

# LA COERCIZIONE CLANDESTINA: LA LIBERTÀ PERSONALE DELLO STRANIERO IN ARRIVO

## THE HIDDEN LIMITATIONS ON THE FREEDOM OF INCOMING MIGRANTS

Elena Valentini\*

**RIASSUNTO:** Il saggio è dedicato al “trattamento” riservato agli stranieri in arrivo sul territorio italiano, e descrive le più diffuse pratiche volte a ostacolare l’esercizio, da parte loro, del diritto all’asilo. Dai respingimenti “nascosti” al trattenimento negli *hotspot* o nelle *transit zone* degli aeroporti internazionali, l’A. analizza in chiave critica le limitazioni della libertà personale degli stranieri in arrivo, spesso operate “clandestinamente” ed eludendo le garanzie previste dalla Costituzione italiana e dalla CEDU.

**PAROLE CHIAVE:** trattenimento; respingimenti, limitazioni della libertà personale; art. 5 Cedu, diritto all’asilo; richiesta di protezione internazionale.

**ABSTRACT:** The essay focuses on the ‘treatment’ reserved for migrants arriving in Italy, and describes the most widespread practices aimed at hindering their right to asylum. From “hidden” refoulement, to detention in hotspots or in the transit zones of international airports, the author critically analyses the limitations on the personal freedom of arriving foreigners, often carried out “clandestinely”, without respecting the guarantees provided by the Italian Constitution and the ECHR.

**KEYWORDS:** detention; refusal of entry, refoulement; deprivation of liberty; art. 5 ECHR; right to asylum; application for international protection.

**Sommario:** 1. PREMESSA: LE DIVERSE STRATEGIE DI CONFINAMENTO DELLO STRANIERO.—2. LA FASE DELL’ARRIVO: I MOVENTI DI UN’IRRIDUCIBILE INSOFFE-

---

\* Professoressa associata di Procedura penale, Università degli studi di Bologna. Alma Mater Studiorum Università degli studi di Bologna. <https://orcid.org/0000-0002-9629-3025>

RENZA AL RISPETTO DELLA LEGGE.—3. L'EVITAMENTO DELL'APