittadinanza italiana. Il Prefetto, inoltre, è competente anche con riferimento all'uscita dal territorio dei soggetti stranieri, potendo adottare provvedimenti di espulsione amministrativa degli stranieri presenti sul territorio, secondo quanto previsto dall'art. 13 del T.U.I.

5. Il ruolo degli Enti locali nella dimensione multilivello.

La disciplina del fenomeno migratorio si pone quale punto di intersezione di distinti interventi statali e locali, in un intreccio di competenze che comporta (o dovrebbe comportare) una reale collaborazione tra i vari livelli di governo[587]. Come detto, la dimensione amministrativa locale riveste una rilevanza primaria, se non nell'ambito della "prima accoglienza", con riferimento alla seconda accoglienza e, dunque, in tema di integrazione del soggetto non cittadino, tutelandone quei diritti (fondamentali) che vengono allo stesso riconosciuti in quanto "persona"[588]. In questa dimensione, le funzioni amministrative sono organizzate nella prospettiva della effettiva realizzazione dei diritti fondamentali della persona.

In quest'ottica, il diritto alla "buona amministrazione" potrebbe spingere verso una maggiore valorizzazione del principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118 Cost., come

[587] M. VELTRI, *La governance dell'immigrazione tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI (a cura di), *Diritti oltre frontiera*, cit., p. 290.

[588] Sul punto A. MORELLI, *Immigrazione e Regioni*, cit., p. 1850 che, con riferimento all'ente regionale, afferma come «in linea con i principi ispiratori dell'ordinamento, infatti, esse assicurerebbero un prezioso servizio al pieno sviluppo della persona umana in quanto tale, a prescindere dalla sua provenienza».

principio organizzativo fondato sulla collaborazione tra i diversi livelli di governo, volto a promuovere forme di autonomia adeguate e differenziate in base agli specifici contesti territoriali[589]. Come detto, l'art. 3 T.U.I., attribuisce agli altri Enti locali, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni, il compito di adottare i provvedimenti necessari per rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena tutela dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana. Dunque, alla luce del principio di leale collaborazione, occorre un coordinamento tra Stato ed Enti locali volto ad operare per il perseguimento di obiettivi comuni, per realizzare al meglio i diritti e le condizioni di vita personali e collettive previste dall'ordinamento.

Con riferimento allo strumento idoneo a realizzare, da un lato, l'auspicato coordinamento e, dall'altro lato, un efficiente sistema di gestione dei flussi e tutela dei diritti fondamentali della persona, si individua l'istituto del "decentramento amministrativo", orientato dal principio di sussidiarietà, quale modello organizzativo efficace per promuovere un potenziamento funzionale all'effettivo esercizio dei diritti della persona[590]. La conseguenza dell'utilizzo dello strumento del decentramento implica, oltre a riconoscere agli Enti locali una maggiore autonomia e più ampie funzioni, anche una rivendicazione di un ruolo più attivo nel concorrere all'acquisizione delle risorse bandite dai fondi europei, evitandosi il rischio che la gestione dell'accoglienza degli immigrati costituisca un ulteriore ed irrimediabile fattore di divario sociale tra aree più ricche e quelle più povere del Paese[591].

Le diverse competenze, nonché le diverse interazioni tra i livelli di governo danno, dunque, vita alla *governance* multilivello, nell'ambito della quale Stato, Regioni ed Enti locali intervengono congiuntamente, entro precisi confini, nelle varie dimensioni

---

[589] M. INTERLANDI, *La dimensione organizzativa dell'accoglienza*, cit., p. 311. Sul punto anche A. MORELLI, *Immigrazione e Regioni*, cit., p. 1849, in cui si afferma che «la sussidiarietà verticale, d'altro canto, esige la leale e solidale cooperazione tra tutti i livelli territoriali di governo, affermando la precedenza di quello più vicino alla comunità dei soggetti interessati e, ancora una volta, il carattere suppletivo dell'intervento dell'ente di livello superiore rispetto a quello di livello inferiore. Affinché siffatto sistema funzioni, è necessario che nessuno degli anelli della catena istituzionale si spezzi. Non si tratta soltanto di una questione di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, ma anche di un problema di coesione e di solidarietà politica». L'A., in particolare, afferma esistente un legame indissolubile tra principio di solidarietà e principio di sussidiarietà, declinato sia in senso verticale che in senso orizzontale (p. 1848).

[590] *Ivi*, p. 312.

[591] *Ibidem.*

della gestione del fenomeno migratorio, anche relazionandosi ad organizzazioni del privato sociale.

In questo quadro, come anche sostenuto dalla Corte costituzionale[592], con riferimento all'ambito di intervento regionale relativo agli stranieri non regolarmente presenti sul territorio, viene riconosciuta alle Regioni la possibilità di intervenire nei settori riconducibili a competenze concorrenti o residuali, come i servizi sociali, l'assistenza sanitaria, l'inserimento scolastico e l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, anche nel caso in cui questi non siano regolarmente presenti sul territorio sulla scorta dell'argomentazione per cui anche lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce alla persona, indipendentemente dalla condizione regolare o meno sul territorio nazionale e nonostante lo Stato abbia competenza esclusiva nel controllo delle frontiere e nel contrasto all'immigrazione irregolare. In conclusione, riservandosi pur sempre allo Stato la competenza esclusiva in tema di controllo delle frontiere e dei flussi in ingresso, qualunque Ente locale ha competenza in tema di salvaguardia dei diritti inviolabili della persona umana, intendendosi assicurare la garanzia del "nucleo duro"[593] dei diritti fondamentali anche agli stranieri in posizione di irregolarità, senza che ciò interferisca in alcun modo con le regole per il rilascio del permesso di soggiorno, che restano riservate alla legge statale sulla base della competenza esclusiva in materia di "immigrazione" e "diritto di asilo"[594].

L'interpretazione sino ad ora proposta appare costituzionalmente orientata anche alla luce dell'art. 114 Cost. che conferma e rafforza il Comune quale comunità autonoma e dotata del carattere della politicità, cioè della capacità di fissare e perseguire fini di

---

[592] Corte cost. n. 269/2010, 299/2010 e 61/2011. In tema, G. BASCHERINI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del «pacchetto sicurezza». Osservazioni a margine delle sentenze 269 e 299 del 2010*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 5, 2010, pp. 3901 ss.

[593] Per una specifica analisi, A. RANDAZZO, *La salute degli stranieri irregolari: un diritto fondamentale "dimezzato"?*, in *Consulta Online*, 6 giugno 2012, p. 20 ss. L'A. afferma come la previsione dell'esistenza di un "nucleo duro" di tutela se, da un lato, sembra un approdo ermeneutico - figlio del principio di solidarietà – che si configura come una conquista fondamentale per la tutela dei diritti fondamentali, dall'altro lato, appare un risultato alquanto ambivalente e dal contenuto elastico, privo di confini univoci.

[594] Corte cost. n. 194/2019.

carattere generale[595]. Il livello comunale, come è stato sostenuto, è il meglio attrezzato per comprendere e affrontare le criticità relative alla convivenza e all'integrazione che si presentano in concreto[596]. Dunque, il Comune, così come delineato dall'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 267/2000 (T.U. Enti locali) è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo, avendo titolo a esercitare rilevanti funzioni amministrative concernenti i problemi della sicurezza, della vita sociale e dell'accoglienza.

6. Il ruolo uniformante dello Stato e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni.

Chiarito, dunque, che le Regioni (e gli Enti locali) possono legittimamente intervenire nella disciplina di alcuni profili del fenomeno migratorio, rimane una questione interpretativa che attiene alla portata delle lettere a) e b) dell'art. 117, comma 2, Cost., al fine di comprendere (ed eventualmente circoscrivere) l'ambito di intervento statale. A tal proposito, è stato rilevato[597] come le materie «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e «immigrazione» siano state spesso considerate come l'una a complemento dell'altra, riservandosi allo Stato una discrezionalità pressoché assoluta in ordine alla loro disciplina[598].

Da tale angolazione, si è parlato di «predominio della normativa statale»[599] che, tuttavia, non ha impedito, l'affermazione di peculiarità soprattutto di alcuni ordinamenti regionali che, in alcuni casi, hanno conosciuto al loro interno importanti evoluzioni (che verranno analizzati in seguito). Tali peculiarità, tuttavia, solo fino a

---

[595] Sul ruolo positivo dei Comuni nella gestione dei flussi si veda M. GIOVANNETTI, *Il sistema di accoglienza e protezione per richiedenti asilo e rifugiati nei piccoli comuni italiani*, in *Contesti. Città, territori, progetti*, n. 1-2, 2017, p. 16 ss.

[596] G. TARLI BARBIERI, *Immigrazione e competenze*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019, p. 1677.

[597] P. PASSAGLIA, *«Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (...e torna sulla portata delle enunciazioni di principî contenute negli statuti)*, in *Foro.it*, n. 1, 2006, p. 352. Più di recente, v. C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale*, cit., p. 159.

[598] Corte cost., sent. n. 277/2014, n. 202/2013, n. 172/2012 e n. 250/2010. Ciò deriverebbe anche dal fatto che la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero è collegata al bilanciamento di molteplici interessi pubblici, salvo sempre il rispetto degli obblighi internazionali, sulla base dell'art. 117, comma 1, Cost., e di quelli costituzionali.

[599] G. TARLI BARBIERI, *Immigrazione e competenze*, cit, p. 1669.

un certo punto si iscrivono in quella sorta di «regionalismo differenziato di fatto» che caratterizza il nostro Paese in punto di effettiva capacità di gestione[600]. Difatti, l'attribuzione alla potestà esclusiva dello Stato di tale materia è orientata, secondo parte della dottrina, non tanto alla difesa dei confini nazionali da flussi in ingresso incontrollati [a ciò è destinata la lett. b)], quanto alla garanzia di una disciplina omogenea e uniforme dei diritti e dei doveri degli stranieri su tutto il territorio, a fronte del rischio che a livello regionale o locale prevalgano politiche scoordinate e discriminatorie riguardo a soggetti non equiparabili in tutto ai cittadini e, dunque, astrattamente non destinati a usufruire allo stesso modo delle norme giuridiche prodotte dagli organi legislativi[601].

La «condizione giuridica dello straniero» sembra potersi interpretare come il complesso dei diritti civili, sociali e politici di cui lo straniero deve essere titolare e che discendono necessariamente dalle norme e dai trattati internazionali in tema di diritti fondamentali della persona ai quali la legge, che regola la condizione giuridica dello straniero, deve conformarsi, ai sensi dell'art. 10, comma 2, Cost.[602]. Con

---

[600] *Ibidem*.

[601] C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale*, cit., p. 147. Sul ruolo di coordinamento, P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative*, cit., p. 1152 ss. L'A. per giustificare l'istituto del coordinamento statale evidenzia gli obiettivi cui lo stesso appare orientato e in particolare: «a) la conoscenza reciproca delle problematiche ed esigenze locali e nazionali in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione; b) la collaborazione reciproca al migliore esercizio delle funzioni legislative ed amministrative spettanti allo Stato e alle Regioni in materie anche indirettamente rilevanti ai fini dell'ordine pubblico, del mantenimento della sicurezza e della disciplina dell'immigrazione extracomunitaria; c) la prevenzione di controversie reciproche sull'invasione di competenze (che a causa della vaghezza delle denominazioni e della trasversalità delle materie si potrebbe verificare soprattutto a proposito dei diversi aspetti concernenti la sicurezza, la polizia amministrativa e la disciplina della condizione giuridica dei cittadini extracomunitari); d) la prevenzione del verificarsi nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione di uno dei casi in cui il Governo sarebbe chiamato ad esercitare poteri sostitutivi ai sensi del comma 2 dell'art. 120 Cost.; e) la prevenzione di situazioni a causa delle quali per motivi di sicurezza nazionale possa essere disposto lo scioglimento del Consiglio regionale o la rimozione del Presidente della Giunta regionale ai sensi dell'art. 126 Cost.; f) l'esercizio coordinato della potestà amministrativa e finanziaria dello Stato e delle Regioni su quelle materie (p. es. l'individuazione di criteri per la distribuzione del fondo perequativo previsto dall'art. 119 Cost. o per la predisposizione delle quote di ingresso di cittadini extracomunitari); g) il coordinamento tecnico-operativo tra l'attività svolta dai corpi di polizia locale e regionale e quella svolta dalle Autorità statali (nazionali, provinciali e locali) di pubblica sicurezza» (p. 1153).

[602] F. BIONDI DAL MONTE, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in *Le Regioni*., n. 3, 2008, p. 655, secondo cui la condizione giuridica dello straniero è il risultato delle situazioni giuridiche che hanno come destinatario o beneficiario lo straniero e che ne individuano e ne definiscono complessivamente la posizione nell'ordinamento italiano.

riferimento, invece, alla materia specifica dell'«immigrazione», essa sembra, di contro, potersi riferire a tutte le misure relative alla disciplina degli ingressi, dei soggiorni e degli allontanamenti, inclusi i criteri, i modi e le attività dei pubblici poteri statali in tema di programmazione del numero degli ingressi degli stranieri (per es., il sistema della determinazione di quote massime di visti di ingresso rilasciabili nel medesimo periodo di tempo)[603].

Ciò posto, le questioni attinenti alla gestione dei flussi migratori necessitano inevitabilmente, sia per la complessità che per gli aspetti strettamente collegati al concetto di "sovranità statale", di un intervento statale[604]. L'esigenza di un coordinamento si impone anche alla stregua della giurisprudenza costituzionale che, spesso, ha dovuto dirimere controversie relative al tentativo di alcune Regioni di espandere le proprie competenze[605]. Pertanto, appare irrinunciabile un intervento statale che legittimi eventuali discipline di livello, per l'appunto, statale, orientate a fissare condizioni minime e territorialmente omogenee per l'accesso e il godimento, da parte degli stranieri, di diritti e prestazioni, anche in ambiti materiali in cui le Regioni hanno una competenza legislativa residuale[606]. Sul punto, la Corte

---

[603] P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione del nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, p. 524.

[604] Da intendersi così come delineato in M. INTERLANDI, *Il ruolo degli enti locali per*, cit., p. 167. L'A. afferma che «il modello autonomistico richiede una architettura istituzionale a geometria variabile, che attribuisca allo Stato un ruolo incisivo nella funzione di indirizzo, di coordinamento e di controllo, in grado di orientare, ma anche sostenere le iniziative locali alla effettiva promozione del benessere sociale. Si tratta di valorizzare quanto già è scritto nella nostra Costituzione, all'art. 120, che pone la coesione sociale al centro del disegno organizzativo in cui si collocano i rapporti tra i diversi livello di governo, prevendo l'esercizio dei poteri sostitutivi, quale massima espressione della funzione unitaria posta in capo allo Stato, quando è necessario tutelare i livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali».

[605] G. TARLI BARBIERI, *Immigrazione e competenze*, cit., p. 1678, afferma che «in alcuni ambiti la giurisprudenza costituzionale si è dimostrata indubbiamente sensibile alle esigenze unitarie, a cominciare dalla definizione della materia "immigrazione", di cui all'art. 117, comma 2, lett. b), Cost. Essa infatti comprende, come si legge da ultimo nella richiamata sent. n. 194/2019, non solo gli "aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale" (sentt. nn. 134, 229/2010; 61/2011; 2/2013) ma anche "le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno" (sent. n. 156/2006). In questa materia al legislatore statale è riconosciuta un'ampia discrezionalità (sentt. nn. 172/2012; 202/2013; 277/2014), "collegata al bilanciamento di molteplici interessi pubblici" (sentt. nn. 250/2010; 172/2012), comunque nel rispetto degli obblighi internazionali (sentt. nn. 245/2011; 172/2012; 202/2013) e di una ragionevolezza intrinseca (sent. n. 172/2012)».

[606] Per D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006, p. 1036, assicurare una certa uniformità territoriale garantirebbe, da un lato, il rispetto degli obblighi internazionali concernenti la posizione giuridica dello straniero, di cui all'art.

costituzionale ha ancorato questa interpretazione al carattere finalistico dell'azione di coordinamento, prevedendo che il livello centrale non si debba arrestare alla determinazione dei principi fondamentali che regolano la materia, potendo prevedere anche disposizioni puntuali che appaiano strettamente necessarie al raggiungimento degli obiettivi prefissati[607].

A tal proposito, è possibile richiamare la competenza statale "trasversale" in tema di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», prevista all'art. 117, comma 2, lett. m), la cui *ratio* risiede nella necessità di contemperare le esigenze regionali e locali con la garanzia di uno *standard* uniforme nel godimento dei diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale[608]. Per quanto qui interessa, si può evidenziare brevemente come per "livelli essenziali delle prestazioni" devono essere intesi i livelli di garanzia necessari ad assicurare un certo grado di uniformità e omogeneità nelle condizioni di vita su tutto il territorio nazionale, sia al cittadino italiano che allo straniero. Di conseguenza, nell'ambito della cornice statale fissata ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., le Regioni sarebbero chiamate ad assicurare (quantomeno) i livelli essenziali delle prestazioni definiti dalla competenza dello Stato, non solo con riferimento ai cittadini ma anche in relazione ai soggetti stranieri, salvo prevedere eventuali condizioni di maggior

---

10, comma 2, Cost.; dall'altro lato, eviterebbe una eccessiva differenziazione nelle opportunità offerte ai cittadini stranieri lungo un territorio a geometria variabile, a seconda, dunque, della specifica sensibilità politica che certe amministrazioni regionali possono assumere durante il tempo della rispettiva legislatura.

[607] La Corte costituzionale, nella sent. n. 376/2003, afferma che «il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento – che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – possa essere concretamente realizzata». Sul punto, v. anche Corte cost. nn. 414/2004 e 229/2011.

[608] Sul punto, si veda la pronuncia della Corte cost. n. 282/2002, in riferimento alla competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni che, nell'occasione, ha affermato che non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea a investire tutte le materie rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

favore e, dunque, mediante un innalzamento degli *standard* minimi previsti dall'ente statale[609].

Volendo ricapitolare, in primo luogo, è stato delineato l'ambito di competenza esclusiva statale, circoscritto alla disciplina delle condizioni di ingresso e soggiorno dello straniero sul territorio, inclusi, di certo, tutti gli aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, nonché all'eventuale regolarizzazione degli immigrati presenti sul territorio. In secondo luogo, attraverso anche il supporto della giurisprudenza costituzionale, sono stati riconosciuti alle Regioni spazi d'intervento sia a favore della popolazione straniera sia, soprattutto, su molti aspetti delle politiche *per* l'immigrazione, riconducibili ai titoli di competenza concorrente o residuale, quali i servizi sociali, l'assistenza sanitaria, l'inserimento scolastico e l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, con il coinvolgimento degli Enti locali. In ultima istanza, sono state altresì ricomprese nelle facoltà del legislatore regionale, per le materie di propria spettanza, la garanzia degli "ulteriori" diritti (comunque ricompresi nell'alveo dei diritti fondamentali dell'uomo) nonché l'innalzamento dei livelli di tutela dei diritti, con riferimento agli standard già previsti a livello statale, prevedendo quindi un trattamento più favorevole (è, dunque, mai *in peius*) di quello fissato a livello statale.

7. Le *Comunidades autonomas* nell'esperienza spagnola. Brevi cenni.

Il punto di partenza della disamina sul ruolo degli enti territoriali spagnoli in tema di gestione dei flussi e, dunque, sul decentramento territoriale rispetto alla disciplina e alla gestione dell'immigrazione e dell'integrazione degli stranieri deve necessariamente partire dalla presa d'atto della netta impostazione centralistica impressa inizialmente alla materia dalla disposizione contenuta nell'art. 149.1.2 della Costituzione del 1978, che riserva alla competenza esclusiva statale «Nazionalità, immigrazione, emigrazione, Statuto degli stranieri, diritto di asilo». Tale disposizione veniva inizialmente interpretata nel senso di escludere radicalmente la legittimità di

[609] In tema, F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2008, pp. 562 ss.

interventi normativi delle *Comunidades Autonomas* (in seguito CCAA) in quest'ambito, in ossequio a una lettura rigorosa del concetto di "competenza esclusiva statale"[610].

Questa lettura della disposizione entra però sempre più in crisi, alla luce dell'impatto che l'immigrazione ha avuto sul sistema spagnolo che, per ragioni geografiche, si trova da sempre in prima linea nella gestione dei flussi. Un simile contesto rendeva evidente come le amministrazioni regionali e locali sarebbero state chiamate a giocare un ruolo centrale nella gestione del fenomeno migratorio, in ragione della «efficacia amministrativa e prossimità al cittadino delle amministrazioni autonome»[611]. Tale ruolo viene riconosciuto espressamente con l'adozione della *Ley Orgánica* n. 2/2009, dell'11 dicembre 2009, di riforma della *Ley Orgánica* n. 4/2000, con cui si riconosce la possibilità di un reale pluralismo politico-territoriale nella gestione dell'immigrazione e, dunque, che i diversi livelli di governo e le diverse comunità territoriali possano esprimere visioni differenti in maniera.

All'art. 2-bis, vengono stabiliti i principi relativi alla politica dell'immigrazione, chiarendo come l'azione statale debba svolgersi senza pregiudicare le competenze che possano essere state assunte dalle CC.AA. e dagli Enti locali[612], mentre all'art. 2-ter si individua come obiettivo «la piena integrazione degli stranieri», affermando espressamente che la relativa azione dovrà svolgersi «nei termini previsti dalla Costituzione, dagli Statuti di autonomia e dalle altre leggi» e, soprattutto, all'interno di una collaborazione fra tutti i livelli di governo.

La questione attinente il "riparto di competenze" ha portato anche il *Tribunal Constitucional* a pronunciarsi con sentenza n. 31 del 28 giugno 2010 che, sulla scorta dell'art. 149.1.2 CE, definisce gli spazi che la stessa disposizione costituzionale avrebbe lasciato alla fonte statutaria nell'attribuire competenze alle CC.AA. (nella

---

[610] F. E. GRISOSTOLO, *Immigrazione e decentramento territoriale*, cit., p. 90. Sul punto, si veda anche J. A. MONTILLA MARTOS, I. GARCIA VITORIA, J. L. RODRIGUEZ CANDELA, *Politica y normativa espanola sobre inmigracion y asilo. Bajo perfil o inaccion*?, in *Anuario CIDOB de la inmigracion*, 2017, p. 120. Per un inquadramento generale, si veda E. AJA FERNANDEZ, J. A. MONTILLA MARTOS, E. ROIG MOLES, *Las comunidades autonomas y la inmigracion*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006; J. A. MONTILLA MARTOS, M. DEL CAMINO VIDAL FUEYO, *Las competencias en inmigracion del Estado y de las Comunidades Autonomas*, *Centro de Estudio Politico y Constitucionales*, 2007.

[611] F.E. GRISOSTOLO, *Immigrazione e decentramento territoriale, cit.,* p. 91.

[612] *Ivi*, p. 94.

specie, ad oggetto del sindacato del *Tribunal* si poneva un contrasto tra la disposizione costituzionale e lo Statuto Catalano)[613].

In primo luogo, il *Tribunal Constitucional* ribadisce che la competenza legislativa esclusiva in materia di immigrazione è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 149.1.2 CE, tanto che se l'art. 138 dello Statuto catalano, rubricato «*Inmigración*», pretendesse di attribuire la relativa competenza alla C.A. esso sarebbe senza dubbio incostituzionale. Tuttavia, la sentenza ritiene che la costituzionalità di una disposizione non vada valutata sulla base della sua rubrica ma del suo concreto contenuto e che, in particolare, sia possibile dare un'interpretazione costituzionalmente orientata della competenza «*Inmigración*» prevista dallo Statuto catalano, secondo la quale essa non coinciderebbe con la competenza esclusiva statale di cui all'art. 149.1.2 CE, con la conseguenza che non si darebbe contrasto fra le due norme[614]. Dunque, l'interpretazione costituzionale non qualifica la competenza esclusiva statale come onnicomprensiva di tutte le materie che, in qualche modo, sono collegate alla gestione dell'immigrazione. Al contrario, la competenza in tema di immigrazione delle CC.AA. deve essere interpretata alla luce delle competenze che ricadono sugli stessi enti territoriali in materia sociale (educazione, assistenza sociale, sanità, politiche della casa, cultura, etc.) ai sensi dell'art. 148.1.20 CE[615].

Il *Tribunal*, infine, sofferma l'attenzione sulla partecipazione delle CC.AA. nei procedimenti decisionali dello Stato. In tale contesto, tuttavia, la sentenza segue una linea interpretativa più rigorosa. Da un lato, viene avallata la previsione statutaria che istituisce una Commissione bilaterale Stato-C.A. in materia di immigrazione, ove le questioni presentino uno speciale rilievo per il territorio della Catalogna; dall'altro,

---

[613] Per un inquadramento generale della vicenda, cfr. L. TEDOLDI, *La crisis catalana y el Tribunal Constitucional. Anatomia politologica de la sentencia 31/2010,* in *Investigaciones historicas: Epoca moderna y contemporanea*, n. 2, 2024, pp. 899 ss.; M. APARICIO WILHALMI, *La decision sobre las competencias relacionadas con la inmigracion*, in *Revista catalana de dret public*, n. 1, 2010, pp. 352 ss.

[614] In tema, J.M. CASTELLÀ ANDREU, *La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el estatuto de autonomia de cataluna y su significado para el futuro del estado autonomico*, in *Federalismi.it*, 06 ottobre 2010, p. 7 ss.; V. AGUADO I CUDOLÀ, *La decision del Tribunal Constitucional con respeto a las competencias sobre inmigracion en el Estatuto de Autonomia de Cataluna de 2006*, in *Revista catalana de dret public*, n. 1, 2010, p. 368.

[615] Sul punto V. AGUADO I CUDOLÀ, *La decision del Tribunal Constitucional*, cit., pp. 370 ss.

circoscrive l'effettiva valenza di questa apertura, laddove chiarisce che è comunque lo Stato, con propria legge, a determinare liberamente termini, forme e condizioni della partecipazione della C.A., senza che i casi in cui tale partecipazione è prevista possano impedire o menomare il libero e pieno esercizio delle competenze statali. La conclusione interpretativa in tema di rapporto Stato-CC.AA. pone un punto fermo sulla possibilità che, in virtù di una sola disposizione statutaria, la C.A. possa essere abilitata a incidere con modalità vincolanti sulla politica statale dell'immigrazione[616]. Alla luce della sentenza appena analizzata le CC.AA. hanno iniziato a manifestare interesse alla gestione dei flussi. Da parte degli enti territoriali tale volontà si rintraccia nei c.d. Piani di Immigrazione, atti di natura programmatica che intendono definire la linea operativa intrapresa dall'ente per la gestione dell'immigrazione. Tutte le comunità hanno elaborato un piano di immigrazione. Tuttavia, nella maggior

[616] Si riporta il punto 111 della STC 31/2010: «Del capítulo I del título V, sobre las "Relaciones de la Generalitat con el Estado y con otras Comunidades Autónomas", se impugnan los arts. 174.3, 176.2 y 3, 180, 182.1, 2 y 3, y 183 EAC. Las posiciones de las partes han quedado consignadas en los antecedentes 102 a 106. El art. 174.3 EAC dispone que la Generalitat "participa en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y las leyes." Los Diputados recurrentes discuten la posibilidad de que un Estatuto establezca la participación autonómica en organismos o instituciones estatales en ausencia de una previsión constitucional que lo permita. El precepto en cuestión es lo suficientemente genérico e impreciso como para que no sea posible determinar su sentido si no es por relación con las normas ("el presente Estatuto y las leyes") a las que se remite la precisa definición de cada uno de sus términos. Cuáles hayan de ser "las instituciones" y "los organismos" estatales en los que pueda verificarse la participación orgánica referida en el precepto y cuáles "los procedimientos de toma de decisiones del Estado" en cuyo decurso sea factible la participación funcional en él mencionada, son extremos que, junto con el de la definición misma de la participación de la Generalitat, sus presupuestos y su alcance, sólo pueden precisarse a la luz de otros preceptos estatutarios también recurridos, por un lado, y de las propias leyes mencionadas por el precepto, por otro. Respecto de estas últimas sólo habremos de decir que, como ha sostenido el Abogado del Estado, es evidente que únicamente podrán ser leyes estatales, pues precisamente a la participación orgánica y funcional respecto del Estado se refiere el precepto recurrido. En ambos casos debemos ya adelantar que las referidas participaciones orgánica y funcional necesariamente han de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado, lo que excluye que la participación se sustancie en la integración de órganos decisorios por cuanto tiene de perturbador para la recta y cabal delimitación de los ámbitos competenciales propios y, en último término, para la efectiva distribución territorial del poder entre sujetos democráticamente responsables, pudiendo manifestarse, en cambio, en órganos de consulta y asesoramiento y a través de los procedimientos correspondientes (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FFJJ 11 a 13). En definitiva, el art. 174.3 EAC ha de interpretarse en el sentido de que prevé una participación orgánica y procedimental de la Generalitat que habrá de ser regulada por la legislación estatal y que no puede sustanciarse respecto de los órganos decisorios del Estado ni impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales. Interpretado en esos términos, el art. 174.3 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo».

parte dei casi hanno esaurito il periodo di applicazione per il quale erano stati concepiti e, con esso, i loro effetti, senza essere stati rinnovati[617]. Volendo brevemente esemplificare, il piano dell'Andalusia[618], ancora in vigore, annovera tra gli obiettivi quello di «rispondere alle esigenze delle persone richiedenti asilo, rifugio o protezione internazionale residenti in Andalusia» nonché di «prepararsi all'assunzione di competenze in materia di asilo e rifugio da parte della Comunità Autonoma di Andalusia»[619]. Al Piano, inoltre, viene allegato il c.d. Piano operativo[620] che rappresenta l'obiettivo da raggiungere, il risultato atteso e la misura impiegata per raggiungere il risultato[621].

Alla luce di tutto quanto sino ad ora affermato, appare indubbio come le differenti competenze statali-territoriali impongano l'implementazione di soluzioni di raccordo per orientare verso lo stesso obiettivo l'intero sistema di gestione dei flussi. A questo proposito, come strumento di raccordo organico spicca la *Conferencia Sectorial de Inmigración*[622]. La Conferenza ha un ventaglio di competenze piuttosto ampio: dalle competenze di natura maggiormente "conoscitiva" o "informativa" (analisi del

---

[617] J. A. MONTILLA MARTOS, I. GARCIA VITORIA, J. L. RODRIGUEZ CANDELA, *Politica y normativa espanola*, cit., p. 120 ss.

[618] Junta de Andalucia, Conserjeria de la Precidencia, Administracion Pubica y Interior, Estrategia Andaluza para la inmigracion 2021-2025: inclusion y convivencia, in https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Estrategia_Andaluza_Inmigracion_2021_2025_inclusionyconvivencia_.pdf. Per un'analisi completa delle politiche andaluse si veda I. BLAZQUEZ RODRIGUEZ (a cura di), *Competencia y estrategias de las Comunidades Autonomas en materia de inmigracion. Una vision desde la Comunidad Autonoma de Andalucia*, Sevilla, Junta de Andalucia, 2009.

[619] Junta de Andalucia, Conserjeria de la Precidencia, Administracion Pubica y Interior, Estrategia Andaluza para la inmigracion 2021-2025, cit., p. 19: «Afrontar las necesidades de las personas solicitantes de Asilo, Refugio o Protección Internacional residentes en Andalucía»; «Preparar la asunción de competencias en el ámbito del Asilo y Refugio por la Comunidad Autónoma de Andalucía».

[620] Junta de Andalucia, Conserjeria de la Precidencia, Administracion Pubica y Interior, Estrategia Andaluza para la inmigracion 2021-2025: inclusion y convivencia – Plan operativo de 2024, aprobado el 01 de julio de 2024, in https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/inline-files/2025/01/PO%202024_VF.pdf

[621] Per l'anno 2024, in tema di «Accoglienza» («Acogida») il Piano andaluso pone l'attenzione esclusivamente sulla figura del minore straniero.

[622] Introdotta con *Ley Orgánica* 2/2009, la *Conferencia Sectorial de Inmigración* è composta dal Ministro del Lavoro, che la presiede, e dai membri degli Esecutivi regionali competenti in materia, nonché da rappresentanti delle due città di Ceuta e Melilla. La parte statale è tuttavia integrata dal titolare della Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (che ha il compito di assistere la Presidenza) e dagli alti funzionari titolari degli uffici dell'amministrazione statale competenti per le questioni di volta in volta in discussione (o designati dagli stessi), che partecipano alla Conferenza con diritto di parola ma non di voto.

fenomeno migratorio, delle normative in corso di elaborazione in materia) a quelle propriamente decisorie, come la determinazione dei criteri di distribuzione dei fondi statali di sostegno alle azioni delle CC.AA., delle forme di collaborazione fra livelli di governo, degli obiettivi e azioni comuni in tema di politica migratoria[623].

In conclusione, di fronte a questo quadro complessivo del ruolo di CC.AA. nell'esperienza spagnola e alla luce della pronuncia del *Tribunal Constitucional* di cui sopra, che vede gli enti territoriali rivestire un primario ruolo esclusivamente con riferimento all'assistenza sociale e alle tematiche ad essa connesse, è possibile affermare come vi siano delle similitudini tra il sistema spagnolo e il sistema italiano. Difatti, sulla scorta dell'impalcatura della Costituzione spagnola, sono devolute alla competenza esclusiva statale le materie concernenti l'ingresso dei soggetti non cittadini. In questa prospettiva, tanto le Regioni quanto le CC.AA. hanno posto in essere politiche pubbliche sulla base delle generiche competenze in materia sociale di cui erano titolari. Da tale angolazione, è possibile sostenere l'esistenza dell'analogia con l'ordinamento italiano che fonda la distinzione tra politiche *di* immigrazione e politiche *per* l'immigrazione quale elemento di delimitazione delle competenze statali da quelle regionali.

8. La gestione dei flussi nella prospettiva degli enti territoriali e buone pratiche di accoglienza.

Se è vero che l'autonomia locale richiede, anche in una logica asimmetrica, un rafforzamento del ruolo dello Stato, nell'esercizio unitario di funzioni che sono volte a garantire l'omogeneità della garanzia dei diritti sociali sul territorio nazionale, è pure vero che occorre tener conto della evoluzione che sta seguendo lo sviluppo del fenomeno della normazione locale/territoriale[624], alla luce della circostanza per cui l'effettività dei diritti non può prescindere dalle competenze amministrative degli enti territoriali più prossimi alla persona[625].

---

[623] F. E. GRISOSTOLO, *Immigrazione e decentramento*, cit. p. 117.
[624] M. INTERLANDI, *Il ruolo degli enti locali*, cit., p. 157.
[625] *Ivi*, p. 160.

Il fenomeno dell'immigrazione viene contemplato in quasi tutti gli Statuti regionali[626]. Con riferimento all'effettivo godimento dei diritti da parte degli stranieri, le Regioni, soprattutto a seguito della riforma del 2001, sono state protagoniste nell'affermazione della c.d. «cittadinanza sostanziale»[627]. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 194/2019, ha affermato che il nuovo T.U. sull'immigrazione non modifica le norme di rango legislativo che consentono alle Regioni, alle Province, ai Comuni e agli altri enti di promuovere o svolgere attività connesse all'accoglienza e all'integrazione degli stranieri, indipendentemente dal loro *status* (richiedenti, titolari o meno di diritto di asilo)[628]. Inoltre, in diverse pronunce, la Corte ha ribadito che, nonostante molti aspetti relativi allo *status* degli immigrati sono riconducibili a titoli competenziali esclusivi dello Stato, ben possono le Regioni disporre in ordine a taluni diritti, nei limiti della propria sfera di attribuzioni[629]. Da tale impostazione può ricavarsi l'interpretazione per cui, in tema di diritti fondamentali, perde di significato ogni distinzione fondata su "prima accoglienza" di competenza statale e "seconda accoglienza" di competenza regionale, alla luce della necessaria tutela di quei principi fondamentali inseriti in Costituzione che si legano al concetto stesso di dignità e di persona umana avente, per ciò solo, un patrimonio di diritti irretrattabile. Tale impostazione appare coerente con il disposto dell'art. 2 Cost., nella parte in cui sancisce il fondamentale principio secondo cui è la "Repubblica" che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e non esclusivamente lo "Stato". Di conseguenza, la competenza per la tutela dei diritti fondamentali appartiene a tutti gli apparati amministrativi, di ogni livello e di qualsiasi circoscrizione territoriale. Il riconoscimento costituzionale dei diritti in capo agli stranieri, esplicitamente garantito dalla Costituzione, è stato specificato e argomentato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha

---

[626] T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato, Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino - 15, 2020, Napoli - Torino, Edizioni Scientifiche Italiane - Università degli Studi di Torino, 2020, p. 401.
[627] D. BIFULCO, *Cittadinanza sociale, eguaglianza e forma di Stato*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, 1999, pp. 327 ss., qualifica come «cittadinanza sostanziale» il connubio sotteso ai concetti di cittadinanza e diritti sociali.
[628] G. CONTI, *Troppo presto per giudicare... ma con qualche premessa interpretativa generale. I ricorsi in via principale di cinque Regioni contro il c.d. «decreto sicurezza e immigrazione» (Nota alla sentenza 194 del 2019 della Corte Costituzionale),* in *formucostituzionale.it*, 9 agosto 2019, p. 11.
[629] T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico*, cit., p. 401.

delineato un *minimum* inderogabile attraverso una interpretazione della Carta che non appare limitato al solo dato testuale delle disposizioni ma si spinge sino ai principi fondanti l'essenza stessa della Costituzione[630]. Difatti, la Corte sulla base dell'art. 2 Cost. è, di volta in volta, giunta a definire quel nucleo di diritti fondamentali che devono garantirsi indipendentemente dalla presenza dello *status* di cittadino o di una condizione di regolare presenza nel territorio nazionale, come nel caso dell'estensione agli stranieri, a prescindere dalla regolarità del titolo di soggiorno, delle garanzie di cui all'art. 13 Cost[631].

Le Regioni, in particolare, hanno dato prova di aver compreso il ruolo loro spettante di garante dei diritti fondamentali dell'uomo anche nei confronti di soggetti cittadini di Paesi extra-Ue privi di regolare permesso di soggiorno.

È il caso dell'Emilia-Romagna che, nel corso degli anni, ha realizzato numerose azioni orientate a garantire la tutela dei diritti agli stranieri presenti nel territorio regionale a prescindere dal possesso del requisito formale della "regolarità amministrativa".

Lo Statuto regionale testimonia proprio la vocazione di apertura e protezione, non solo per i cittadini italiani, ma per quanti si trovino sul territorio emiliano-romagnolo indipendente dalla regolarità del soggiorno. In particolare, tra gli scopi perseguiti dalla Regione viene formalmente inserito, all'art. 2, comma 1, lett. f), dello Statuto, «il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi, assicurando, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti»[632]. Inoltre, tra le misure maggiormente rilevanti, spicca l'introduzione di un sistema per l'osservazione del fenomeno migratorio cui si connette una programmazione, di concerto con gli enti locali, per valutare gli interventi necessari. La programmazione formalmente viene

---

[630] F. MINNI, *Immigrazione e diritti: l'esempio virtuoso dell'Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019, p. 1330 ss.

[631] Corte cost. n. 105/2001, n. 222/2004, n. 275/2017. In tema, si veda M. CARTABIA, *Gli «immigrati» nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Quattro lezioni sugli stranieri*, Napoli, Jovene, 2016, pp. 1 ss.

[632] Tale disposizione – fatta salva dalla Corte cost. n. 379/2004 – prevede, in combinato con l'art 15 dello Statuto, la possibilità per tutti i residenti sul territorio regionale, indipendentemente dalla cittadinanza, di esercitare il diritto di voto.

approvata dal Consiglio regionale mediante un Piano triennale proposto dalla Giunta regionale. Quest'ultima svolge, quindi, un'attività di coordinamento e implementazione del programma, anche grazie un significativo supporto garantito dall'istituzione di un Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio, chiamato a fornire i dati dei flussi e monitorare i fabbisogni lavorativi locali al fine di operare una efficiente realizzazione delle politiche di accoglienza su tutto il territorio regionale[633].

A garanzia dei singoli diritti, vengono coinvolti, pertanto, anche gli Enti locali, sulla scorta della volontà di promuovere e cooperare per l'implementazione delle politiche di integrazione degli stranieri sul territorio, pur riservandosi espressamente - la Regione - un proprio potere sostitutivo in caso di inadempimento degli obiettivi prefissati da parte degli stessi enti territoriali[634] che spaziano dall'accesso allo studio, alla sanità, sino alla predisposizione di politiche abitative e che vengono resi accessibili anche a soggetti non provvisti di regolare titolo di soggiorno. Si tratta, dunque, di una disciplina che si sostanzia su un concetto di uguaglianza sostanziale in ordine alla tutela di diritti costituzionalmente fondamentali e riconducibili al concetto stesso di persona umana e, pertanto, tutelabili indipendentemente dalla qualificazione di regolare o meno in capo al soggetto straniero.

Volendo analizzare, altresì, la gestione della Provincia autonoma di Trento, per quanto concerne le politiche per gli stranieri, la disciplina organica in materia di immigrazione a livello provinciale risulta essere molto datata, in quanto risalente al 1990. La l.p. 2 maggio 1990, n. 13, ha introdotto una serie di principi di massima apertura e di sostanziale parificazione tra cittadini italiani e stranieri residenti sul territorio provinciale. All'art. 7, comma 2, viene innanzitutto previsto come «gli apolidi, i profughi ed i rifugiati possono beneficiare degli interventi di cui alla presente legge, ove non usufruiscano di più favorevoli o analoghi benefici in forza della normativa comunitaria, statale e provinciale», confermando, al comma 3, che «la presente legge non si applica ai cittadini immigrati dei Paesi extracomunitari, quando per gli stessi siano previste norme particolari più favorevoli anche in

[633] Cfr. F. MINNI, *Immigrazione e diritti*, cit., p. 1336.
[634] *Ibidem*.

attuazione di accordi internazionali», qualificandosi espressamente, dunque, quale *standard* minimo di tutela dei diritti della persona umana[635].

In questa prospettiva, la Provincia autonoma di Trento, all'art. 8 della l.p. afferma che «i cittadini extracomunitari immigrati ed i loro familiari sono ammessi ai servizi sociali e alle prestazioni socio-assistenziali previste dalle leggi provinciali», così come, all'art. 9, inoltre, in relazione al diritto alla salute, si spinge ad assicurarne la tutela anche agli stranieri irregolarmente presenti sul territorio provinciale, con riferimento alle cure indifferibili e urgenti, ancorché continuative[636]. In altre parole, anche agli stranieri irregolarmente presenti, sono garantiti gli interventi aventi carattere di indifferibilità in relazione allo stato di bisogno[637].

Volgendo lo guardo altrove, tra le numerose discipline regionali in tema di immigrazione e tutela dei diritti degli stranieri, merita sicuramente un'analisi la disciplina della Regione Toscana. Ai sensi dell'art. 4 dello Statuto regionale, la Regione persegue tra le finalità prioritarie «l'accoglienza solidale delle persone immigrate, secondo i principi del pluralismo delle culture, del reciproco rispetto e dell'integrazione sociale». Alla luce di tale finalità, veniva emanata la l.r. 9 giugno 2009, n. 29, «Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione», la quale veniva impugnata in via principale dal Governo. La Corte costituzionale, con pronuncia n. 269 del 2010, ha ribadito che «lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce

---

[635] Si veda l'art. 1 della l.p. n. 13/1990 laddove afferma che «1. Nel pieno rispetto e valorizzazione della persona umana, la Provincia autonoma di Trento, nell'ambito delle proprie attribuzioni, in armonia con la normativa nazionale e con quella della CEE, promuove adeguate iniziative per il superamento delle difficoltà che ostacolano l'inserimento dei cittadini extracomunitari immigrati nella comunità trentina. 2. La Provincia assicura, in particolare, ai cittadini extracomunitari immigrati ed ai loro familiari l'accesso ai servizi pubblici presenti sul territorio della provincia secondo le modalità e i criteri di cui alla presente legge, allo scopo di promuovere il loro migliore inserimento nella vita sociale e culturale nel rispetto delle loro specifiche identità etniche, culturali e religiose». Per un'analisi approfondita della disciplina si veda S. PENASA, *L'integrazione degli stranieri e l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in Trentino: verso un radicale mutamento di paradigma?,* in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019, pp. 1611 ss.

[636] Art. 9, comma 3: «I cittadini extracomunitari, anche se occasionalmente presenti sul territorio provinciale, sono ammessi comunque alle prestazioni urgenti di assistenza sanitaria di base, farmaceutica, specialistica ed ospedaliera ed inoltre ad azioni di prevenzione collettiva attivate nell'interesse della salute pubblica. Sono assicurati in tale ambito gli interventi di profilassi a mezzo vaccinazioni obbligatorie, gli accertamenti su malattie diffusive nonché l'accesso ai presìdi pubblici per la diagnosi e la cura di stati patologici collegati alla salute pubblica».

[637] S. PENASA, *L'integrazione degli stranieri*, cit. p. 1618.

spettanti alla persona»[638] e, con riferimento al diritto alla salute (oggetto specifico del sindacato costituzionale), affermava «che esiste "un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, che deve in quanto tale essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso"»[639].

La Corte continua affermando che la legge regionale impugnata «in attuazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale in tema di tutela della salute, provvede ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso»[640]. La legge regionale della Regione Toscana, in questa prospettiva, riconosce il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili legate ai diritti fondamentali della persona, per alleviare le situazioni di estremo bisogno, indipendentemente dalla regolarità sul territorio del soggetto straniero e dalla distinzione tra competenze statali e regionali[641].

In conclusione, la breve disamina delle discipline regionali può portare ad affermare come le Regioni[642] abbiano ampi margini di intervento nel campo delle politiche per

---

[638] P. 4.1 del *cons. in dir.*

[639] *Ibidem.*

[640] *Ibidem.*

[641] Sul punto, si veda L. GORI, *Le politiche per l'immigrazione come uno dei tratti distintivi dell'autonomia politica della Regione Toscana, fra sussidiarietà verticale e orizzontale*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019, p. 1792, laddove afferma che l'intervento normativo, pur radicandosi nelle competenze legislative regionali, concorre decisamente a delineare un profilo rilevantissimo della «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» [art. 117, comma 2, lett. a), Cost.] e, più in generale, in tema di «immigrazione», definisce una linea di politica costituzionale volta ad assicurare e promuovere un efficace bilanciamento fra l'esigenza propria dello Stato di tutelare le proprie frontiere e le ragioni insopprimibili della solidarietà umana e della tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

[642] Per l'analisi della disciplina della regione Piemonte si rinvia a G. SOBRINO, *Immigrazione e inclusione nell'esperienza piemontese: potenzialità e limiti del legislatore regionale,* in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019, pp. 1629 ss. Per un'analisi della disciplina veneta, S. DE NARDI, *Sulla richiesta di autonomia differenziata in materia di immigrazione presentata al Governo della Repubblica dalla Regione del Veneto*, *ivi*, pp. 1521 ss. In tema, I. ARCARA, G. NICOLINI, G. RONDELLI, *Il sistema di*

gli stranieri derivanti, non solo dal dettato costituzionale e dalla ripartizione di competenze, ma anche dalla giurisprudenza costituzionale che sin dalle prime pronunce in tema ha disatteso una interpretazione letterale delle disposizioni costituzionali fondate su nette distinzioni tra "cittadini e non", nonché tra "regolari e non", in tema di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo[643]. Da ciò discende un ruolo centrale dell'ente regionale e, in genere, dell'ente territoriale, chiamato in sostanza alla tutela della persona umana, indipendentemente da qualsivoglia riparto formale di competenze, alla luce della concezione universalistica dei diritti fondamentali, proiettata a riconoscere un complesso di posizioni giuridiche originarie in capo alla persona umana in quanto tale.

9. Il ruolo e le funzioni degli enti territoriali alla luce del regionalismo differenziato.

Anche nel campo dell'immigrazione le Regioni hanno dimostrato di essere in grado di svolgere una politica pubblica molto articolata e, per converso, la politica dell'immigrazione svolta dalle Regioni ha mostrato come queste adempiano ai compiti derivanti dagli obblighi statali e realizzino, pertanto, gli interessi nazionali[644]. Volgendo lo sguardo alle prospettive *de jure condendo*, risulta innegabile come il "regionalismo differenziato"[645] in astratto potrebbe conferire margini più ampi di autonomia alle Regioni al fine di consentire il pieno sviluppo di

---

accoglienza e presa in carico dei nuclei di recente immigrazione a Bologna. Possibilità di sperimentazione e integrazione fra pubblico e privato, in *Minorigiustizia*, n. 3, 2019, pp. 147 ss.

[643] L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 70. In tema anche B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadini*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 163 ss.; P. MASALA, *L'inclusione sociale degli immigrati e i limiti alle politiche di esclusione: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2022, pp. 12 ss.

[644] Cfr. S. MANGIAMELI, *Immigrazione e Competenze*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019, p. 1453.

[645] Per un'analisi specifica sul tema si veda A. RUGGERI, *L'autonomia regionale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Diritti Regionali*, n. 1, 2024, pp. 172 ss.; L. VANDELLI, *Il Regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, pp. 574 ss.; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, *ivi*, n. 4/2019, pp. 260 ss.; L. VIOLINI, *Livelli essenziali e regionalismo differenziato: riflettendo sui nessi tra l'art. 117, II comma, lett. m) e l'art. 116, III comma della Costituzione, alla luce dei lavori del CLEO*, in *Federalismi.it*, 21 febbraio 2024; G.M. FLICK, *Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità e interrogativi*, *ivi*, 17 aprile 2024; M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, *ivi*, 27 novembre 2019; L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC, Osservatorio Costituzionale*, n. 1, 2020, pp. 232 ss.

una società multiculturale, integrata e inclusiva[646], sebbene ciò non escluda, al tempo stesso, la necessaria attenzione che tale fenomeno di differenziazione porta con sé, al fine di evitare che sia orientato a squilibrare la forma di Stato regionale fondata – anche – sul principio di solidarietà. Occorre, in questa prospettiva, che il regionalismo differenziato si proponga «di consentire alle Regioni, che hanno sperimentato su singole materie risultati reputati convincenti, di potere ulteriormente darsi regole e procedure idonee a porre le medesime come apripista anche per le altre Regioni su puntuali e circoscritte competenze»[647].

Per disinnescare i principali pericoli di una distorta applicazione del regionalismo differenziato[648], è stato osservato che occorrerebbe un rafforzamento del principio di cui all'art. 5 Cost., ossia orientando l'attenzione verso un'autonomia cooperativa ed integrativa nell'ambito della quale tale principio possa essere tanto un fattore di integrazione quanto un elemento orientato alla formazione di una società omogenea «di eguali»[649], tutelando i diritti fondamentali anche dei non-cittadini, indipendentemente da qualunque distinzione tra "prima" e "seconda" accoglienza, potendosi, in questo modo, portare a piena maturazione quella dimensione regionale orientata alla tutela delle libertà fondamentali della persona alla luce dei valori legati al principio di solidarietà che gli enti pubblici e, in particolare, quelli territoriali, sono tenuti a «soddisfare, per ragioni istituzionali, oltreché per tradizione, e ciò proprio in considerazione della loro "prossimità, culturale e territoriale, rispetto alle esigenze della comunità che vive ed opera in quell'ambito"»[650].

---

[646] L. BUSCEMA, *La dimensione regionale della gestione dei fenomeni migratori*, in *Diritti Regionali*, n. 3, 2019, pp. 2 ss.

[647] R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, pp. 6 ss.

[648] Sui potenziali rischi del regionalismo differenziato, P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3, 2018, pp. 1 ss.; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2017, pp. 3 ss.; I.A. NICOTRA*, Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019, pp. 2 ss.; G. MACCIOTTA, *Regionalismo differenziato: una logica di sistema, perché sia efficace e non un privilegio di pochi*, in *Astrid Rassegna*, n. 6, 2019, pp. 1 ss.; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, pp. 646 ss.

[649] A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, n. 1, 2018, p. 32.

[650] E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, speciale 2012, p. 4. Sul punto

Nonostante talune Regioni abbiano provato a innescare meccanismi d'intesa al fine di ottenere maggiore autonomia in tema di gestione dei flussi migratori[651], allo stato, la materia "immigrazione" non pare poter divenire oggetto di differenziazione, secondo quell'impostazione che non può superare il dato dell'incompetenza regionale, costituzionalmente prevista, in ordine alla gestione dei flussi in ingresso. Sebbene l'impostazione formalistica, come appena detto, non sembri poter consentire alle Regioni di vantare una competenza in materia di gestione dell'immigrazione, parte della dottrina ha avanzato una impostazione in grado, in astratto, di permettere agli stessi enti di ottenere maggiori margini di manovra in materia.

L'impostazione proposta dalla dottrina[652] fonda le basi sull'art. 118 Cost., nella parte in cui, al comma 3, afferma che «la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117». Tralasciando la lett. h), avente ad oggetto «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale», la lett. b) si riferisce esattamente alla materia «immigrazione». Di conseguenza, quest'ultima materia diviene, dal punto di vista dell'allocazione delle funzioni amministrative e della

---

anche G.M. FLICK, *Nuovi diritti, ruolo delle Regioni e decentramento*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2010, pp. 9 ss.; A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali,* in *Diritti Sociali*, n. 2, 2001, pp. 198 ss.

[651] S. DE NARDI, *Sulla richiesta di autonomia differenziata*, cit., pp. 1521 ss.

[652] A.M. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, in *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino*, Torino, 2020, pp. 91 ss.; G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, *ivi*, pp. 117 ss. Sul punto anche S. MANGIAMELI, *Immigrazione e Competenze*, cit., 1456 ss. L'A. afferma che «dal punto di vista della distribuzione costituzionale dei poteri, la competenza statale inerente all'immigrazione ha un punto di snodo nell'art. 118, comma 3, Cost., in base al quale «la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) (immigrazione) e h) (ordine pubblico e sicurezza) del secondo comma dell'articolo 117». Anche la sfera di competenza toccata da questa disposizione costituzionale deve essere definita, delimitata e, ovviamente, anche finanziata, tenendo conto che in questo caso la norma sulla competenza, *rectius*, sul coordinamento, non è più data dalla Costituzione, bensì dalla legge statale. A prescindere dal rilievo che riveste questo aspetto del regime giuridico degli immigrati, la disposizione costituzionale richiamata va comunque collocata sistematicamente e, da questo punto di vista, appare alquanto evidente che nel caso della legislazione statale sull'immigrazione si presuppone l'interferenza di questa con le materie di competenza regionale; soprattutto se si considera la scelta compiuta in sede costituzionale di allocare i servizi alla persona nelle competenze regionali. Da questo punto di vista, perciò, esiste una continuità tra legislazione statale e legislazione regionale: alla prima viene riservato il momento dell'ingresso nel territorio nazionale e la regolazione dei flussi; alla seconda quello della permanenza più a lungo termine e l'insieme di misure ed azioni rivolte specificamente agli stranieri, diverse da quelle dirette ai cittadini, da svolgere nell'ambito delle proprie attribuzioni e dotazioni di bilancio».

sussidiarietà verticale, oggetto di necessario coordinamento tra Stato e Regioni e, dunque, di esercizio congiunto di competenze statali e regionali che, inevitabilmente, si intersecano.

In questa prospettiva, le Regioni divengono protagoniste anche della gestione della materia «immigrazione», con una disciplina in armonia con quella di coordinamento - di competenza statale - superandosi la stringente distinzione tra "prima" e "seconda" accoglienza. L'impostazione sino ad ora delineata determina una rivalutazione del comma 2 dell'art. 117 Cost., per cui l'attribuzione allo Stato della potestà esclusiva di tale materia è funzionale non tanto alla difesa dei confini nazionali da flussi di ingresso incontrollati [a ciò è destinata, tradizionalmente, la lett. b)], quanto alla garanzia di una disciplina uniforme dei diritti e dei doveri degli stranieri su tutto il territorio, a fronte del rischio che a livello regionale o locale prevalgano politiche discriminatorie riguardo a soggetti non equiparabili in tutto ai cittadini e, dunque, non destinatari, alle stesse condizioni e modi, delle norme giuridiche prodotte dagli organi legislativi[653].

La politica dell'immigrazione, con tutte le sue differenziazioni, perciò, ha ormai una stabilità nell'ordinamento e una sua articolazione tra politiche e interventi di competenza di Stato, da un lato, e Regioni, dall'altro, che costituisce, pur con tutti i limiti della realtà, un esempio di collaborazione da considerare in modo propositivo per il sistema delle relazioni tra i due livelli.

Nonostante l'auspicata leale collaborazione tra i due livelli di governo, non può mancarsi di sottolineare un atteggiamento statale alquanto rigido e limitante in ordine alla possibilità che le Regioni possano intervenire pro-attivamente alla gestione dei flussi. Tale atteggiamento limitante può notarsi nella vicenda che ha portato la Corte costituzionale a pronunciarsi con ordinanza n. 38/2023, avente ad oggetto il giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dallo Stato nei confronti della legge della Regione Sicilia 29 luglio 2021, n. 20 ("Legge regionale per l'accoglienza e l'inclusione")[654]. A conclusione del giudizio di costituzionalità, la Corte ha dichiarato l'estinzione del processo a seguito della rinuncia al ricorso da parte del

[653] Cfr. C. PANZERA*, Immigrazione e diritti nello Stato regionale*, cit., p. 159.

[654] Più nello specifico il giudizio di costituzionalità aveva ad oggetto gli «Artt. 3, c. 2°, lett. c) e d), 6, 7, c. 2°, lett. d), 13 e 14, c. 3°, lett. a), della legge della Regione Siciliana 29/07/2021, n. 20».

Consiglio dei ministri, successivamente alla modifica apportata dalla Regione siciliana della disciplina al vaglio costituzionale[655]. L'epilogo processuale non esclude la possibilità di notare, come detto, l'atteggiamento restrittivo dello Stato nei confronti di discipline regionali aventi ad oggetto una – più o meno ampia – gestione dell'immigrazione.

Come si legge nell'ordinanza della Corte, «l'art. 3, comma 1, della suddetta legge regionale stabilisce che la Regione, nell'ambito delle proprie competenze, contribuisce alla programmazione e alla gestione delle politiche di accoglienza, al fine di favorire l'inclusione sociale, culturale e civile dei destinatari della stessa legge, mentre l'impugnato comma 2 dello stesso art. 3 prevede che, per dette finalità, la Regione: "c) valuta l'efficacia e l'efficienza degli interventi attuati sul territorio regionale, garantendo sul medesimo territorio regionale omogeneità e pari opportunità di accesso alle diverse prestazioni ed effettuando l'analisi ed il monitoraggio del fenomeno migratorio, al fine di evitare episodi e situazioni di discriminazione, anche avvalendosi del Centro regionale di coordinamento per la prevenzione ed il contrasto delle discriminazioni; d) promuove la formazione e l'aggiornamento degli operatori della pubblica amministrazione e delle associazioni ed enti che svolgono servizi specifici in materia di accoglienza ed inclusione"».

In altre parole, la legge regionale avrebbe realizzato, al fine di evitare discriminazioni e favorire l'integrazione, un intervento di monitoraggio degli standard di trattamento ovvero delle prestazioni e dei servizi resi nei centri e strutture di accoglienza presenti nel territorio regionale, nonché valorizzato la formazione degli operatori del settore. Tuttavia, ad avviso del Consiglio dei ministri, «entrambe le disposizioni contenute nell'art. 3 della legge regionale impugnata sarebbero lesive della competenza legislativa esclusiva statale fissata dall'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost»[656]. La stessa posizione è stata adottata in ordine alle ulteriori norme regionali impugnate[657].

---

[655] Modifiche introdotte dalla l.r. 22 marzo 2022, n. 4, avente ad oggetto «Norme in materia di riutilizzo delle acque reflue urbane. Modifiche alla legge regionale 29 luglio 2021, n. 20».

[656] Sul punto, nell'ordinanza, la Corte afferma «che, ad avviso del ricorrente, le valutazioni sull'efficacia e sull'efficienza degli interventi, nonché il loro monitoraggio interessano attività o interventi disposti dallo Stato per i profili di propria competenza legislativa esclusiva, ovvero le prestazioni e i servizi resi nei centri e strutture di accoglienza presenti nel territorio regionale; che in

particolare, per quanto riguarda i centri e le strutture di accoglienza dei richiedenti asilo, l'art. 20 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (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), indicato quale norma interposta, rimette al Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, che si avvale sul territorio anche delle prefetture, il monitoraggio e il controllo della gestione delle strutture di accoglienza previste dal medesimo decreto; che, con riferimento alla promozione della formazione e dell'aggiornamento degli operatori della pubblica amministrazione e delle associazioni ed enti che svolgono servizi specifici in materia di accoglienza ed inclusione, l'art. 10, comma 5, del citato d.lgs. n. 142 del 2015, anch'esso indicato come norma interposta, dispone che "[i]l personale che opera nei centri è adeguatamente formato ed ha l'obbligo di riservatezza sui dati e sulle informazioni riguardanti i richiedenti presenti nel centro"».

[657] Nell'ordinanza si legge «che l'art. 6 della stessa legge reg. Siciliana n. 20 del 2021 prevede che "[l]a Regione si dota di un Piano per l'accoglienza e l'inclusione, con validità triennale, con il quale sono definiti gli indirizzi e le linee strategiche relativi agli interventi idonei a favorire l'accoglienza e l'inclusione dei destinatari della presente legge"; che, secondo il ricorrente, anche questa disposizione determinerebbe una indebita invasione della sfera di competenza della normativa statale in materia di immigrazione e di diritto di asilo, in quanto l'art. 16 del d.lgs. n. 142 del 2015, da considerarsi norma interposta, riserva al tavolo di coordinamento nazionale, insediato presso il Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, il compito di individuare le linee di indirizzo e predisporre la programmazione degli interventi diretti a ottimizzare il sistema di accoglienza, compresi i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza (comma 1). In particolare, al comma 3 prevede che tali linee di indirizzo e gli interventi programmati, ai sensi del comma 1, siano attuati a livello territoriale attraverso tavoli di coordinamento regionale insediati presso le prefetture – uffici territoriali del Governo del capoluogo di regione; […] che l'art. 7 della legge reg. Siciliana n. 20 del 2021 stabilisce che, sulla base degli indirizzi contenuti nel piano triennale di cui al precedente art. 6, la Giunta regionale approva il programma annuale (comma 1) e che la Regione, attraverso di esso, promuove l'azione dei comuni nella materia oggetto della legge, attivando, tra gli altri, "interventi di assistenza e di prima accoglienza per coloro che versano in condizioni di vulnerabilità" (comma 2, lettera d); che il ricorrente reputa che anche quest'ultima disposizione si ponga in contrasto con norme adottate dallo Stato nell'ambito della propria competenza legislativa esclusiva, atteso che l'art. 8 del d.lgs. n. 142 del 2015, da intendersi come norma interposta, prevede che le funzioni di prima assistenza sono assicurate nei centri di cui agli artt. 9 e 11 dello stesso decreto, ossia nei centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'interno, mentre l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale è assicurata, nei limiti dei posti disponibili, nelle strutture del sistema di accoglienza e integrazione; […] pur previsti; che l'art. 14, comma 3, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 20 del 2021 dispone che: "[l]'Assessore regionale per la salute promuove: a) l'adozione di strumenti per il riconoscimento e la valutazione dei bisogni di salute specifici delle persone di cui al comma 1, per il monitoraggio della situazione sanitaria e degli interventi attuati dagli enti competenti, anche al fine di promuovere la diffusione delle migliori pratiche […]"; che, ad avviso del ricorrente, la formulazione generalizzata della norma rischia di determinare un monitoraggio omnicomprensivo sui centri e sulle strutture di accoglienza, con un evidente impatto sul riparto di competenze in materia di immigrazione, ancóra una volta delineato dall'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost.; che l'art. 13 della medesima legge regionale ha istituito, presso l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro, l'elenco regionale dei mediatori culturali, prevedendo, rispettivamente ai commi 2 e 3, che "[l]'iscrizione all'elenco è subordinata al possesso di adeguata professionalità in materia di mediazione culturale attestata a seguito del conseguimento di una formazione specifica o di comprovate esperienze lavorative" e che "[l']Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro disciplina con decreto i requisiti e le modalità per l'inserimento nell'elenco"; che il ricorrente ravvisa un contrasto di tale previsione con i principi fondamentali della legislazione statale nella materia "professioni", ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., avendo inserito il mediatore culturale nel repertorio delle qualificazioni professionali, in assenza di un'organica disciplina nazionale di tale figura».

Come detto, la Corte non si è pronunciata nel merito della vicenda, dichiarando, di contro, estinto il processo. Tuttavia, appare manifesto l'atteggiamento statale di chiusura verso una disciplina regionale che tentava, in primo luogo, in un'ottica orientata al miglioramento degli standard minimi di tutela dei diritti fondamentali, di valutare lo stato dell'arte all'interno dei centri utilizzati per la gestione dei flussi, al fine di rendere maggiormente omogeneo e armonizzato il sistema regionale di accoglienza.

Emerge, a ben vedere, una tensione tra la concezione "universalistica" dei diritti, propensa a riconoscere un complesso di posizioni giuridiche originarie in capo alla persona umana, indipendentemente dall'ente amministrativo che, nel concreto, appresta la disciplina e la concezione "stato-centrica" dei diritti, volta a circoscrivere l'ambito degli erogatori di alcune prestazioni al solo ente statale che, tuttavia, non può giustificarsi in forza dell'esigenza di garantire un'esistenza dignitosa a "chiunque".

10. Quale futuro per gli enti territoriali nella gestione dei flussi?

In conclusione, circa il ruolo dell'Ente regionale e degli Enti territoriali nella gestione dei flussi migratori è possibile sin da subito affermare che gli stessi Enti, in prospettiva futura, non godranno di un allargamento delle competenze in tema di prima accoglienza in senso stretto, alla luce del rigido riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. Difatti, sebbene l'art. 118, comma 3, Cost., preveda forme di coordinamento con riferimento alla disciplina, tra l'altro, dell'"immigrazione", l'apertura costituzionale appare di certo circoscritta non solo, in primo luogo, in ragione dell'ambito di applicazione della disposizione, circoscritta alle funzioni amministrative, ma, soprattutto, in ragione delle previsioni contenute nel primo inciso del comma 3, laddove viene affermato che è di competenza della legge "statale" la disciplina inerente le forme di coordinamento. Quest'ultimo dato, unito alla già detta ritrosia statale in tema di apertura verso una formula di gestione congiunta con le Regioni dei flussi migratori, porta a concludere per una impossibilità regionale a collaborare con l'Ente statale nella gestione della prima accoglienza.

Tuttavia, in tema di tutela dei diritti fondamentali gli enti territoriali continueranno (*rectius*, dovranno continuare) a impegnarsi per soddisfare i bisogni essenziali dei non cittadini.

Il riparto di competenze legislative è complesso e risulta essere l'espressione di un fenomeno, quello delle migrazioni, intrinsecamente cangiante e mutevole, tale da richiedere un necessario coordinamento di plurime attività (normative, programmatorie, esecutive) distribuite fra i diversi livelli di governo con modalità flessibili, anziché mediante l'inquadramento delle singole competenze in rigidi elenchi materiali. La stessa giurisprudenza costituzionale, nella pronuncia n. 194/2019, affermava che l'accoglienza dei migranti presuppone l'intervento coordinato di Stato e Regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza, senza dimenticare il fondamentale ruolo uniformatore dell'ente statale, in grado, potenzialmente, di garantire omogeneità di discipline in tutto il territorio. In questa prospettiva, il ruolo degli enti territoriali potrebbe trovare espansione attraverso la struttura della "*multilevel governance*", in grado di contribuire alla definitiva emancipazione degli enti locali da meri esecutori di scelte "prese altrove" a protagonisti nella soddisfazione dei diritti fondamentali degli stranieri[658]. Ciò sul presupposto che, nel nostro sistema costituzionale, assume assoluta rilevanza l'esigenza di pari trattamento degli stranieri nel godimento dei diritti fondamentali, che risulta soddisfatta dalla garanzia del c.d. standard minimo di diritti[659], assicurato dalla centralità del principio di eguaglianza di cui all'art. 3, Cost[660]. In relazione a questa richiesta di pari trattamento, l'art. 10 Cost. non aggiunge nulla - data l'ampiezza delle affermazioni e garanzie dei diritti umani e delle libertà civili, che la vigente Carta costituzionale fornisce in genere - garantendo solo una certa essenziale

---

[658] L. PANZERI, *Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali*, cit., pp. 11 ss.

[659] E. BORCHARD, *The Minimum Standard of the treatment of aliens*, in *Michigan Law Review*, n. 4, 1940, pp. 51 ss.

[660] A. LOLLO, *Eguaglianza e Cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 104 ss.; L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 206 ss. Sul punto, C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello stato regionale*, cit., p. 163, afferma che «una consolidata e nota giurisprudenza costituzionale, risalente alla metà degli anni Sessanta del secolo scorso, afferma che il riferimento dell'art. 3, c. 1, Cost. ai "cittadini" non possa essere interpretato letteralmente né isolato dalle norme costituzionali che riconoscono a tutti gli uomini i diritti inviolabili (artt. 2 e 10, c. 2), e vada perciò applicato anche agli stranieri». In tema, si veda anche M. CARTABIA, *Gli «immigrati» nella giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 3 ss.

eguaglianza, assicurando agli stranieri un pari godimento dei diritti dell'uomo, che funge da regola complementare all'art. 3 Cost., assurgendo a parametro di ragionevolezza.

In questa prospettiva, è compito degli enti territoriali adottare strumenti in grado di tutelare i diritti fondamentali della persona indipendentemente dal concetto di cittadinanza e/o dalla condizione di regolarità sul territorio.

In altre parole, non tutti gli interventi sociali – per loro natura caratterizzati dal c.d. "universalismo selettivo" quanto alla scelta dei beneficiari – richiedono la garanzia dell'eguale godimento fra cittadini e stranieri. Tuttavia, l'"eguale godimento" diviene regola inderogabile davanti a prestazioni tese a soddisfare bisogni primari della persona, oggetto di diritti "inviolabili" e "incomprimibili" rispetto ai quali discriminazioni in ragione della nazionalità non sono in alcun modo ammesse[661]. Per raggiungere l'ambizioso obiettivo, occorre coinvolgere gli enti territoriali, quali soggetti interessati a garantire o supportare i diritti fondamentali, i quali, per loro natura, appaiono direttamente connessi al concetto di "persona". Come sottolineato, occorre realizzare una radicale distinzione tra diritti fondamentali e altri diritti e, in subordine, fra prestazioni essenziali e prestazioni "ulteriori" relative agli stessi[662], laddove i diritti fondamentali e le corrispondenti prestazioni essenziali dovranno essere garantiti anche e (probabilmente) soprattutto dagli enti territoriali, quali enti di prossimità e, dunque, in grado di cogliere i bisogni e la necessarietà di prestazioni a tutela della "persona".

Tutto quanto appena detto, dunque, supera la netta distinzione tra competenze di "prima" o "seconda accoglienza" ovvero tra politiche "di" o "per" l'immigrazione,

---

[661] Cfr. C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello stato regionale*, cit., p. 177.

[662] *Ibidem*. Si veda anche pp. 178 ss., laddove l'A. afferma come le politiche *per* l'immigrazione e, dunque, le politiche regionali, siano in grado di ampliare o restringere e, pertanto, incidere sulla condizione giuridica dello straniero. Difatti, si afferma come «le politiche "di" immigrazione condizionano le politiche "per" gli immigrati, restringendone o ampliandone il raggio di azione. Vale però anche l'inverso: le politiche selettive a livello regionale e locale possono in direttamente incidere sulle condizioni del soggiorno, ad esempio rendendo più difficile per gli extracomunitari l'accesso all'abitazione, che a sua volta costituisce un requisito per ottenere il permesso di soggiorno UE di lungo periodo, oppure aggravando il procedimento diretto ad ottenere l'iscrizione all'anagrafe comunale quale risvolto del diritto a fissare la propria residenza sul territorio – con verifiche ulteriori e parallele rispetto a quelle richieste dalla normativa statale (concernenti, ad esempio, i requisiti igienico-sanitari dell'alloggio indicato o la pericolosità sociale del richiedente)».

affidando alle Regioni e agli enti territoriali un ruolo di primario rilievo nella tutela dei diritti fondamentali della persona nell'ambito dei flussi migratori.

Alla luce del "rinnovato" ruolo rivestito dagli enti territoriali e, in particolare, dall'Ente regionale, è possibile superare le criticità rilevate sul fronte della gestione prefettizia dei centri impiegati per la gestione dei flussi[663]. Difatti, l'Istituzione prefettizia, tra le altre, risulta competente in tema di procedure per l'aggiudicazione della gestione dei centri di accoglienza, nonché per la supervisione delle medesime strutture e per la valutazione delle condizioni all'interno delle stesse. Sebbene, ovviamente, compito della Prefettura sia di certo orientato alla garanzia dei diritti umani, appare altresì fondamentale garantire uniformità e omogeneità di trattamento sull'intero territorio, obiettivo di difficile ottenimento dalla singola Prefettura. Di conseguenza, in prospettiva *de iure condendo*, è possibile pensare alla creazione di raccordi e coordinamenti tra Stato ed Enti regionali e/o interregionali – impegnati nel monitoraggio[664] della gestione materiale dei centri e delle condizioni garantite in questi ultimi – per tentare di armonizzare il trattamento del soggetto migrante e garantire, pertanto, omogeneità di condizione sul territorio nazionale.

Pertanto, appare conforme al vero l'affermazione che in tema di "prima" accoglienza gli enti territoriali non godono di competenze specifiche, sebbene, tuttavia, godano di ineliminabili competenze circa la tutela dei diritti fondamentali e, di conseguenza, possano e, anzi, debbano disciplinare aspetti anche direttamente collegati alla "prima" accoglienza purché, certamente, l'intervento sia preordinato alla tutela di

---

[663] Dai primi mesi dell'anno 2014, nei quali si è iniziato a registrare un grande afflusso di richiedenti asilo, le Prefetture sono state coinvolte nella gestione dei richiedenti di protezione internazionale e del sistema per richiedenti asilo e rifugiati. La struttura del sistema di accoglienza si basa sul principio di "leale collaborazione" e prevede forme di coordinamento nazionale e regionale, concordate all'interno del Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'Interno con compiti di indirizzo, pianificazione e programmazione in materia di accoglienza. Sul punto, si veda R. REALE, *Il ruolo della prefettura*, cit., pp. 409 ss.

[664] Sul punto, si veda M ROSINI, M. TOMASI, *Il ruolo delle Regioni nella definizione*, cit., p. 824. Gli AA. rilevano che la giurisprudenza costituzionale, in tema di poteri di monitoraggio regionale, ha dichiarato infondate tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti della l.r. Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 5, in relazione allo svolgimento di attività di osservazione e monitoraggio del funzionamento dei centri di permanenza temporanea. Di conseguenza, le Regioni possono nello specifico tema del controllo dei centri monitorarne il funzionamento e coordinarne l'attività.

diritti fondamentali e/o eventualmente volto a innalzarne la tutela già apprestata a livello statale.

Inoltre, da questa angolazione, il ruolo degli enti locali potrebbe affermarsi anche sul piano della sperimentazione di "nuove" soluzioni operative, soprattutto nei confronti delle categorie di migranti più vulnerabili (es., i minori non accompagnati). Le amministrazioni comunali mantengono una notevole autonomia nell'organizzazione dei servizi, nell'erogazione delle prestazioni e nelle modalità di collaborazione e interazione con gli altri attori pubblici e privati del territorio, il che potrebbe favorire nuove forme di intervento orientato alla tutela dei soggetti migranti[665].

In conclusione, sul presupposto che i diritti inviolabili dell'individuo siano contraddistinti dal predicato dell'indivisibilità e spettino ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica ma in quanto esseri umani[666], nulla impedisce alle Regioni di fornire ai non-cittadini che si vengano a trovare nella condizione di soggiorno irregolare tutte quelle prestazioni e servizi direttamente collegati alla realizzazione di una esistenza "libera e dignitosa" chiaramente assumendo a carico dei propri bilanci i relativi oneri finanziari[667] e pur sempre limitatamente alle materie di competenza concorrente o residuale incidenti sul fenomeno migratorio ma, comunque, indipendentemente dalla rigida distinzione tra politiche "di" e "per" l'immigrazione[668]. Secondo questa impostazione, le Regioni possono prevedere forme di assistenza essenziale in favore degli stranieri presenti sul territorio regionale non (o non ancora) dotati di un regolare permesso di soggiorno, potendo così erogare prestazioni a carattere (anche) sociale a questi ultimi, senza con ciò interferire con le regole di rilascio del permesso di soggiorno che restano di

---

[665] In tema, L. PANZERI, *Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali*, cit., p. 12; A. LAZZARO, *Enti territoriali, immigrazione e sussidiarietà*, in G. MOSCHELLA, L. BUSCEMA (a cura di), *Immigrazione e condizione* giuridica, cit., pp. 257 ss.

[666] Cfr. L. BUSCEMA, *La dimensione regionale*, cit., pp. 2 ss.

[667] Sul punto si veda la pronuncia della Corte cost. n. 201/2024, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di una legge regionale che prevedevano l'istituzione di ambulatori dedicati alla diagnosi e cura di patologie non riconosciute nei livelli essenziali di assistenza (LEA) e non finanziati dal legislatore statale, qualora l'erogazione di tali prestazioni generassero un incremento della spesa sanitaria regionale incompatibile con il divieto di spese non obbligatorie.

[668] O. CARAMASCHI, *La dimensione regionale del fenomeno immigratorio tra interventi normativi, riparto di competenze e giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 4 marzo 2020, pp.13 ss

esclusiva competenza statale, nell'ambito delle materie «immigrazione» e «diritto di asilo»[669].

Il regionalismo differenziato che, abbiamo visto, formalmente non consente alla Regioni di allargare le maglie di competenza potrebbe comunque conferire margini più ampi di autonomia regionale al fine di consentire il pieno sviluppo di una società multiculturale ed integrata, orientata alla tutela dei diritti fondamentali di "chiunque". Di contro, occorrerà fare attenzione che tale fenomeno di differenziazione non sia orientato a squilibrare la forma di Stato regionale (fondata – tra gli altri, come detto – sul principio di solidarietà[670]), bensì si proponga di consentire a Regioni particolarmente virtuose, alla luce delle "buone prassi" sperimentate e impiegate, di potere ulteriormente emanare discipline e procedure idonee a porre le medesime anche come modello per altre Regioni interessate, su puntuali e circoscritte funzioni[671] in grado di tutelare (anche) il non-cittadino nel soddisfacimento delle esigenze fondamentali.

[669] Cfr., *ibidem*, pp. 14 ss.
[670] Sul punto, si veda L. BUSCEMA, *La dimensione regionale*, cit. pp. 7 ss., il quale afferma che «la maturazione di una dimensione regionale delle libertà fondamentali della persona – in seno alle quali si inscrivono, a pieno titolo, i diritti sociali – rinviene la sua fonte di legittimazione in un'ottica di promozione dei valori di solidarietà che gli enti pubblici (territoriali) sono chiamati a soddisfare, per ragioni istituzionali, oltreché per tradizione, e ciò proprio in considerazione della loro "prossimità, culturale e territoriale, rispetto alle esigenze della comunità che vive ed opera in quell'ambito"».
[671] O. CARAMASCHI, *La dimensione regionale del fenomeno*, cit., pp. 14 ss.

CONCLUSIONI

La ricerca qui svolta ha preso avvio dalla constatazione, più volte richiamata nelle pagine precedenti, che la gestione amministrativa dei flussi migratori in Italia è un fenomeno multilivello e pluralistico, caratterizzato da una forte stratificazione di fonti, dalla compresenza di attori istituzionali e non istituzionali e da prassi operative spesso divergenti sul territorio. Tale quadro produce rischi significativi per la certezza del diritto, per l'uniformità delle garanzie e, in ultima istanza, per la tutela effettiva dei diritti fondamentali dei soggetti migranti. In questa prospettiva, la prima accoglienza, come fase iniziale del percorso amministrativo e giuridico della persona straniera, si è dimostrata essere il luogo in cui queste tensioni si manifestano con maggiore evidenza e concretezza.

L'analisi ha confermato la presenza di una discontinuità tra il quadro regolatorio formale (norme statali, obblighi sovranazionali) e le pratiche amministrative reali, segnate dall'uso massiccio di strumenti di *soft law* e da decisioni operative affidate a diversi soggetti. Questa dinamica ha determinato, nel tempo, un'accoglienza frammentata, con differenze rilevanti sulla qualità delle prestazioni e delle garanzie erogate nei vari territori.

In secondo luogo, la disamina delle strutture destinate alla prima accoglienza - dagli *hotspots* ai Centri straordinari (CAS), dai Centri di prima accoglienza ai Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR) - ha evidenziato come l'adozione di soluzioni emergenziali abbia spesso assunto carattere strutturale. Ciò ha comportato la reiterazione di strumenti pensati come temporanei e il trasferimento di compiti sensibili (identificazione, valutazione di vulnerabilità, procedure d'asilo) in contesti caratterizzati da limiti organizzativi e da garanzie procedurali non adeguatamente tipizzate. Il confronto con l'esperienza estera mostra che esistono modelli alternativi che bilanciano (forse) meglio flessibilità gestionale e standard di tutela.

Ulteriore tema è il fenomeno dell'esternalizzazione e della gestione tramite procedure d'appalto fin troppo elastiche, che ha accentuato aspetti critici. Capitolati d'appalto, difatti, caratterizzati da clausole generiche, affidi diretti e opacità nelle informazioni sui gestori, sono tutti elementi che hanno favorito disomogeneità nella qualità dei servizi erogati e condizioni di possibile compressione degli standard in

sede d'esecuzione. Ciò ha reso necessario interrogarsi non soltanto sul contenuto dei capitolati, ma anche sui meccanismi di controllo e di responsabilità pubblica post-affidamento.

Sulla base di questi esiti, la tesi perviene a una serie di proposte - sia di ordine normativo, sia di natura organizzativa - volte a rendere più coerente, trasparente e rispettosa dei diritti la fase cruciale della prima accoglienza.

Viene, in primo luogo, individuato il possibile ruolo di una Autorità amministrativa indipendente, in grado - in una prospettiva *de iure condendo* - di armonizzare prassi, garantire l'effettività degli standard e contemperare la necessaria flessibilità dell'azione amministrativa con i requisiti di imparzialità e tutela dei diritti. L'Autorità non dovrebbe sostituirsi al legislatore né assorbire competenze statali essenziali, ma svolgere funzioni di indirizzo tecnico, regolazione *soft* vincolata, vigilanza e controllo. In concreto, la sua architettura funzionale potrebbe comprendere: l'elaborazione di linee guida e standard minimi per i centri; il supporto per la predisposizione di un capitolato-tipo nazionale e di criteri uniformi per le gare e contratti, con obbligo di motivazione in caso di derive locali; poteri di ispezione e raccolta dati con obbligo di pubblicazione di un registro nazionale dei centri (ubicazione, gestori, finanziamenti); strumenti di monitoraggio della qualità del servizio e di gestione dei reclami con poteri sanzionatori in caso di violazioni sistematiche.

Tale modello consente di preservare la flessibilità amministrativa evitando la deriva di prassi locali inconciliabili con gli obblighi costituzionali e sovranazionali. Inoltre, l'Autorità potrebbe assumere un ruolo di garanzia tecnica e neutrale, svincolata da logiche politicizzate che hanno spesso influenzato il settore.

Inoltre, il contributo vede negli enti territoriali fondamentali soggetti di raccordo tra esigenze dei singoli e organizzazione nazionale e, ciò, in forza della prossimità al territorio e della conoscenza delle specificità locali che li caratterizzano. In questo senso gli enti possono e devono rivestire un ruolo centrale nella gestione dei profili di tutela e integrazione che seguono la prima accoglienza. Gli enti, nell'ambito dei propri poteri organizzativi e di *welfare*, possono sperimentare modelli di accoglienza per categorie vulnerabili e predisporre circuiti di integrazione che riducano la

pressione sui centri governativi. Queste sperimentazioni, se coordinate a livello nazionale, possono costituire un laboratorio utile per buone pratiche replicabili. Inoltre, devono essere riconosciuti come soggetti aventi poteri e responsabilità in ordine alla tutela dei diritti fondamentali, con strumenti formali di partecipazione ai processi decisionali relativi ai capitolati e alle gestioni locali.

Un ulteriore dato a conferma di tale impostazione emerge dall'analisi comparata, dedicata nel lavoro al modello spagnolo di gestione dell'accoglienza. Il confronto non è stato svolto in chiave meramente descrittiva, ma come strumento critico per individuare margini di miglioramento del sistema italiano. In particolare, emerge un ruolo più strutturato degli enti territoriali: pur operando anch'essi in un quadro centralistico, i soggetti sub-statali spagnoli sembrerebbero disporre di una partecipazione più incisiva nei meccanismi di coordinamento e co-progettazione dei servizi di accoglienza. Tale coinvolgimento evita la marginalizzazione degli enti di prossimità e rafforza la capacità del territorio di anticipare criticità gestionali.

Un elemento che la ricerca ha messo in luce è la ricorrente tendenza, osservabile in contesti diversi del Mediterraneo, a spostare "fuori" dal circuito amministrativo nazionale il luogo pratico del controllo delle frontiere e della prima gestione dei flussi. Tale fenomeno assume configurazioni differenti a seconda dei contesti: nella Spagna contemporanea esso si manifesta attraverso misure e dispositivi posti sul territorio nazionale ma costruiti in modo da limitare il regime giuridico pieno dell'entrata, mentre il caso italiano più recente prende la forma di un'esternalizzazione spaziale mediante accordi bilaterali e centri ubicati in territorio albanese, ma sottoposti a regole funzionali che mirano a mantenere la titolarità procedurale italiana. Entrambe le soluzioni condividono lo scopo - dichiarato o implicito - di sottrarre a una gestione "pienamente interna" il primo momento del contatto dei migranti con gli apparati di Stato.

Con riferimento al modello spagnolo, la ricostruzione del regime di Ceuta e Melilla evidenzia una tecnica gestionale basata su una *fictio iuris* e su una costruzione spaziale (linee di recinzione, "*vallas*") che segmentano il territorio e rendono incerta la soglia della piena applicabilità delle garanzie procedurali. La costruzione di

barriere e di uno “spazio intermedio”, come evidenziato, crea un’area di incertezza sul regime applicabile.

Il sistema della *frontera operativa* individua, quindi, linee esterne e interne la cui funzione è definire quando l’ingresso “si è concluso” e quindi quando lo Stato deve attivare le tutele ordinarie. In concreto, tale gestione ha prodotto la prassi del respingimento immediato (*devolucion en caliente*) e il collocamento di migranti in centri che, pur essendo strutture di prima accoglienza “aperte”, hanno permesso di registrare diverse criticità.

Questi aspetti portano la tesi a considerare il modello spagnolo come un monito: le modifiche spaziali della soglia di esercizio della sovranità non possono essere usate per eludere obblighi internazionali.

Diverso è il profilo dell’esternalizzazione italiana, che prende forma nell’accordo e nel protocollo stipulati con l’Albania. L’azione italiana, a differenza del modello spagnolo, non consiste nel ridefinire artificialmente confini fisici interni, ma nel collocare aree di gestione fuori dal territorio nazionale. Si tratta di una forma di esternalizzazione extraterritoriale delle procedure amministrative, calibrata in modo da consentire all’Italia di mantenere la titolarità del procedimento.

Dalla comparazione emergono, dunque, alcune distinzioni fondamentali.

In primo luogo, la Spagna opera prevalentemente attraverso artifici normativi-spaziali all’interno del proprio territorio (linee di barriera, enclave municipali) che limitano l’ingresso; l’Italia si muove invece verso la collocazione fisica di strutture in uno Stato terzo. Sebbene entrambi i modelli mirino a ridurre l’impatto immediato dell’arrivo sul suolo nazionale, diverse sono le implicazioni in termini di sovranità, di esercizio della giurisdizione e di responsabilità internazionale.

In sintesi, il modello di esternalizzazione italiano differisce da quello spagnolo. Se la Spagna mostra come una manipolazione spaziale del confine possa erodere garanzie fondamentali, l’esperienza italiana indica i rischi della trasposizione fisica delle procedure in uno Stato terzo. In entrambi i casi, l’elemento principale è la responsabilità e il dominio dello Stato sulla procedura: lo spostamento materiale o giuridico della frontiera non può alleggerire gli obblighi di tutela, né sostituire il controllo statale, giurisdizionale e amministrativo sulla procedura.

In ordine allo strumento del trattenimento amministrativo, la tesi ribadisce l'urgenza di tipizzare con modalità ancor più rigide e con chiarezza i presupposti, la durata e le condizioni materiali del trattenimento amministrativo, prevenendo derive para-detentive. Occorrono interventi legislativi che fissino limiti temporali stringenti, obblighi di informazione e tutele per la vulnerabilità. L'Autorità proposta, in questa direzione, potrebbe assumere nella fase esecutiva un ruolo di sorveglianza su questi profili, elaborando protocolli di comportamento e indicatori di rischio che attivino ispezioni immediate.

In conclusione, la complessità descritta non deve essere interpretata come un alibi per l'inerzia o per soluzioni emergenziali prive di responsabilità pubblica. Al contrario, essa richiede risposte organiche che coniughino norme chiare, strumenti di regolazione tecnica e meccanismi di *governance* capaci di integrare centralità statale, sussidiarietà territoriale e indipendenza tecnica di controllo. L'istituzione di un'Autorità amministrativa indipendente, il rafforzamento del ruolo degli enti territoriali e una più stretta integrazione attraverso meccanismi formali di raccordo possono costituire una strada promettente per rendere la prima accoglienza un ambito non di sospensione della garanzia dei diritti, ma piuttosto un luogo di effettiva tutela e ri-avvio di percorsi di protezione e integrazione.

Governare la complessità non significa semplificarla in modo ingenuo, ma organizzare responsabilità, trasparenza e controllo in modo che la prima accoglienza sia, prima di tutto, garanzia di diritti.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Rechazos en frontera: ¿frontera sin derechos? Análisis de la Disposición Adicional Décima de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introducida por la LO 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Informe jurídico de 13 de abril de 2015*, disponibile su http://eprints.ucm.es/29379/1/Informe%20rechazo%20en%20frontera.pdf

- ACOSTA ARCARAZO D., *The Returns Directive*, in S. PEERS, E. GUILD, D. ACOSTA ARCARAZO, K. GROENENDIJK, V. MORENO-LAX (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, Leiden, 2012

- ACOSTA PENCO T., *El control de la frontera terrestre en Ceuta y Melilla. Un analisis desde la perspectiva de los derechos humanos*, in M. IZQUIERDO CARRASCO, L. ALARCON SOTOMAYOR (dir.), *Estudio sobre la Ley Organica de Seguridad Ciudana*, Universidad de Cordoba, Thomson Reuters Aranzadi, 2019

- ACOSTA PENCO T., *Rechazo en frontera y derechos humanos*, in *Revista espanola de Derecho Administrativo*, n. 193, 2018

- ACOSTA SANCHEZ M.A., *Las fronteras internacionales de Espana en Africa: Melilla*, Madrid, Editorial Reus, 2016

- ADINOLFI A., *Linea comune sul rimpatrio dei clandestini indebolita dall'ampia flessibilità normativa*, in *Guida al diritto*, n. 28, 2008

- AGOLINO G., *Approccio hotspot e Habeas corpus. Profili costituzionali*, in *Diritto Pubblico Europeo*, n. 2, 2022

- AGUADO I CUDOLÀ V., *La decision del Tribunal Constitucional con respeto a las competencias sobre inmigracion en el Estatuto de Autonomia de Cataluna de 2006*, in *Revista catalana de dret public*, n. 1, 2010

- AJA FERNANDEZ E., MONTILLA MARTOS J.A., ROIG MOLES E., *Las comunidades autonomas y la inmigracion*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006

- ALENI L., *La politica dell'Unione europea in materia di rimpatrio e il rispetto dei diritti fondamentali*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2006

- ALGOSTINO A., *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Napoli, Jovene, 2005

- ALGOSTINO A., *La soft law comunitaria e il diritto statale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2016

- ALGOSTINO A., *Lo straniero 'sospeso' fra tutela dei diritti fondamentali della persona umana e esigenze di un efficiente controllo dell'immigrazione*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2002

- ALMEIDA S., *El control de los flujos migratorios bajo el escrutinio del Tribunal Europeo de Serechos Humanos: breves apuntes*, in M.A. CANO LINARES, A.J. MURO CASTILLO (a cura di), *Algunas reflexiones en torno al pacto mundial por una migracion regular, segura y ordenada*, Madrid, Dykinson, 2019

- ALONSO SALGADO C., *Inteligencia artificial y policia predictiva: notas preliminares acerca de "VeriPol"*, in C. ALONSO SALGADO, A. VALINO CES, A. RODRIGUEZ ALVAREZ (dir.), C. LOPEZ SUAREZ, I. HERNANDEZ MENI, J. AMMERMAN YEBRA (coor.), *Derecho, nuevas tecnologias y Inteligencia Artificial*, Madrid, Dykinson, 2024

- ALVAREZ GONZALES S., *Algunas notas sobre las teorias explicativas de los flujos migratorios y la multidimensionalidad del hecho migratorio*, in J. CABEZA PEREIRO, N. MENDOZA NAVAS (coor.) *Tratamiento juridico de la inmigracion*, Bomarzo, 2008

- AMADEO S., SPITALERI F., *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2019

- AMATO G., *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, Giuffrè, 1967

- AMORTH A., *Efficacia esterna delle circolari amministrative*, in *Rivista italiana di diritto fin*anziario, n. 2, 1941

- ANGIOLINI V., *L'accompagnamento coattivo dello straniero alla frontiera e la tutela della libertà personale: con la sentenza n. 105 del 2001 la Corte fa (solo) il primo passo e lascia ai giudici comuni di proseguire*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2001

- APARICIO WILHALMI M., *La decision sobre las competencias relacionadas con la inmigracion*, in *Revista catalana de dret public*, n. 1, 2010

- ARANGO J., OLIVER ALONSO J., (Dir.), *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio, Anuario de la Inmigración en España*, Barcelona, CIDOB, 2012

- ARBOGAST L*., Il fiorente business della detenzione dei migranti nell'Unione europea,* in *Migreurop, migreurop.org, maggio 2017*

- ARCARA I., NICOLINI G., RONDELLI G., *Il sistema di accoglienza e presa in carico dei nuclei di recente immigrazione a Bologna. Possibilità di*

sperimentazione e integrazione fra pubblico e privato, in *Minorigiustizia*, n. 3, 2019

- ASGI, *Accordo Italia-Albania, ASGI: incostituzionale non sottoporlo al Parlamento*, in *Asgi.it*, 14.11.2023

- ASGI, *Il trattenimento dei richiedenti asilo negli hotspot tra previsioni normative e detenzione arbitraria*, in *asgi.it*, settembre 2019

- ASGI, *L'allontanamento dal territorio dello Stato dello straniero extracomunitario in generale*. Scheda a cura di G. SAVIO, P. BONETTI, 28 febbraio 2012

- ASGI, *La riforma della protezione speciale a seguito del D.L. n. 20 del 10 marzo 2023 e le modifiche in tema di conversione di tale permesso e di quelli per cure mediche e calamità*, in *www.asgi.it/le-schede*, giugno 2023.

- ASPRONE M., *Il diritto d'asilo e lo status di rifugiato*, Roma, Aracne, 2012

- BADURA P., *Agire amministrativo informale e diritti fondamentali*, in *Diritto Pubblico*, n. 1, 1992

- BAECHLER J., *Diritti dell'uomo o diritti del cittadino?*, in *Mondoperaio*, n. 4, 1989

- BALAGUER CALLEJON F., *Inmigracion y Derecho Constitucional*, in J.J. PORTERO MOLINA (coor.), *Conocimiento y realidad. Estudios en homenaje a Jorge Riezu Martinez*, Salamanca, Ed. San Esteban, 2004

- BALDACCINI A., *The EU Directive on Return: Principles and Protests*, in *Refugee Survey Quarterly*, n. 4, 2009

- BALDACCINI A., *The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 1, 2009

- BALDUZZI R., SERVETTI D., *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019

- BALLERINI A., BENNA A., *Il muro invisibile: immigrazione e legge Bossi-Fini*, Genova, Fratelli Frilli, 2002

- BARBATI C., *La disciplina dei flussi migratori: debolezze di sistema e debolezze di contesto*, in F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA, (a cura di), *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori*, Catanzaro, Rubettino, 2009

- BARBERO GONZALEZ I., *Arquitectura jurídica, procedimientos de retorno y derechos fundamentales en la frontera pirenaica oriental*, in *Revista Catalana de dret public*, n. 66, 2023

- BARBERO GONZALEZ I., *Estudio juridico-empirico de la detencion, internamiento y expulsion de extranjeros en el Pais Vasco: especial analisis de las pracricas de expulsion expres*, in *Migraciones*, n. 45, 2018

- BARBERO GONZALEZ I., *Los centros de atención temporal de extranjeros como nuevo modelo de control migratorio: situación actual, (des)regulación jurídica y mecanismos de control de derechos y garantías*, in *Derechos y Libertades*, n. 45, 2021

- BARBERO GONZALEZ I., *Refugiados en contencion: logicas de (in)movilidad en materia de derecho de asilo en la Frontera Sur*, in *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 129, 2021

- BARONE S., *Los centros de internamiento deextranjeros (CIEs) entre control migratorio y control social: una frontera interna y polimorfa*, in *Revista de Dialectologia y Tradiciones Populares*, V. LXX, n. 2, 2015

- BARONTINI G., *Sulla competenza per l'esame delle domande di asilo secondo le Convenzioni di Schengen e Dublino*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2, 1992

- BARTOLE S., DE SENA P., ZAGREBELSKY V., *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2012

- BASCHERINI G., *A proposito delle più recenti riforme in materia di trattenimento dello straniero nei centri di identificazione ed espulsione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012

- BASCHERINI G., *Accompagnamento alla frontiera e trattenimento nei centri di permanenza temporanea: la Corte tra libertà personale e controllo dell'immigrazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2001

- BASCHERINI G., *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del «pacchetto sicurezza». Osservazioni a margine delle sentenze 269 e 299 del 2010*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 5, 2010

- BASCHERINI G., *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007

- BASILIEN-GAINCHE M.L., *Immigration Detention under the Return Directive: the CJEU Shadowed Lights*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 17, 2015

- BASSI F., *La norma interna: lineamenti di una teorica*, Milano, Giuffrè, 1963

- BELVISI F., *Il diritto d'asilo tra garanzia dei diritti dell'uomo ed immigrazione nell'Europa comunitaria*, in *Sociologia del diritto*, n. 1, 1995

- BENVENUTI F., *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1987

- BENVENUTI F., *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in *Scritti giuridici*, III, Vita e pensiero, Milano, Giuffrè, 2006

- BENVENUTI L., *Prassi e consuetudine nell'ordinamento amministrativo*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2, 2009

- BENVENUTI M., *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2010

- BENVENUTI M., *Asilo (diritto di)* - II) Diritto costituzionale, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2007

- BENVENUTI M., *Dieci anni di giurisprudenza costituzionale in materia di immigrazione e di diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea*, in *Questione Giustizia*, n. 3, 2014

- BENVENUTI M., *Gli Hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2018

- BENVENUTI M., *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale. Un'introduzione*, Padova, Cedam, 2007

- BENVENUTI M., *Il forum - Il protocollo Italia-Albania e il decreto-legge "paesi sicuri"*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3, 2024

- BENVENUTI M., *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2018

- BENVENUTI P., *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*, in L. PINESCHI (a cura di), *La Tutela Internazionale dei Diritti Umani*, Milano, Giuffrè, 2006

- BERLINGÒ V., *L'Humanitas e la fondamentalità del diritto: il 'trattamento' degli immigrati irregolari*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3, 2017

- BERLINGÒ V., *La problematica tutela della dignità dei migranti nelle fasi del rimpatrio*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2019

- BETTS A., LOESCHER G., MILNER J., *UNCHR: The Politics of Refugee Protection*, Londra, Routledge, 2012

- BIFULCO D., *Cittadinanza sociale, eguaglianza e forma di Stato*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, 1999

- BIFULCO R., *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2019

- BIGO D., *Vigilancia electrónica a gran escala y lista de alerta: ¿productos de una política paranoica?*, in *Revista Interdisciplinar de Movilidad Humana,* n. 23, 2015

- BIGO D., *Vigilancia electrónica a gran escala y lista de alerta: ¿productos de una política paranoica?*, in *Revista Interdisciplinar de Movilidad Humana,* n. 23, 2015

- BIN R., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, il *Le Regioni*, n. 2-3, 2002

- BIONDI DAL MONTE F., *I centri per il rimpatrio in Italia: condizioni di trattenimento e lacune normative*, in *Adim Blog*, Gennaio 2025

- BIONDI DAL MONTE F., *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2008

- BIONDI DAL MONTE F., *I percorsi di accoglienza e integrazione e il loro finanziamento*, in *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, Pisa, Pacini Editore, 2021

- BIONDI DAL MONTE F., *Il protocollo Italia-Albania e i diritti dei migranti. Profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2025

- BIONDI DAL MONTE F., *L'accoglienza dei richiedenti asilo nella direttiva (Ue) 2024/1346. Profili di continuità, qualche luce e persistenti ombre*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2025

- BIONDI DAL MONTE F., *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in *Le Regioni*., n. 3, 2008

- BIONDI DAL MONTE F., *La disciplina del diritto d'asilo tra accoglienza ed emergenza. Il quadro italiano*, in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione"*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016

- BIONDI DAL MONTE F., *Le fonti nel diritto dell'immigrazione*, in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il Diritto in migrazione, Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017

- BIONDI DAL MONTE F., ROSSI E., *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2022

- BLAZQUEZ RODRIGUEZ I. (a cura di), *Competencia y estrategias de las Comunidades Autonomas en materia de inmigracion. Una vision desde la Comunidad Autonoma de Andalucia*, Sevilla, Junta de Andalucia, 2009

- BONETTI F., O*sservazioni al decreto legge n. 20/2023*, in *Legislatura XIX, Senato della Repubblica, a.s. n. 591*, 21 marzo 2023

- BONETTI P., *Espulsione, accompagnamento e trattenimento dello straniero di fronte alla riserva di giurisdizione prevista dalla Costituzione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 4, 2000

- BONETTI P., *I provvedimenti di allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato di fronte alla libertà personale e alla libertà di circolazione e soggiorno*, in *Stranieri tra i diritti. Trattenimento, accompagnamento coattivo, riserva di giurisdizione, Atti del seminario tenutosi a Ferrara il 26 gennaio 2001*, Torino, Giappichelli, 2001

- BONETTI P., *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2008

- BONETTI P., *Il forum. Il protocollo Italia-Albania e il decreto-legge "paesi sicuri"*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3, 2024

- BONETTI P., *Il provvedimento di allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato di fronte alla libertà personale e alla libertà di circolazione e di soggiorno*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Stranieri tra i diritti. Trattenimento, accompagnamento coattivo, riserva di giurisdizione, Atti del seminario tenutosi a Ferrara il 26 gennaio 2001*, Torino, Giappichelli, 2001

- BONETTI P., *Il respingimento differito disposto dal Questore dopo la sentenza n. 257/2017 della Corte costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2018

- BONETTI P., *Ingresso, soggiorno e allontanamento. Profili generali e costituzionali*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004

- BONETTI P., *Khlaifia contro Italia: l'illegittimità di norme e prassi italiane sui respingimenti e trattenimenti degli stranieri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2017

- BONETTI P., *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo articolo 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2002

- BONETTI P., *L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020

- BONETTI P., *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione del nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002

- BONETTI P., *Osservazioni costituzionali sul d.l. n. 37/2025 (disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare). Audizione informale alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 9/4/2025*, in *www.camera.it*

- BONETTI P., *Profili generali e costituzionali del diritto d'asilo nell'ordinamento italiano*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004

- BONIFAZI C., *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1998.

- BONTEMPELLI S., *Il governo dell'immigrazione in Italia: il caso dei «decreti flussi»*, in P. CONSORTI (a cura di), *Tutela dei diritti dei migranti*, Pisa, Plus, 2009

- BORCHARD E., *The Minimum Standard of the treatment of aliens*, in *Michigan Law Review*, n. 4, 1940

- BORLIZZI F., G. SANTORO, *Buchi neri. La detenzione senza reato*, Roma, 2021

- BORRACCETTI M., *"To Quota" or "Not to Quota"?*, in *Eurojus.it*, 2015

- BORRACCETTI M., *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2021

- BORRACCETTI M., *Il rimpatrio di cittadini irregolari: armonizzazione (blanda) con attenzione (scarsa) ai diritti delle persone*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, n. 1, 2010

- BORRACETTI M., *La prima assistenza ai migranti in arrivo tra diritti fondamentali e zone franche*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2014

- BRAGANZA N., *Human dignity – a lesser right for refugees?*, in *European Human Rights Law Review*, n. 2, 2019

- BRAMBILLA A., L*e nuove procedure accelerate di frontiera. Quali prospettive in un'ottica di genere?*", in *Questione Giustizia*, n. 3, 2023

- BRINIS V., CURIGLIANO V., *Asilo, accoglienza, immigrazione a che punto è l'Italia*, in *I diritti dell'uomo*, n. 1, 2016

- BUONOMENNA F., *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, in *Quaderni Aisdue*, Fascicolo Speciale, n. 4, 2024

- BUSCEMA L*., Diritti fondamentali del "non cittadino" e principio di unità dell'ordinamento giuridico,* in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il Diritto in migrazione, Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017

- BUSCEMA L., *La dimensione regionale della gestione dei fenomeni migratori*, in *Diritti Regionali*, n. 3, 2019

- C. FERNANDEZ BESSA, *Los centros de internamiento de extranjeros (CIE). Una introduccion desde las Ciencias Penales*, in *Revista General de Derecho Penal*, 2021

- CAGGIANO G., *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2020

- CALAMIA A.M., DI FILIPPO M., GESTRI M., *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, Cedam, 2012

- CALAMIA A.M., GESTRI M., DI FILIPPO M., MARINAI S., CASOLARI F., *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, Wolters Kluwer, 2021

- CAMERLENGO Q., *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte Costituzionale*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 13 ottobre 2003

- CAMERLENGO Q., *sub* Art. 118, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, Utet, 2006

- CAMPESI G., *I centri di identificazione ed espulsione come strumento di governo della pericolosità sociale*, in A. SPENA, V. MILITELLO (a cura di), *Il*

traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione, Torino, Giappichelli, 2015

- CAMPESI G., *La detenzione amministrativa degli stranieri in Italia: storia, diritto, politica*, Roma, Carocci editore, 2013

- CAMPOMORI F., *La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2019

- CANETTA E., *La disciplina comunitaria in materia di rimpatrio dei cittadini dei paesi terzi in posizione irregolare nel territorio degli Stati membri*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2007

- CAPONIO T., *Dal programma nazionale asilo al sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (2001-2004). Bilancio di una esperienza di governo territoriale dei flussi migratori*, Roma, Cespi, 2004.

- CAPONIO T., *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2004

- CAPPABIANCA C., SPERANZA S., L*e prime (dis)applicazione del cd. Decreto cutro*, in *Giustizia Insieme*, 31 gennaio 2024

- CAPPUCCIO L., *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, in M. SCUDIERO (a cura di), Il *diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, Jovene, 2002

- CAPUTO A., *Espulsione e detenzione amministrativa*, in *Questione Giustizia*, n. 3, 1999

- CAPUTO A., *Giurisprudenza costituzionale e immigrazione illegale*, in *Cassazione penale*, n. 1, 2013

- CAPUTO A., *La detenzione amministrativa dei migranti e la Costituzione: una questione aperta*, in *Il Ponte*, V. 71, n. 5-6, 2015

- CAPUTO A., *La detenzione amministrativa e la Costituzione: interrogativi sul diritto speciale degli stranieri*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2000

- CARAMASCHI O., *La dimensione regionale del fenomeno immigratorio tra interventi normativi, riparto di competenze e giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 4 marzo 2020

- CARDIA C., *Genesi dei diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2005

- CARELLA G., *Esodi di massa e diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 4, 1992

- CARLI M., *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it,* 27 novembre 2019

- CARLONI E., *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" articolo 114, vent'anni dopo*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2021

- CARTA M.C., *Il "nuovo" patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione*, in *Freedom, Security, Justice*, n. 2, 2021

- CARTA M.C., *La dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea. Nuovo Patto: sempre più verso gli accordi e i "non-accordi" di esternalizzazione dei controlli e delle responsabilità*, in *Quaderni Aisdue*, Fascicolo Speciale, n. 4, 2024

- CARTA R., *Il migration management*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017

- CARTABIA M., *Gli «immigrati» nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Quattro lezioni sugli stranieri*, Napoli, Jovene, 2016

- CARULLO A., *La prassi amministrativa*, Padova, Cedam, 1979

- CASADEI T. (a cura di), *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, Torino, Giappichelli, 2012

- CASADONTE A., DI BARI P.L., *L'espulsione, l'accompagnamento alla frontiera e il trattenimento secondo la Legge Bossi-Fini n. 189/2002 ovvero il massimo rigore apparente senza proporzionalità ed efficienza. Garanzie minime e incertezze delle divergenti vie del controllo giurisdizionale. Conseguenti dubbi di legittimità costituzionale,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza,* n. 2, 2002,

- CASOLARI F., *The EU's Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: A Blind Spot for International Responsibility*, in *The Italian Yearbook of International Law*, vol. 25, 2015

- CASSESE A., *Art. 10 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma, Società editrice del Foro Italiano, 1975

- CASSIBBA F., *Il "trattenimento" del migrante irregolare nei «punti di crisi» ex art. 10-ter d.lgs. n. 286 del 1998 nel prisma della Convenzione europea*, in *Questione giustizia*, 24 luglio 2017

- CASTELLÀ ANDREU J.M., *La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el estatuto de autonomia de cataluna y su significado para el futuro del estado autonomico*, in *Federalismi.it*, 06 ottobre 2010

- CASTELLI L., *Il ruolo degli enti locali nell'integrazione e partecipazione dei migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012

- CASTI V., *Le rotte migratorie verso la Spagna: la gestione della Frontera Sur*, in *amistades.info*, 25 ottobre 2022

- CASU S., *La tendenza alla crimmigration e la detenzione "amministrativa" dello straniero come elusione delle garanzie penali del soggetto in vinculis*, in *iusinitinere.it*, 27 novembre 2021

- CATALANI A., *Le circolari della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1984

- CAVALLARO M.C.*, Gestione dei migranti, emergenza sanitaria e sicurezza pubblica: verso un 'diritto amministrativo del nemico'?,* in *PA Persona e Amministrazione*, V. 11, n. 2, 2022

- CELORIA E., FERRARIS V., *Eurodac: dalla gestione delle domande di protezione internazionale al controllo della mobilità*, in *Quaderni AISDUE*, n. 4, 2024

- CELORIA E., *La normalizzazione della detenzione amministrativa alle frontiere esterne dell'Unione nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo,* in *Freedom, Security, Justice*, n. 2, 2021

- CENTONZE S., ANASTASIO S., *Protezione dei migranti: Corte Edu e Corte di Giustizia a confronto*, in *Questione Giustizia, 2019*

- CERDA MARTINEZ-PUJALTE C.M., *Los principios constitucionales de igualdad de trato y de prohibicion de la discriminacion: Un intento de delimitacion*, in *Cuadernos Costitucionales de la Catedra Fadrique Furio Ceriol*, n. 50-51, 2005

- CERRILLO I MARTINEZ A., *El derecho para una inteligencia artificial centrada en el ser humano y al servicio de las instituciones*, in *IDP, Revista de Internet, Derecho y Politica*, n. 30, 2020

- CERRUTI T., *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato, Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino - 15/2020, Napoli - Torino, Edizioni Scientifiche Italiane - Università degli Studi di Torino, 2020

- CERULLI IRELLI V., *Politica dell'immigrazione e tutela dei migranti (una disciplina positiva in corso di evoluzione)*, in *Nuove Autonomie*, n. 2-3, 2013

- CHELI E., *L'innesto costituzionale delle Autorità ammnistrative indipendenti: problemi e conseguenze*, in *www.Astrid- on line*, 2006

- CHERCHI R., *I diritti dello straniero e la democrazia*, in *Gruppo di Pisa*, n. 2, 2016

- CHERCHI R., *Il "decreto Cutro" tra domanda di forza lavoro e insofferenza per i diritti fondamentali*, in *Adim Blog,* aprile 2023

- CHERCHI R., *L'allontanamento dall'Italia dello straniero e del cittadino europeo*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Manuale breve di diritto dell'immigrazione*, Rimini, Maggioli, 2013

- CHERCHI R., *L'approccio hotspot e i diritti umani: le condanne dell'Italia nella sentenza della corte europea dei diritti dell'uomo J.A. e altri c. Italia e nelle successive A.E. e altri c. Italia, A.B. c. Italia, A.S. c. Italia, W.A. e altri c. Italia, M.A. c. Italia,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2024

- CHERCHI R., *Lo straniero e la Costituzione. Ingresso soggiorno e allontanamento*, Napoli, Jovene, 2012

- CHERUBINI F., *La Corte di Giustizia in merito alla decisione del Consiglio sulla ricollocazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2017

- CHESSA O., *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2017

- CHIARA L., MOSCHELLA G., *Italia Paese d'Immigrazione. Storia e Legislazione*, Roma, Aracne, 2020

- CHIEFFI L. (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, 1999

- CHITI M.P., *Circolare* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, VI, Roma, 1988

- CIANCI S., *Gli operatori del diritto e i diritti dell'uomo*, in *La Giustizia Penale*, n. 5, 1982

- CIERVO A., *La tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo in Europa: dal sistema europeo multilivello all'"asylum shopping"*, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 1, 2013

- CIERVO A., *Limitazioni alla libertà personale e garanzia della riserva di giurisdizione nella recente giurisprudenza costituzionale: due precedenti*

importanti anche per il diritto dell'immigrazione?, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2023

- CILIBERTO G., MARIA ROSU A., *Asilo e protezione internazionale nella Cedu*, in F. BUFFA, M.G. CIVININI, *Questione Giustizia. La Corte di Strasburgo*, n. 4, 2019

- CINTIOLI F., *Il pensiero giuridico di Giuseppe Morbidelli e le autorità amministrative indipendenti, ieri e oggi*, in G. CERRINA FERONI (a cura di), *Costituzione e pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2020

- CLARICH M., *Autorità indipendenti*, Bologna, Il Mulino, 2005

- COLAVECCHIO G., *Detenzione in assenza di reato: il trattenimento amministrativo degli stranieri*, in *Democrazia e Sicurezza*, n. 4, 2015

- COLEMAN N., *European Readmission Policy*, Nijhoff, 2008

- COLOMBO A., SCIORTINO G., *Italian immigration: the origins, nature and evolution of Italy's migratory systems*, in *Journal of Modern Italian Studies*, n. 9, 2004

- CONSITO M., *I procedimenti amministrativi sul riconoscimento allo straniero degli status di protezione internazionale*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2, 2017

- CONSITO M., *L'accoglienza e il trattenimento del richiedete asilo dopo il c.d. decreto immigrazione 2020: tra (tiepidi) ritorni al passato e nuove restrizioni*, in *Adim Blog*, dicembre 2020

- CONSITO M., *La tutela amministrativa del migrante involontario. Richiedenti asilo, asilanti e apoliti*, Napoli Jovene, 2016

- CONTI G., *Troppo presto per giudicare... ma con qualche premessa interpretativa generale. I ricorsi in via principale di cinque Regioni contro il c.d. «decreto sicurezza e immigrazione» (Nota alla sentenza 194 del 2019 della Corte Costituzionale),* in *formucostituzionale.it*, 9 agosto 2019

- CORAZZA L., DELLA MORTE M., GIOVA S., *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti. Asilo - minori - welfare*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018

- CORPACI A., *Revisione del Titolo V e sistema amministrativo* in *Le Regioni*, n. 6, 2001

- CORSI C., *Ius migrandi, sovranità statale e cittadinanza*, in V. MILITELLO, A. SPENA (a cura di), *Il traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2015

- CORSI C., *Un inarrestabile indebolimento delle garanzie costituzionali nei confronti degli stranieri?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018

- CORSO G., *Straniero, cittadino, uomo. Immigrazione ed immigrati nella giurisprudenza costituzionale*, *ivi,* n. 3.2012

- CORSO G., *Un "nemico" da combattere con misure amministrative?,* in *PA Persona e Amministrazione*, V. 11, n. 2, 2022

- CORTESE F., *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2019

- COSTA P., *Diritti fondamentali (storia)*, Annali, II - 2, 2008

- COSTA TRABA T., *Devoluciones en caliente de migrantes en la frontera sur de Europa: El caso de Melilla*, in *AULA Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, n. 67 (2), 2021

- COSTANO C., DALLA COSTA R., *La protezione complementare dopo il d.l. 20/2023.Uno studio su lavoro e soggiorno anche a partire dall'esperienza della clinica legale migrazioni e diritti dell'Università degli studi di Palermo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2024

- COSTANZO P., *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3, 2018

- COVELLA A.F., *Un'analisi della normativa contenuta nel Decreto-legge n. 20 del 2023 (c.d. DL Cutro): La prima parte di un approfondimento sul DL 20/2023 convertito con modifiche nella Legge 50/23*, in *Melting Pot Europa*, 1 giugno 2023

- CRAWFORD J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019

- CUAUHTÉMOC C., HERNANDEZ G., *Crimmigration law*, ABA Book Publishing, USA, 2015

- CUCCHIARA M.F., *Lampedusa, hotspot e detenzione illegittima dei migranti*, in *Giurisprudenza penale web*, n. 7-8, 2016

- CUDIA C., Osservazioni *sul decreto legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri nelle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale: quando il fine non giustifica il mezzo (e il mezzo è inidoneo a perseguire il fine)*, in *Federalismi.it*, n. 27, 2024

- CUDIA C., *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei "paesi di origine sicuri" nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale: osservazioni su una attività*

del giudice ordinario costituzionalmente necessaria, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2024

- CUESTA NOGUERALES G., *La genealogia de la politica exterior europea de migraciones. La securitizacion y el regimen global migratorio*, in G. ESTEBAN DE LA ROSA (coor.), *Gobernanza multinivel de los movimientos migratorios. Retos y perspectivas desde el derecho*, Madrid, Dykinson, 2023

- CUNIBERTI M., *Allontanamento ed espulsione degli stranieri nell'ordinamento italiano*, in *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna (II giornate Italo-spagnole di giustizia costituzionale) 3-4 ottobre*, Valencia, 2005

- CURRERI S., *L'oscillazione del pendolo, ovvero delle restrizioni della protezione speciale dopo la conversione del c.d. decreto Cutro*, in *Adim Blog*, maggio 2023

- D. ACOSTA, *The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: Is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? (The Adoption of Directive 2008/115: The Returns Directive)*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 11, 2009

- D'ALBERTI M., *Peripezie della proporzionalità*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, *numero speciale: "I principi nell'esperienza giuridica. Atti del Convegno della Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza"*, Roma, 14-15 novembre 2014

- D'ALESSIO R., *Art. 10, co. 2-3*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990

- D'AMICO G., *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'università degli Studi di Torino, Torino, 2020

- D'AMICO M., *Amministrazione creatrice ed esecutrice del diritto*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2018

- D'AMICO M., SICCARDI C., *La tutela dei diritti costituzionali dei migranti ai confini*, in M. AMBROSINI, M. D'AMICO, E. PERASSI (a cura di), *Confini, migrazioni e diritti umani*, Milano, Milano University Press, 2022

- D'ANTONIO S., *Il riparto di giurisdizione in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato italiano*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2, 2017

- D'ANTONIO S., *Una nuova formula per l'accoglienza dei richiedenti asilo*, in *Adim Blog*, gennaio 2021

- D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2001

- D'ATENA A., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, n. 3-4, 1997

- D'ATENA A., *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. n. 303/2003)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003

- DE LEO A., *EU-Tunisia like UK-Rwanda? Not quite. But would the New Pact asylum reforms change that?*, in *EPC Commentary*, 02 novembre 2023

- DE LUCAS J., *El derecho contra los derechos. Un comentario a la sentencia "N.D. y N.T. contra Espana" del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, in *Teoria e Derecho*, n. 27, 2020

- DE MINICO G., *La regulation delle Autorità indipendenti: dalla decisione amministrativa all'azione politica*, in A. CONTIERI, M. IMMORDINO, F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021

- DE NARDI S., *[Veneto] Sulla richiesta di autonomia differenziata in materia di immigrazione presentata al Governo della Repubblica dalla Regione del Veneto*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019

- DE PASQUALE P., *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, n. 2, 2020, *Focus, La proposta di Patto su immigrazione e asilo*, n. 1, 5.10.2020

- DE PASQUALE P., *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello stato competente alla luce del Regolamento 2024/1351,* in *Quaderni Aisdue*, Fascicolo Speciale, n. 4, 2024

- DE TORO MEZQUITA I., *La solucion europea a la crisis migratoria: "analisis de los mecanismos de prevencion y gestion de crisis migratorias"*, in *Revista de derecho UNED*, n. 25, 2019

- DEL CARMEN BURGOS GOYE M., *La erratica politica migratoria espanola de la inmigracion africana en la ciudades autonomas de Ceuta y Melilla*, in *Revista de derecho migratorio y estranjeria*, n. 37, 2014

- DEL GUERCIO A., *Immigrazione e asilo*, in *I diritti dell'uomo*, n. 1, 2023

- DEL GUERCIO A., *La detenzione amministrativa dei richiedenti asilo nel diritto dell'UE e in quello italiano*, in G. CATALDI, A. DEL GUERCIO, A. LIGUORI (a cura di), *Il diritto d'asilo in Europa*, Napoli, L'Orientale University Press, 2014

- DEL GUERCIO A., *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016

- DEL GUERCIO A., *Le risposte dell'Italia e dell'Unione europea alla crisi migratoria*, in *Laboratorio Diritti Fondamentali*, n. 23, 2017

- DEL GUERCIO A., *Persecuzione e violenza di genere. Quando sono le donne a chiedere asilo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2018

- DEL VALLE GÁLVEZ A., *Inmigración, derechos humanos y modelo europeo de fronteras. Propuestas conceptuales sobre 'extraterritorialidad', 'desterritorialidad' y 'externalización' de controles y flujos migratorios"*, in *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, n. 2, 2020

- DEMURO G., *sub* Artt. *16 e 114*, in A. CELOTTO, M. OLIVETTI, R. BIFULCO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006

- DI CHIO R., *La tutela internazionale delle vittime della tratta e la Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato*, in *La Comunità Internazionale*, n. 2, 2007

- DI FLORIO A., *Dalla protezione umanitaria alla protezione complementare: cos'è cambiato?*, in *Questione Giustizia*, 24 marzo 2023

- DI MAJO L., *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC, Osservatorio Costituzionale*, n. 1, 2020

- DI MARTINO A., *Centri, campi, Costituzione. Aspetti d'incostituzionalità dei CIE*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2014

- DI MARTINO A., *La disciplina dei c.i.e. è incostituzionale. Un pamphlet"*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 11 maggio 2012

- DI MURO A., DI MURO L., *Il Diritto dell'Immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2017

- DI PASCALE A., *Il nuovo Patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus.it*

- DI PASCALE A., *Pubblicati gli atti che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Eurojus*, 2024

- DURANT F., *Theoretical Framework of the cross-border space production. The case of the eurometropolis Lille - Kortrigk - Tounai*, in *Journal of Borderlands Studies*, n. 30 (3), 2015

- EDSON S., *Human security: an extended and annotated international bibliography*, Centre for History and Econonomics King's College, Cambridge, University of Cambridge, 2001

- EDUARDO G., *La disciplina sul trattenimento e sull'espulsione degli stranieri extracomunitari al vaglio della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2001

- EINAUDI L., *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2007

- EL HARCH F.Z., I*l Protocollo Italia-Albania al vaglio della Corte costituzionale albanese*, in *Adim Blog*, Osservatorio della Giurisprudenza, gennaio 2024

- ESPOSITO C., *Asilo, (diritto di)*, Diritto Costituzionale, in *Enciclopedia del diritto*, V. III, Milano, 1958

- ESTEPA MONTERO M., *El derecho de asilo en Espana: estudio jurisprudencial sobre su possible otorgamiento a los perseguidos por "las maras centroamericanas"*, in *Anuario Juridico y Economico Escurualense*, L, 2017

- FABINI G., *I numeri della detenzione amministrativa in Italia*, in *Adim Blog*, marzo 2024

- FAGGIAN V. (dir), GARRIDO CARRILLO F.J. (coor.), *La necesaria reconfiguracion del derecho de asilo: entre la dimension intern y externa de la politica migratoria de la UE*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2023

- FALCON G., *Inattuazione e attuazione del nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003

- FASONE C., *La Corte di giustizia in merito alla decisione del Consiglio sulla ricollocazione: gli effetti sui legislatori e sulle procedure (non) legislative dell'Unione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2017

- FAVILLI C., *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in *Questione giustizia*, 2 ottobre 2020

- FAVILLI C., *L'attuazione in Italia della direttiva rimpatri: dall'inerzia all'urgenza con scarsa cooperazione*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 2011

- FAVILLI C., *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione giustizia*, n. 2, 2018

- FAVILLI C., *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'«emergenza» immigrazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2015

- FAVILLI C., *La crisi del sistema Dublino: quali prospettive?*, in M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017

- FAVILLI C., *La difficile costruzione di un sistema europeo comune di asilo*, in *Minori giustizia*, n. 1, 2019

- FAVILLI C., *La direttiva rimpatri ovvero la mancata armonizzazione dell'espulsione dei cittadini di paesi terzi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2009

- FAVILLI C., *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2018

- FAVILLI C., *Nel mondo dei "non-accordi". Protetti sì, purché altrove*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2020

- FAVILLI C.*, Presupposti, limiti e garanzie applicabili al trattenimento del richiedente protezione internazionale soggetto a procedura di frontiera: commento al decreto del Tribunale di Catania del 29 settembre 2023,* in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*

- FERNANDEZ ALLES J.J., *Funcionamiento y regim interior de los centros de internamiento de extranjeros*, in M. REVENGA SÁNCHEZ, J.J. FERNÁNDEZ ALLÉS (coor.), *Los Centros de Internamiento de Extranjeros. Regimen juridico tras el Reglamento de 2014 y la STS de 10 de febrero de 2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016

- FERNANDEZ MARUGAN F., *La politica de inmigracion tras el cambio de ciclo. Especial consideracion al internamiento y al asilo*, in J.J. FERNANDEZ ALLES, M. REVENGA SANCHEZ (coor.), *Los centros de internamiento de extranjeros. Regimen juridico tras el Reglamento de 2014 y la STS de 10 febrero de 2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016

- FERNANDEZ PEREZ A., *Los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas de los Extranjeros en España: una Visión Desde la Doctrina del Tribunal Constitucional*, Valencia, Tirant lo blanch, 2016.

- FERRAJOLI C.F., *Un rifugio senza libertà*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2007

- FERRARESE M.R., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 91

- FERRERO M., *Il «Pacchetto sicurezza»: dall'integrazione subalterna degli immigrati, alla loro criminalizzazione*, in P. BASSO (a cura di), *Razzismo di stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Milano, Franco Angeli, 2010

- FERRI M., *Le proposte della Commissione su paesi di origine e paesi terzi sicuri: ampliamento degli istituti e ulteriore livellamento al ribasso degli standard di tutela dei richiedenti*, in *Questione Giustizia*, 01.07.2025

- FLAMINI M., *La protezione dei cittadini stranieri provenienti da c.d. Paesi sicuri in seguito alle modifiche introdotte dal d.l. n. 20 del 2023*, in *Questione Giustizia*, n. 3, 2023

- FLICK G.M., *Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità e interrogativi*, in *Federalismi.it,* 17 aprile 2024

- FLICK G.M., *Nuovi diritti, ruolo delle Regioni e decentramento*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2010

- FLYNN M., CANNON C.*, The Privatization of Immigration Detention towards a global view, Global Detention Project Working Paper,* in *SSRN Electronic Journal, September 2009*

- FOCARELLI C., *La persona umana nel diritto internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2013

- FRANCHI M., VIARENGO I., *Tutela Internazionale dei Diritti Umani. Casi e Materiali*, Torino, Giappichelli, 2016

- FRANCHINI C., *Le autorità amministrative indipendenti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1988

- FRIGO M., *I Paesi sicuri alla prova del diritto internazionale*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2020

- GAGLIARDI J., *Profili patologici nella gestione del fenomeno migratorio: gli schemi corruttivi ricorrenti nel sistema di procurement pubblico e il fenomeno dello sfruttamento lavorativo*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, n. 2, 2024

- GAJA G. (a cura di), *I lavoratori stranieri in Italia. Problemi giuridici dell'assunzione*, Bologna, Il Mulino, 1984

- GALETTA D.U., *Il diritto di asilo in Italia e nell'Unione europea oggi: fra impegno a sviluppare una politica comune europea, tendenza all'"esternalizzazione" e politiche nazionali di gestione della c.d.*

"emergenza immigrazione", in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6, 2010

- GALLETTA L., *Diritti Umani* (voce), in *Altalex.com*

- GALLI L., *La co-programmazione e la co-progettazione dei servizi di integrazione dei migranti*, Torino, Giappichelli, 2022

- GARRIDO CARRILLO F.J., *Digitalizacion e inteligencia artificial en el control de los flujos migratorios. Oportunidades y riesgos desde el respeto a los derechos fundamentales*, in M.I. ROMEO PRADAS, Y. LUCCHI LOPEZ-TAPIA, *Ultimos avances en el camino hacia un derecho procesal civil de la Union Europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2024

- GARRIDO CARRILLO F.J., *La inteligencia artificial en el control de los flujos migratorios en la Union Europea. La necesidad de un marco normativo garantista de los derechos fundamentales*, in *Revista General de Derecho Europeo*, n. 60, 2023

- GATTA F.L., *Diritti umani e stato di diritto alle frontiere: lo "scontro" tra le corti europee sul trattenimento dei migranti nelle zone di transito*, in *Osservatorio AIC*, n. 5, 2020

- GATTA F.L., *Meccanismi speciali di monitoraggio e tutela dei diritti umani nei settori della migrazione e dell'asilo: gli organismi dell'Unione europea nel contesto del sistema dei rappresentanti speciali delle Organizzazioni internazionali*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 3, 2020

- GATTA F.L., *Politiche migratorie respingenti e controllo rafforzato delle frontiere: l'impatto sui diritti umani della gestione della crisi dei rifugiati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo,* in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 1, 2020

- GATTA G.L., *La pena nell'era della crimmigration: tra Europa e Stati Uniti*, in *F. BASILE, G.L. GATTA, C. PALIERO (a cura di), La pena, ancora: fra attualità e tradizione: studi in onore di Emilio Dolcini, Milano, Giuffrè, 2018*

- GATTUSO M., *Tre domande sui Paesi Sicuri*, in *Questione Giustizia*, n. 3, 2023

- GENTILINI A., *Le regioni hanno davvero il potere di escludere gli stranieri dalle loro prestazioni sociali o di condizionarne l'accesso?,* in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4, 2021

- GHERARDI R., *La Dichiarazione universale dei diritti umani. Storia, tradizioni, sviluppi contemporanei*, Roma, Viella, 2019

- GHIZZI GOLA E., *Il quadro normativo del sistema di accoglienza dei richiedenti e titolari protezione internazionale*, in *Adir-L'altro diritto*, 2015.

- GIANNELLI A., *Il carattere assoluto dell'obbligo di non-refoulement: la sentenza Saadi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2, 2008

- GIANNINI M.S., *Circolare* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, VII, 1964

- GIMÉNEZ GLUCK D., *Juicio de igualdad y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Bosch, 2004

- GIOVANNETTI M. (a cura di), *L'infinita emergenza*, Cittalia, 2013

- GIOVANNETTI M., *Il prisma dell'accoglienza: la disciplina del sistema alla luce della legge n. 50/2023*, in *Questione Giustizia*, n. 3, 2023

- GIOVANNETTI M., *Il sistema di accoglienza e protezione per richiedenti asilo e rifugiati nei piccoli comuni italiani*, in *Contesti. Città, territori, progetti*, n. 1-2, 2017

- GIOVANNETTI M., *L'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius Migrandi*, *Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020

- GIOVANNETTI M., *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019

- GIRASELLA E., *Accesso dei migranti alla formazione universitaria, diritto sociale e politiche di integrazione*, in F. ASTONE, A. LUPO, V. PRUDENTE, A. ROMEO (a cura di), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019

- GIRON REGUERA E., *El rechazo en frontera de la migracion irregular en Ceuta y Melilla*, in E. BINDI, V. CARLINO, *Migracion y derechos: una mirada global desde la frontera*, Torino, Giappichelli, 2023

- GIUDICI C., WITHOL DE WENDEN C., *I nuovi movimenti migratori. Il diritto alla mobilità e le politiche di accoglienza*, Milano, Franco Angeli, 2017

- GIUFFRÈ M., *Esternalizzazione delle frontiere e non-refoulement: accesso al territorio e alla procedura di asilo alla luce della sentenza n. 22917/2019*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2020

- GJERGJI I., *Circolari amministrative e immigrazione*, Milano, Franco Angeli, 2013

- GJERGJI I., *Immigrazione e infra-diritto: dal governo per circolari alla tweeting-governance*, in *Etica & Politica/Ethics & Politics*, n. 3, 2020

- GONZALES BEILFUSS M., *El regimen juridico de los Centros de Internamiento de Extranjeros: evolucion normativa y cuestiones pendiente*, in J.J. FERNANDEZ ALLES, M. REVENGA SANCHEZ (coor.) *Los centros de internamiento de extranjeros. Regimen juridico tras el Reglamento de 2014 y la STS de 10 febrero de 2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016

- GONZALES GARCIA J.V., *Expulsiones en caliente, devoluciones y peticion de asilo en Ceuta y Melilla*, in *Revista de Administracion Publica*, n. 196, 2015

- GONZALEZ VEGA J.A., *El control de la inmigracion irregular en Espana: compromisos y desarollo*, in *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 111, 2015

- GORI L., *[Toscana] Le politiche per l'immigrazione come uno dei tratti distintivi dell'autonomia politica della Regione Toscana, fra sussidiarietà verticale e orizzontale*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019

- GORNATI B.*, Le nuove forme di trattenimento dello straniero irregolare in Italia: dall''evoluzione' dei CIE all'introduzione dei c.d. hotspot,* in *Diritti Umani e diritto internazionale*, n. 2, 2016

- GRASSO G., *Le autorità amministrative indipendenti della repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, Giuffrè, 2006

- GRAZIANI F., *Lacune e inefficienze del Regolamento Dublino III: l'urgenza di un suo superamento*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, n. 2, 2015

- GRISOSTOLO F.E., *Immigrazione e decentramento territoriale nell'esperienza spagnola*, in *DPCE online*, n. 1, 2020

- GROSSI P., *Inviolabilità dei diritti*, in *Enciclopedia del diritto*, XXII, 1972

- GUALTIERI P., *Il trattenimento dello straniero nel prisma sanzionatorio italiano*, in A. MASSARO (a cura di), *La tutela della salute dei luoghi di detenzione. Un'indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CPR*, Roma, Roma-TrePress, 2017

- GUELLA F., *Circolari amministrative e diritto dell'immigrazione*, in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017. *Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017

- GUELLA F., *Eccezionalità dei flussi migratori e sussidiarietà nella Cd. "Amministrazione dell'emergenza"* in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione"*, Napoli, Edizioni Scientifiche, 2016

- GULLO N., *Prevenzione terrorismo, tutela dell'ordine pubblico e diritti fondamentali degli stranieri: riflessioni sull'espulsione degli stranieri prevista dall'art. 3 d.l. n. 144 del 2005*, in *Diritto & Questioni Pubbliche*, 2, 2017

- HAINZ M., *Il diritto di asilo nella Comunità europea*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 5, 1990

- HATHAWAY J.C., *The rights of refugees under international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021

- HEIN C., *The reform of the Dublin System between intra-EU solidarity and national interests*, in E. SCISO, *I flussi migratori e le sfide all'Europa*, Torino, Giappichelli, 2020

- HERNANDEZ MORENO N., *Rechazos en frontera. Una violacion sistematica de derechos humanos con respaldo institucional. Hacia la normalizacion de una frontera sin derechos?*, in *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, n. 26, 2024

- HESCHL L., *Protecting the Rights of Refugees Beyond European Borders,* Cambridge, Intersentia, 2018

- HORII S., *Accountability, Dependency, and EU Agencies: The Hotspot Approach in the Refugee Crisis*, in *Refugee Survey Quarterly*, vol. 37, n. 2, 2018

- IEVA L., *Autorità indipendenti, tecnica e neutralità del pubblico potere*, in *Foro Amministrativo*, n. 10-11, 2001

- IGLESIAS SÁNCHEZ S., GONZÁLEZ PASCUAL M., *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021

- IMMORDINO M., GIANI L., *I diritti fondamentali degli immigrati tra emergenza rifugiati e crisi economico/finanziaria: quale ruolo per le amministrazioni?*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali,* Torino, Università degli Studi di Torino, 2019

- IMMORDINO M., *Pubbliche amministrazioni e tutela dei diritti fondamentali degli immigrati*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2014

- INTERLANDI M., *Fenomeni immigratori tra potere amministrativo ed effettività delle tutele*, Torino, Giappichelli, 2018

- INTERLANDI M., *Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell'era della "ripresa" e della "resilienza": verso nuovi assetti istituzionali?*, in *PA Persona e Amministrazione*, n. 1, 2021

- INTERLANDI M., *La dimensione organizzativa dell'accoglienza degli immigrati nella prospettiva del diritto ad una "buona amministrazione": il ruolo degli enti locali nel bilanciamento degli interessi della persona immigrata e delle comunità "ospitanti"*, in *PA Persona e Amministrazione*, n. 1, 2020

- INTERLANDI M., *Potere amministrativo e principio di proporzionalità nella prospettiva dell'effettività delle tutele della persona immigrata*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1, 2018

- JARRIN MORAN A., RODRIGUEZ GARCIA D., DE LUCAS J., *Los Centros de Internamiento para Extranjeros en Espana: una evaluacion critica*, in *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n. 99, 2012

- JERAD A., *La Corte di giustizia Ue boccia i test psicologici per accertare l'orientamento sessuale dei richiedenti asilo*, in *DPCE on line*, n. 3, 2018

- JIMENEZ QUINONES L., *Los desafios y fronteras de la inteligencia artificial en la accion humanitaria*, in *Entretextos*, V. 15, n. 39, 2023

- KASPER W., *Diritti umani e dignità della persona*, in *Testimonianze*, n. 12, 1996

- KAURNET C., YAKUBOV I., *Securitization. Turning an approach into a framework for research on EU justice and home affairs*, in F. TRAUNER, A. RIPOLL SERVENT (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Londra, Routledge, 2018

- KERR P., *The evolving dialectic between state-centric and human-centric security*, Canberra, Australian National University, 2003

- L. PANELLA, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e quella della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di immigrazione a confronto: un contrasto insanabile?*, in *Ordine internazionale e diritti umani,* n. 3, 2018

- LANG A., *Ancora modifiche alla disciplina sulle condizioni di ingresso, soggiorno e allontanamento dei cittadini dell'Unione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2011

- LANG A., *Gli obblighi si rispettano: note intorno alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, in *Rivista AIC*, n. 6, 2020

- LANOTTE M., *Il regolamento (UE) 2024/1349: l'ultimo tassello della "procedura di frontiera" previsto dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Quaderni Aisdue*, Fascicolo speciale, n. 4, 2024

- LATTANZI F., *Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1983

- LAURA P., *Diritti umani (protezione internazionale dei)*, in *Enciclopedia del diritto,* Annali V, 2012

- LAZZARO A., *Enti territoriali, immigrazione e sussidiarietà*, in G. MOSCHELLA, L. BUSCEMA (a cura di), *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, Roma, Aracne, 2016

- LAZZARO A., *Strumenti e sedi della collaborazione tra enti. Una disciplina da definire*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2009

- LEFEBVRE A., *L'inosservanza della prassi amministrativa come vizio di eccesso di potere*, in *Foro amministrativo*, n. 1, 1931

- LEIVA LOPEZ A.D., *La sancion administrativa por la estancia irregular de extranjeros en territorio espanol. Multa ad versus expulsion*, in *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n. 29, 2023

- LENZERINI F., *Il principio di "non-refoulement" dopo la sentenza "Hirsi" della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 2012

- LEONE C., *L'accesso delle associazioni agli hotspot: la giurisprudenza amministrativa come strumento di trasparenza e tutela dei diritti dei migranti*, in *Eurojus*, n. 1, 2025

- LEONE C., *La disciplina degli hotspot nel nuovo art. 10 ter del d.lgs. 286/98*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2017

- LEONES SALIDO J.M., *Inmigración irregular y derechos fundamentales: ¿hay límites?*, Barcelona, J.M. Bosch Editor, 2017

- LIGUORI A., *L'attuazione della direttiva rimpatri in Italia*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza* n. 3, 2011

- LIGUORI A., *La direttiva rimpatri*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2011

- LIGUORI A., *Storica sentenza sull'accordo Regno Unito-Ruanda, ma la battaglia non è finita…*, in *Adim Blog*, dicembre 2023

- LOLLO A., *Eguaglianza e Cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2016

- LONGO E., *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2022

- LOPEZ BENITEZ M., *El nuevo regimen juridico de los Centros de Internamiento de Extranjeros*, in *Revista Vasca de Administration Publica*, n. 99-100

- LOPRIENO D., *"Trattenere e punire". La detenzione amministrativa dello straniero*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018

- LOPRIENO D., *Il trattenimento dello straniero alla luce della L. n. 132 del 2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2019, p. 4

- LOPRIENO D., *Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regioni italiani al fenomeno migratorio,* in *Consulta Online*, n. 1, 2018

- LORENZMEIER S., SANCIN V.*, Contemporary Issues of Human Rights Protection in International and National Settings, Baden-Baden*, Germany, Nomos, 2018

- LOSANA M., *"Stranieri" e principio costituzionale di eguaglianza*, in *rivistaaic.it,* n. 1, 2016

- LUTZ F., *The Negotiations on the Return Directive: Comments and Materials*, Nijmegen, 2010

- M'RABET TEMSAMANI R., *La violacion de los derechos humanos en los centros de internamiento de extranjeros en el territorio de la Union Europea: caso de Espana*, in G. ESTEBAN DE LA ROSA (coor.), *Gobernanza multinivel de los movimientos migratorios: retos y perspectivas desde el derecho*, Madrid, Dykinson, 2023

- MACCIOTTA G., *Regionalismo differenziato: una logica di sistema, perché sia efficace e non un privilegio di pochi*, in *Astrid Rassegna*, n. 6, 2019

- MACCORMICK N., *Questioning sovereignty: Law, state, and nation in the European Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1999

- MAGRI M., *Sulle cure offshore per gli stranieri trattenuti in Albania*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2024

- MAHBUB-UL H., *Human rights, security and governance*, in *Peace & Policy of the Toda Institute for Peace and Policy Research: Dialogue of Civilizations for World Citizenship*, V. 3, n. 2, 1998

- MAINARDIS C., *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni,* in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011

- MAJORANO L., *Appunti per una teoria della prassi amministrativa*, Bari, Cacucci, 1975

- MANETTI M., *Le autorità indipendenti*, Roma, Laterza, 2007

- MANETTI M., *Nuovi interrogativi sulla collocazione istituzionale delle Autorità indipendenti*, in A. CONTIERI, M. IMMORDINO, F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021

- MANETTI M., *Poteri E Garanzie (Autorità Indipendenti) [I Tematici, V - Potere e costituzione]*, in *Enciclopedia del diritto*, 2023

- MANFRELLOTTI R., *Autorità indipendenti e funzione sociale del mercato. Programmazione della concorrenza e modelli di tutela giurisdizionale*, Torino, Giappichelli, 2012

- MANGANARO F., *Politiche e strutture di accoglienza delle persone migranti*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2019

- MANGIAMELI S., *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016

- MANGIAMELI S., *Immigrazione e Competenze*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019

- MANGIAMELI S., *L'autonomia regionale speciale nella riforma del Titolo V*, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002

- MANGIARACINA A., *Hotspots e diritti: un binomio possibile?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 9 dicembre 2016

- MANGIARACINA A., *Una «nuova» forma di detenzione per l'identificazione dei migranti. Note a margine del d.l. n. 13/2017*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2017

- MARCHETTI C., *Le sfide dell'accoglienza: passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in *Meridiana*, n. 86, 2016

- MARTINES F., *La tutela procedimentale e giurisdizionale del migrante in Italia*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 1, 2020

- MARTINES F., *Legal protection of migrants in Italy*, in H. GÜLERCE, E. GIRASELLA, M. SKOUFI (a cura di), *Migration social entrepreneurship and social inclusion*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021

- MARTINES F., *Migranti, procedimento amministrativo e garanzie di partecipazione*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, Speciale, n. 3, 2023

- MARTINEZ ESCAMILLA M., *Centros de internamiento para extranjeros. Estado de la cuestion y perspectivas de futuro*, in *Revista Electronica de Ciencia Penal y Criminologia*, n. 18-23, 2016

- MARTINEZ ESCAMILLA M., *Detecion, internamineto y expulsion de ciudadanos extranjeros en situacion irregular. Las funciones del juez de Instruccion*, in ID. (coor.), *Detencion, internamiento y expulsion administrativa de personas extranjeras*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2015

- MARTINEZ ESCAMILLA M., *Las "devoluciones en caliente" en el asunto N.D. y N.T. contra Espana (sentencia de la gran sala TEDH de 13 de febrero 2020)*, in *Revista espanola de derecho europeo*, n. 78-79, 2021

- MARTÍNEZ ESCAMILLA M., SÁNCHEZ TOMÁS J.M., *Devoluciones ilegales en la frontera sur. Análisis jurídico de las denominadas "devoluciones en caliente"*, in MAQUEDA ABREU, M.L., MARTÍN LORENZO, M., VENTURA PÜSCHEL, A. (Coords.), *Derecho penal para un estado social y democrático de derecho. Estudios penales en ho-menaje al profesor Emilio Octavio de Toledo y Ubieto*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2016

- MARTINEZ LIBOREIRO F., *Derechos de las personas internas en los Centros de Internamiento de Extranjeros: especial referencia a la situacion de las mujeres victimas de trata con fines de explotacion sexual*, in M. REVENGA SANCHEZ, J.J. FERNANDEZ ALLES (coor.) *Los Centros de Internamiento de Extranjeros. Regimen juridico tras el Reglamento de 2014 y la STS de 10 de febrero de 2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016

- MASALA P., *L'inclusione sociale degli immigrati e i limiti alle politiche di esclusione: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2022

- MASERA L., *I centri di detenzione amministrativa cambiano nome ed aumentano di numero, e gli hotspot rimangono privi di base legale*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 3, 2017

- MASERA L., *Il Disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità*, in *Sistema Penale*, 28 dicembre 2023

- MASERA L., *L'incostituzionalità dell'art. 14 d.lgs. 286/98 nella parte in cui non contiene una disciplina sufficientemente precisa dei "modi" del trattenimento nei CPR*, in *Questione Giustizia,* 2022

- MASERA L., SAVIO G., *La prima accoglienza*, in M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea: diagnosi e prospettiva*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017

- MASERA L., *Stranieri irregolari e misure detentive: una libertà diversa?*, in A. GABOARDI E ALTRI (a cura di), *Libertà dal carcere, libertà nel carcere. Affermazione e tradimento della legalità nella restrizione della libertà personale*, Torino, Giappichelli, 2014

- MATONTI A.I., *Garanzie procedurali derivanti dall'art. 4 del Protocollo n. 4 CEDU: il caso Khlaifia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2017

- MATTIONI A., *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova, 2007

- MAZZA C., *La prigione degli stranieri. I centri di identificazione e di espulsione*, Roma, Ediesse, 2013.

- MAZZANTI M., *Espulsione dello straniero (voce)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XV, 1966

- MAZZIOTTI C.M., *Diritti Sociali,* in *Enciclopedia del diritto*, XII, 1964

- MENGOZZI P., *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, Bologna University Press, 2022

- MENTASTI G., *Decreto Cutro: gli ultimi sviluppi della normativa in tema di immigrazione*, in *Adim Blog*, aprile 2023

- MENTASTI G., *La libertà di corrispondenza nel CPR e la (mancata) regolamentazione delle condizioni di trattenimento degli stranieri in attesa di espulsione*, in *Sistema penale*, 15 settembre 2021

- MENTASTI G., *La libertà personale dello straniero al vaglio della Corte EDU: illegittimità della proroga del trattenimento adottata de plano e diritto alla riparazione per ingiusta detenzione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 3, 2018

- MENTASTI G., *Si chiude la procedura di monitoraggio dell'esecuzione della sentenza Khlaifia c. Italia ma permangono criticità sul trattenimento dei migranti negli hotspot*, in *Adim Blog*, 2022

- MERUSI F., *Giustizia amministrativa e Autorità amministrative indipendenti*, in *Diritto amministrativo*, 2002

- MIAZZI L.*, Detriti di una legislazione. Cosa resta della normativa sull'immigrazione,* in *Questione Giustizia, n. 5, 2013*

- MILANESE F., *Diritti dell'uomo e diritto internazionale*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 7-8, 1992

- MINNI F., *Immigrazione e diritti: l'esempio virtuoso dell'Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019

- MIRAGLIA F., NALETTO G., 1989-2019: 30 anni di antirazzismo in Italia, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius Migrandi, Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020

- MIRATE S., *Gestione dei flussi migratori e responsabilità statali: riflessioni problematiche tra normative interne, prassi amministrative e giurisprudenza Cedu*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, n. 2, 2017

- MIRO-LLINARES F., *Predctive Policing: Utopia or Dystopia? On attitudes towards the use of big data algorithms for law enforcement*, in *IDP, Revista de Internet, Derecho y Politica*, n. 30, 2020

- MITSILEGAS V., *Immigration Detention, Risk and Human Rights in the Law of the European Union. Lessons from the Returns Directive*, in M.J. GUIA, R. KOULISH, V. MITSILEGAS (eds.), *Immigration Detention, Risk and Human Rights*, Geneva, 2016

- MITSILEGAS V., *The Criminalisation of Migration in Europe. Challenges for Human Rights and the Rule of Law*, London, Springer, 2015

- MONTALDO S., *Ripensare il sistema di Dublino*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Padova, Cedam, 2021

- MONTANARI L., *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2019

- MONTILLA MARTOS J.A., DEL CAMINO VIDAL FUEYO M., *Las competencias en inmigracion del Estado y de las Comunidades Autonomas*, *Centro de Estudio Politico y Constitucionales*, 2007

- MONTILLA MARTOS J.A., GARCIA VITORIA I., RODRIGUEZ CANDELA J.L., *Politica y normativa espanola sobre inmigracion y asilo. Bajo perfil o inaccion*?, in *Anuario CIDOB de la inmigracion*, 2017

- MORANDI N., *La normativa comunitaria sul diritto di asilo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2005

- MORBIDELLI G., *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2007

- MORELLI A., *Immigrazione e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019

- MORELLI A., *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in F. ASTONE, A. LUPO, V. PRUDENTE, A. ROMEO (a cura di), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019

- MORELLI F.B., *La tutela della libertà personale dello straniero presente sine titulo sul territorio nazionale tra respingimento, espulsione e trattenimento*, in O. GIOLO, M. PIFFERI (a cura di), *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*, Torino, Giappichelli, 2009

- MORGESE G., *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino, Giappichelli, 2014

- MORI P., *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2015

- MORI P., *Le politiche relative all'asilo e all'immigrazione tra garanzie giurisdizionali e ragioni della politica*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2016

- MOROZZO DELLA ROCCA P., (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Rimini, Maggioli editore, 2024

- MOROZZO DELLA ROCCA P., (a cura di), *Manuale breve di diritto dell'immigrazione*, Rimini, Maggioli, 2013

- MORRONE A., *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, n. 1, 2018

- MORSELLI C., *Il sistema di accoglienza alla luce del decreto Cutro*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 5, 2023

- MOSCARINI A., *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n.303/2003 della Corte Costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2003

- MOSCHELLA G., BUSCEMA L. (a cura di), *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero, Collana «Diritto dell'Immigrazione»*, Roma, Aracne, 2016

- MOSCONI F., *La protezione dei diritti dell'uomo nella prospettiva internazionale*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 3, 1987

- NASCIMBENE B., DI PASCALE A., *Le frontiere nel diritto dell'Unione Europea: norme, evoluzione, significato*, in M. AMBROSINI, M. D'AMICO, E. PERASSI (a cura di), *Confini, migrazioni e diritti umani*, Milano, Milano University Press, 2022

- NASCIMBENE B., *La dimensione interna ed esterna della politica di immigrazione e di asilo. Principi e valori*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2020

- NASCIMBENE B., *Lo straniero nel diritto italiano*, Milano, Giuffrè, 1988

- NATO A., *La politica d'asilo dell'Unione europea tra crisi e sovranismi: quale futuro per il principio di solidarietà?*, in *La cittadinanza europea*, V. 17, n. 1, 2020

- NAVARRO ORTEGA A., *El regimen singular fronterizo de Ceuta y Melilla y su controvertido impacto en la regulacion de flujos migratorios: las devoluciones en caliente, balsamo de fierabras o parto de los montes?*, in *Revista espanola de derecho administrativo*, n. 217, 2022

- NEWMAN E., RICHMOND O., *The United Nations and Human Security*, Palgrave, 2001

- NICOLINI M., PANZERA C., *Asilo*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020

- NICOLOSI S.F., *La riforma del sistema europeo comune di asilo tra impasse negoziale e miopia normativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2019

- NICOTRA GUERRERA I., *Accompagnamento coattivo alla frontiera dello straniero*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Stranieri tra i diritti. Trattenimento, accompagnamento coattivo, riserva di giurisdizione, Atti del seminario tenutosi a Ferrara il 26 gennaio 2001*, Torino, Giappichelli, 2001

- NICOTRA I.A., *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019

- NIGRO M., *Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, n. 1, 1968

- NIZZA E., *Norme in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari*

ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, n. 9, 1990

- ORLANDO V.E., *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, Milano, S.E.L., 1900

- PACE A., *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3, 2010

- PACE M., *Il diritto all'istruzione dei migranti, richiedenti asilo e rifugiati. Alcune riflessioni a margine del rapporto del relatore speciale sul diritto all'istruzione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2011

- PADULA C., *Considerazioni in tema di fonti secondarie atipiche*, in *Diritto pubblico*, n. 1-2, 2010

- PAGLIUCHI R., *Il concetto di persecuzione nella Convenzione di Ginevra del 1951 ed alcune questioni relative alla sua interpretazione*, in *I diritti dell'uomo*, n. 2, 1999

- PALADIN L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965

- PALERMO F., *Dall'emergenza all'accoglienza attraverso l'integrazione della società. Primi spunti per un'indagine sul ruolo degli enti substatali*, in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione"*, Napoli, Edizioni Scientifiche, 2016

- PALLADINO R., *La detenzione dei migranti. Regime europeo, competenze statali, diritti umani*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018

- PANIZZON M., *Readmission agreements of EU member states: A case for EU subsidiarity or Dualism?* in *Refugee Survey Quarterly*, n. 31, 2012

- PANZERA C., *Il diritto all'asilo – Profili costituzionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020

- PANZERA C., *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Diritto Pubblico*, n. 1, 2018

- PANZERI L., *Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali: prime note*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2018

- PAOLETTI E., *Power relations and international migration: the case of Italy and Libya*, in *Political Studies*, n. 59, 2011

- PAOLI S., *La legge Martelli su immigrazione e asilo politico: una scelta europea*, in *Storia e politica. Annali della Fondazione Ugo La Malfa*, XXIX, 2014

- PAOLI S., *La legge Turco-Napolitano: un lasciapassare per l'Europa*, in *Meridiana. Rivista di Storia e Scienze Sociali*, n. 91, 2018

- PAPISCA A., *La dichiarazione universale dei diritti dell'uomo commentata*, in *unipd-centrodirittiumani.it "Antonio Papisca"*, Castelvecchi, 2018

- PARLATO L., *L'assistenza linguistica come presupposto delle garanzie dello straniero*, in A, SPENA, V. MILITELLO (a cura di), *Il traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2015

- PASQUERO A., *La Corte Suprema britannica blocca (per ora) il trasferimento di richiedenti asilo in Ruanda*, in *Sistema Penale*, 14 dicembre 2023

- PASSAGLIA P., *«Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (...e torna sulla portata delle enunciazioni di principi contenute negli statuti)*, in *Foro it*, n. 1, 2006

- PASTORE M., ZORZELLA N., *30 anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius Migrandi, Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020

- PATRONI GRIFFI A., *Le Autorità amministrative indipendenti nell'ordinamento costituzionale: profili problematici di ieri e di oggi, in Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1-2, 2015

- PATRONI GRIFFI A., *Le migrazioni e l'Unione Europea: considerazioni di scenario e alcune proposte*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2018

- PEERS S., *Irregular Migrants: Can Humane Treatment be Balanced against Efficient Removal?*, in *European Journal of Migration and Law*, n. 17, 2015

- PENASA S., *[Trentino-Alto Adige] L'integrazione degli stranieri e l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in Trentino: verso un radicale mutamento di paradigma?,* in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019

- PENASA S., *Enti locali e sistema di protezione: da una accoglienza "di emergenza" a una accoglienza "integrata"?,* in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione"*, Napoli, Edizioni Scientifiche, 2016

- PENASA S., *L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?*, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2017

- PENASA S., *L'approccio 'hotspot' nella gestione delle migrazioni: quando la forma (delle fonti) diviene sostanza (delle garanzie). Efficientismo e garantismo delle recenti politiche migratorie in prospettiva multilivello*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017

- PENASA S., *L'approccio "hotspot" nella gestione delle migrazioni*, in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017. *Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017

- PENASA S., *Nuovo Regolamento "SOP" per l'"Approccio Hotspot". Circolari senza basi legali, non sanano prassi illegittime. Ci sarà pure un giudice a Berlino?*, in *www.dirittiefrontiere.blogspot.it*, 1° giugno 2016)

- PERUGIA D., *Centri di identificazione ed espulsione: quali diritti per gli immigrati clandestini?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2012

- PEZZINI B., *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadini*, Napoli, Jovene, 2010

- PICCIONE D., *Accompagnamento coattivo e trattenimento dello straniero al vaglio della Corte costituzionale: i molti dubbi su una pronuncia interlocutoria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2001

- PIGA F., *Prassi amministrativa* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano 1985

- PINESCHI L., La tutela internazionale dei diritti umani, Milano, Giuffrè, 2006

- PINYOL LIMENEZ G., *Personas migrantes en Espana, Una aproximacion a las politicas de acogida*, Fundacion Alternativas, 2023

- PIRAINO S., *Asilante o rifugiato, purché ospitato e…protetto*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, n. 4, 1997

- PISTOIA E., *Rafforzamento della politica dei rimpatri e uso più esteso della detenzione*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2020

- PIZZOLATO F., *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2015

- POGGI A.M., *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura

di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino, Torino, 2020

- POLACCHINI F., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, Bologna University Press, 2016

- PONCE SOLÈ J., *Inteligencia artificial, derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debito tecnologico*, in *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 50, 2019

- PONCE SOLÈ J., *Limites juridicos de la toma de decisions discrecionales automatizadas mediante inteligencia artificial: racionalidad, sabiduria y necesaria reserva juridica de humanidad en el ambito digital*, in *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 66, 2024.

- PRATICÒ A., *Le procedure accelerate in frontiera introdotte dall'articolo 7-bis del decreto legge n. 20 del 2023 convertito con legge n. 50 del 2023, n. 3, 2023*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*

- PREDIERI A., *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, Passigli, 1997

- PRUDENTE V., *A glance on immigrants integration. From recognizing social rights to granting real participation in local government*, in H. GÜLERCE, E. GIRASELLA, M. SKOUFI (a cura di), *Migration social entrepreneurship and social inclusion*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021

- PUGIOTTO A., *«Purché se ne vadano». La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, Jovene, 2010

- PUGIOTTO A., *La "galera amministrativa" degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2014

- PUGLIESE E., *L'immigrazione*, in F. BARBAGALLO (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III, 1, *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, Torino, Einaudi, 1996

- RAMAJOLI M., *Consolidamento e metabolizzazione del modello delle Autorità di regolazione nell'età delle incertezze*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 2, 2018

- RANDAZZO A., *Il "diritto di abitare" al tempo delle migrazioni*, in F. ASTONE, A. LUPO, V. PRUDENTE, A. ROMEO (a cura di), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019

- RANDAZZO A., *La salute degli stranieri irregolari: un diritto fondamentale "dimezzato"?*, in *Consulta Online*, 6 giugno 2012

- RATTO TRABUCCO F., *La risposta alla crisi migratoria degli Stati membri UE nel quadro dell'apparente immobile Trattato di Dublino*, in *Amministrazione in Cammino*, 29 settembre 2021

- REALE R., *Il ruolo della prefettura nella gestione degli interventi in tema di asilo e immigrazione,* in F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI (a cura di), *Diritti oltre la frontiera, Migrazioni politiche di accoglienza e integrazione*, Pisa, Pisa University Press, 2020

- REQUEJO RODRÍGUEZ P., *El internamiento de extranjeros*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006

- RESCIGNO G.U., *Migranti, Stati, Diritti umani*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2019

- RIDAURA MARTINEZ M.J., *La igualdad*, in L.M. LOPEZ GUERRA, E. ESPIN TEMPLATO (dir.), *Manual de Derecho Constitucional – Volumen I: La Constitucion y la fuentes del Derecho. Derechos fundamentales y garantias*, Valencia, Tirant lo blanch, 2022

- RIVERA I., *La richiesta di asilo e l'uso della perizia per l'accertamento dell'orientamento sessuale*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 10, 2018

- RIZZO A., *Ricollocazione infracomunitaria e principio di solidarietà: un nuovo paradigma per le politiche d'asilo dell'Unione*, in *La Comunità internazionale*, n. 3, 2017

- RODRIGUEZ CANDELA J.L., *Estan justificados los centros de internamientos de extranjeros?*, in *TSN*, n. 4, 2017

- RODRIGUEZ RODRIGUEZ R.M., *La gestion de crisis migratorias*, in M.C. GONZALEZ RABANAL, J.A. MOLINER GONZALEZ (dir.), *Seguridad, control de fronteras y derechos humanos. Gestion publica de las crisis sociales*, Madrid, Dykinson, 2022

- ROMANO A., *Derechos fundamentales e inteligencia artificial emocional en iBorderCtrl: retos de la automatización en el ámbito migratorio*, in *Revista Catalana de Dret Public*, n. 66, 2023

- ROMANO TASSONE A., *La normazione secondaria*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, IV ed., Milano, Monduzzi, 2005

- RONDINE F., *Il regolamento sugli accertamenti pre-ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure "di crisi" alle frontiere esterne dell'Unione*, in *Quaderni Aisdue*, Fascicolo speciale, n. 4, 2024

- ROSINI M., TOMASI M., *Il ruolo delle Regioni nella definizione ed implementazione delle politiche di integrazione dei cittadini stranieri: uno studio degli atti normativi*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2018

- ROSSI E., BONOMI A., *La fraternità fra "obbligo" e "libertà". Alcune riflessioni sul principio di solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova, 2007

- ROSSI E., *Politiche per gli stranieri, sussidiarietà e terzo settore: un'introduzione*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019

- RUGGERI A., *Cittadini, immigrati e migranti al bivio tra distinzione e integrazione delle culture (note minime su una spinosa e ad oggi irrisolta questione)*, in *Dirittifondamentali.it,* n. 3, 2021

- RUGGERI A., *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in «*Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti*, XII, Torino, Giappichelli, 2009

- RUGGERI A., *I diritti dei concittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in AA.VV., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016

- RUGGERI A., *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, *ivi*, n. 2, 2017

- RUGGERI A., *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *Consulta OnLine*, n. 3, 2017

- RUGGERI A., *L'autonomia regionale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Diritti Regionali*, n. 1, 2024

- RUGGERI A., *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali,* in *Diritti Sociali*, n. 2, 2001

- RUGGERI A., *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *rivistaaic.it*, n. 2, 2011

- RUGGERI A., SALAZAR C., *"Ombre e nebbia" nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del titolo V*, in *Quaderni regionali*, n. 1, 2004

- RUGGERI A., SALAZAR C., *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»,* in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2003

- RUOZZI E., *Il protocollo fra Italia e Albania come fondamento di un regime di territorial lease: alcune riflessioni in tema di responsabilità internazionale*, in *Adim Blog*, Settembre 2024

- RUSSO T., *Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo "flessibili" del Patto dell'Unione Europea su migrazione e asilo*, in *Freedom, Securiry, Justice*, *European Legal Studies*, n. 2, 2021

- SAGARRA TRIAS E., *Los derechos fundamentales y las libertades publicas de los extranjeros en Espana, a partir de la Constitucion de 1978*, in F. MARINO MENEDEZ y otros, *Derecho de entranjeria, asilo y refugio,* Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1995

- SAITTA A., *Il concetto di "noi" e di "altri" nella Costituzione e nella C.E.D.U.*, in *consultaonline.it*, 2014

- SAITTA F., *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche delle autorità indipendenti tra potenzialità del codice del processo e "preferenza di amministrazione"*, in *Il Processo*, n. 3, 2020

- SALVATI M. (a cura di), *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. 10 dicembre 1948 Nascita, declino, nuovi sviluppi*, Roma, Ediesse, 2006

- SANCHEZ AGUIRREOLEA D., *El derecho de asilo en Espana durante la edad moderna*, in *Mundo Moderno, Hispania Sacra*, n. 55, 2003

- SANCHEZ LEGIDO A., *Las devoluciones en caliente espanolas ante el Tribunal de Estrasburgo: apuntalando los muros de la Europa fortaleza?*, in *Revista espanola de Derecho Internacional*, V. 72, 2020

- SANCHEZ TOMAS J.M., *Hacia un sistema alternativo al internamiento de inmigrantes irregulares*, in *Eunomia. Revista en Cultura del la Legalidad*, n. 5, 2013-2014

- SANDULLI A.*, Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione, in* AA.VV.*, Studi in onore di A. Segni,* Milano, Giuffrè, 1967

- SANDULLI A., *L'attività normativa della pubblica amministrazione*, Napoli, Jovene, 1970

- SANDULLI A., *Proporzionalità*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2006

- SANTORO G., *L'assenza di una legge sui modi del trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri e di un giudice in caso di violazioni dei diritti fondamentali dei trattenuti*, in *Critica del Diritto*, n. 1, 2024

- SANTORO G., *L'assenza di una legge sui modi del trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri e di un giudice in caso di violazioni dei diritti fondamentali dei trattenuti*, in *Critica del Diritto*, n. 1, 2024

- SAVINO M., *Il Diritto è morto? Lunga vita al Diritto! Come la Cassazione ha risolto il rebus dei Paesi sicuri e quali implicazioni trarne*, in *Adim Blog*, dicembre 2024

- SAVINO M., *Il nuovo decreto sulla garanzia finanziaria: via libera alla procedura di frontiera in Italia e in Albania?*, in *Adim Blog*, giugno 2024

- SAVINO M., *Immigrazione*, in *Enciclopedia del diritto,* vol. I tematici, III – 2022

- SAVINO M., *L'"amministrativizzazione" della libertà personale e del due process dei migranti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3-4, 2015

- SAVINO M., *L'«amministrativizzazione» della libertà personale e del due process dei migranti: il caso Khlaifia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2016

- SAVINO M., *L'incostituzionalità del c.d. automatismo espulsivo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* n. 3, 2013

- SAVINO M., *La crisi dei confini*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2016

- SAVINO M., *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa*, *Adim Blog*, gennaio 2024

- SAVINO M., *La risposta italiana alla crisi migratoria: bilancio e prospettive*, in *Astrid*, n. 4, 2017

- SAVINO M., *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, Giuffrè, 2012

- SAVINO M., *Le prospettive dell'asilo in Europa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2018

- SAVINO M., *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità,* in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2017

- SAVINO M., *Se i giudici tornassero a occuparsi del caso concreto? L'impasse sui Paesi terzi sicuri e una possibile via di uscita*, in *Adim Blog*, novembre 2024

- SAVINO M., VIRZÌ F.V., *Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità,* in *Adim Blog*, novembre 2023

- SAVIO G., *Accesso alla procedura di asilo e poteri "di fatto" delle Questure*, in *Questione Giustizia*, *rubrica "Diritti senza confini"*, 29.5.2019

- SAVIO G., Art. 13, in G. SAVIO (ed.), *Codice dell'immigrazione*, Rimini, Maggioli, 2012

- SAVIO G., *Espulsioni e respingimenti: i profili sostanziali. Scheda pratica aggiornata a giugno 2016,* in *www.asgi.it*

- SAVIO G., *Il trattenimento amministrativo dello straniero nei Centri per i rimpatri non può avere finalità di prevenzione e di ordine pubblico, pena la sua radicale illegittimità. Commento alla sentenza n. 27692/2018 della Corte di cassazione*, in *Questione Giustizia*, 6 dicembre 2018

- SAVIO G., *La detenzione amministrativa degli stranieri: da misura eccezionale a strumento di (inefficace) controllo ordinario dell'immigrazione illegale e di mortificazione delle garanzie fondamentali*, in *Antigone*, n. 3, 2012

- SAVIO G., *La nuova disciplina delle espulsioni conseguente al recepimento della direttiva rimpatri*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza* n. 3, 2011

- SAVIO G., *La tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti amministrativi di allontanamento*, scheda ASGI aggiornata al giugno 2017, in *www.asgi.it*.

- SAVIO G., *Le (apparentemente) minime modifiche alle disposizioni in materia di espulsioni apportate dal d.l. n. 20/2023*, in *Questione Giustizia*, 5 aprile 2023

- SAVIO G., *Le misure alternative al trattenimento amministrativo dei migranti in attesa di espulsione*, in *Adim Blog*, Agosto 2020

- SAVIO G., *Le nuove disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2017

- SAVIO G., *Misure alternative al trattenimento e garanzie difensive: commento alla sentenza n. 280/2019 della Corte Costituzionale*, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2020

- SCATTONE N., *Il diritto di asilo in Italia: luci ed ombre*, in *Temi romana*, n. 1-3, 2008

- SCIURBA A., *Asilo (diritto di)*, in L. BARBARI, F. DE VANNA (a cura di), *Il diritto al viaggio. Abbecedario delle migrazioni*, Torino, Giappichelli, 2018

- SCOCOZZA G., SAGNELLA A., *Ceuta e Melilla: identità eterotopiche a la orilla del Mediterraneo*, in M. MARCHEGIANI (a cura di), *Antico mare e identità migranti: un itinerario interdisciplinare*, Torino, Giappichelli, 2017

- SCOMPARIN L., TORRENTE G., *Ni ciudadanos ni personas reales. El estilo italiano de gobierno de la inmigración a través del sistema penal*, in *Revista Espanola de Investigacion Criminologica*, V. 6, n. 2, 2020

- SCUTO F., *La gestione dell'"emergenza" tra interventi dell'Unione Europea e ordinamento nazionale: l'impatto sulle fonti del diritto dell'immigrazione*, in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il Diritto in migrazione, Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017

- SICCARDI C., *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021

- SICCARDI C., *La legge di ratifica ed esecuzione del protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2024,

- SICCARDI C., *Le Procedure Paesi Sicuri e il Protocollo Italia-Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2025

- SICCARDI C., *Migrazioni e accoglienza ai tempi della pandemia*, in M. D'AMICO, C. SICCARDI (a cura di), *Il sistema di accoglienza. Quadro normativo e buone prassi delle realtà lombarde e milanesi*, Torino, Giappichelli, 2021.

- SILVESTRI E., *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1950

- SIMON H.A., *Il comportamento amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1958

- SIRACUSA L., *L'espulsione del migrante tra efficientismo e polimorfismo giuridico*, in A, SPENA, V. MILITELLO (a cura di), *Il traffico di migranti. Diritti, tutele, criminalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2015

- SOBRINO G., *[Piemonte] Immigrazione e inclusione nell'esperienza piemontese: potenzialità e limiti del legislatore regionale,* in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019

- SOLANES CORELLA A., *¿Cómo gestionar los flujos migratorios para potenciar la inmigración legal? un análisis jurídico desde España*, in *Migraciones Internacionales*, vol. 4, n. 4, 2008

- SOLANES CORELLA A., *Un analisis critico de los centros de internamiento de extranjeros en Espana: normativa, realidad y alternativas*, in *Revista Telematica de Filosofia del Derecho*, n. 19, 2016

- SOLANO MARIN O., *Consciencia artificial para superar la edad de la Inteligencia artificial*, in *Revista Technology Inside*, n. 7, 2023

- SOSA NAVARRO M., *Devoluciones en caliente a la luz de la doctrina de la conducta culpable: el asunto N.D. y N.T. contra Espana ante el TEDH*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, V. 24, n. 67, 2020

- SPAGNOLO A., *Sull'illegittimità del Protocollo Italia-Albania in materia migratoria*, in *SIDIblog,* 09.11.2023

- SPASIANO M., *Principi sull'immigrazione*, in F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA, (a cura di), *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori*, Catanzaro, Rubettino, 2009

- SPASIANO M., *Principi e non in tema di immigrazione: gli orientamenti della Consulta*, in F. ASTONE, A. LUPO, V. PRUDENTE, A. ROMEO (a cura di), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019

- SPITALERI F., *Il Rimpatrio e la Detenzione dello Straniero tra Esercizio di Prerogative Statali e Garanzie Sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2017

- SPITALERI F., *L'interpretazione della direttiva rimpatri tra efficienze del sistema e tutela dei diritti dello straniero*, in *Diritto, Immigrazione, e cittadinanza*, n. 1, 2013

- SPITALERI F., *La grande riforma del diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea: un'analisi d'insieme nella prospettiva dei rapporti tra ordinamenti*, in *Eurojus*, n. 1, 2025

- STARITA M., *Il principio del non-refoulement tra controllo dell'accesso al territorio dell'Unione europea e protezione dei diritti umani*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2020

- STRAK K., *Eurodac as an Instrument of the EU Return Policy*, in *Polish Review of International and European Law*, vol. 7, n. 1, 2018

- STRAZZARI D., *Riparto di competenze tra Stato e Regioni: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006

- TARLI BARBIERI G., *Immigrazione e competenze*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019

- TARULLO S., *Buone prassi e continuità dell'amministrazione pubblica – Parte I*, in *Diritto amm*inistrativo, n. 4, 2012

- TARULLO S., *Buone prassi e continuità dell'amministrazione pubblica – Parte II*, in *Diritto amm*inistrativo, n. 1-2, 2013

- TEDOLDI L., *La crisis catalana y el Tribunal Constitucional. Anatomia politologica de la sentencia 31/2010,* in *Investigaciones historicas: Epoca moderna y contemporanea*, n. 2, 2024

- TESTI E., *Profili di illegittimità del Protocollo Italia-Albania*, in *Questione giustizia*, 2023

- TINESSA G., *Marginados, minorías e inmigrantes: criminalización de la pobreza y encarcelamiento masivo en las sociedades capitalistas avanzadas*, in *Documentación social*, n. 148, 2008

- TONIATTI R., *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017

- TONOLETTI B., *Confini, Diritti, Migrazioni. Catastrofe e redenzione del diritto pubblico europeo*, in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il Diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017

- TORCHIA L., *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in *Diritto Amministrativo*, 2017, n. 1

- TRAVI A., *Le nuove leggi sui migranti e l'"altro" diritto*, in *Diritto pubblico*, n, 3, 2019

- TRIGGIANI E., *Il principio di solidarietà nell'Unione europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, V. 2, n. 170, 2021

- TRILLO FIGUEROA J.M., *"Expulsion expres". Garantias en una practica extendida*, in M. MARTINEZ ESCAMILLA (coor.), *Detencion, internamiento y expulsion administrativa de personas extranjeras*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2015

- TROPEA G., *Homo sacer? Considerazioni perplesse sulla tutela processuale del migrante*, in F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori, Atti del Convegno di Copanello, 3-4 luglio 2008*, 2009

- TROPEA G., *La condizione amministrativa del rifugiato, nella segmentarietà della frontiera*, in *Nuove Autonomie*, n. 3, 2021

- TRUCCO L., *Le modifiche della legge 189/2002 in tema di asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2002

- TSOURDI E., *Hotspots and EU Agencies: Towards an Integrated European Administration?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2017.

- TUBERTINI C., *Circolari amministrative* (voce), in *Dizionario di diritto pubblico*, II, Milano, 2016

- TUCCILLO S., *La Costituzione «dimenticata». Il diritto d'asilo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2021

- URBANI P., *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost*., in *Le Regioni*, n. 2-3, 2003

- URSI R., *La sicurezza cibernetica come funzione pubblica, in* ID., *(a cura di), La Sicurezza nel Cyberspazio, Milano, Giuffrè, 2023*

- URSI R., *La sicurezza nelle città: dallo spazio difendibile a tecnopolis, in Munus, n. 2, 2024*

- URSI R., *La Sicurezza Pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2022

- URSI R., *Sicurezza e difesa nel sindacato del giudice amministrativo, in PA Persona e Amministrazione, n. 2, 2023*

- VALENTINI E., *Il proteiforme apparato coercitivo allestito per lo straniero*, in F. CURI, F. MARTELLONI, A. SBRACCIA, E. VALENTINI, *I migranti sui sentieri del diritto*, II ed., 2021, Torino, Giappichelli

- VALENTINI E., *Il trattenimento in Italia, tra passato, presente e futuro: verso un ricorso massiccio alla detenzione amministrativa?*, in *Adim Blog*, ottobre 2023;

- VALENTINI E., *Le regole processuali per i trattenuti in Albania: habeas corpus sine corpore?*, in *Adim Blog*, Ottobre 2024

- VANDELLI L., *Il Regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n, 3, 2019

- VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2004

- VASSALLO PALEOLOGO F., *Approccio Hotspot in Italia ed "habeas corpus" delle persone migranti*, in *Giustizia Insieme*, 03 febbraio 2023

- VASSALLO PALEOLOGO F.*, Normativa e prassi applicate nei centri di identificazione ed espulsione (CIE),* in *Rassegna italiana di criminologia,* n. 2, 2014

- VASSALLO PALEOLOGO F., *Sentenza della Corte europea Richmond Yaw e altri c. Italia del 6 ottobre 2016*, in *I diritti dell'uomo*, n. 3, 2016

- VEGLIO M., *La bestia tentacolare. Forme, tempi e luoghi del trattenimento degli stranieri in Italia,* in *Questione Giustizia*, n. 3, 2023

- VELTRI M., *La governance dell'immigrazione tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI (a cura di), *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, Politiche di accoglienza e integrazione*, Pisa, Pisa University Press, 2020

- VENTURI F., *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di «Paesi di origine sicuri» ad opera della l. 132/2018 di conversione del c.d. «Decreto Sicurezza» (d.l. 113/2018)*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2019

- VESE D., *Status del migrante e "stato di eccezione" nella prospettiva del diritto amministrativo*, in *Diritto e Processo amministrativo*, n. 3, 2018

- VETTORI N., *Servizio pubblico di accoglienza e diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Profili di illegittimità della riforma introdotta dal d.l. n. 113/2018*, in *Diritto Immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2019

- VIGURI CORDERO J.A., *La inteligencia artificial en el control fronterizo y el impacto en el colectivo migrante*, in C. ALONSO SALGADO, A. VALINO CES, A. RODRIGUEZ ALVAREZ (dir.), C. LOPEZ SUAREZ, I. HERNANDEZ MENI, J. AMMERMAN YEBRA (coor.), *Derecho, nuevas tecnologias y Inteligencia Artificial*, Madrid, Dykinson, 2024

- VIGURI CORDERO J.A., *Los procedimentos fronterizos de proteccion internacional en Ceuta y Melilla: un balance critico*, in *Revista General de Derecho Constitutional*, n. 33, 2020

- VILLANI U., *Un evento storico. I diritti dell'uomo a quarant'anni dalla Dichiarazione Universale*, in *Parlamento*, n. 11-12, 1988

- VILLANUEVA TURNES A., *Aproximandonos al derecho al asilo*, in *Espana, Revista Lusofona de Educacao*, n. 37, 2017

- VIOLINI L., *Immigrazione e sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019

- VIOLINI L., *Livelli essenziali e regionalismo differenziato: riflettendo sui nessi tra l'art. 117, II comma, lett. m) e l'art. 116, III comma della Costituzione, alla luce dei lavori del CLEO*, in *Federalismi.it*, 21 febbraio 2024

- VIPIANA P.M., *L'autolimite della pubblica amministrazione: l'attività amministrativa fra coerenza e flessibilità*, Milano, Giuffrè, 1990

- VIRZÌ F.V., *L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: un'indagine sulle procedure di gara*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2017

- VIRZÌ F.V., *La logica dell'accoglienza: commento al d.lgs. n. 142/2015*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3-4, 2015

- VITIELLO D., *L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge*, in *Adim Blog*, dicembre 2023

- VITIELLO D., *La dimensione esterna della politica europea*, in M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017

- VIVALDI E., *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, in (speciale) *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2012

- VOINICH A., *La "nuova direttiva accoglienza": tra obblighi di includere e volontà di escludere*, in *Quaderni Aisdue*, Fascicolo Speciale, n. 4, 2024

- VRENNA M., *Le Regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, *La governance dell'immigrazione. Diritti politiche e competenze*, Bologna, Il Mulino, 2013

- YELA UCEDA M., *Gestión de las políticas de asilo en la Unión Europea: ¿crisis de refugiados o crisis de derechos?*, in *Revista de Estudios Europeos* n. 83

- ZAMBELLI E., *Lo straniero di fronte all'esecuzione del provvedimento amministrativo di espulsione: principi costituzionali e discutibili scelte legislative*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2006

- ZAMBONINO PULITO M., ABOULAS H., TEIJEIRO LILLO M.E., *Gobernanza, derecho administrativo y politicas publicas en Espana y Marruecos*, Madrid, Dykinson, 2014

- ZAMMARTINO F., *Le Autorità amministrative indipendenti: aspetti problematici e nuove prospettive*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2020

- ZÖLLS A., *Condition des étrangers. La gestion européenne des flux migratoires mixtes à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Rev. Crit. DIP*, 2017

- ZORZELLA N., *L'irrazionalità del sistema giurisdizionale delineato nel testo unico sull'immigrazione*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Stranieri tra i diritti. Trattenimento, accompagnamento coattivo,*

riserva di giurisdizione, Atti del seminario tenutosi a Ferrara il 26 gennaio 2001, Torino, Giappichelli, 2001

- ZORZELLA N.*, La riforma 2023 della protezione speciale: eterogenesi dei fini?*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2023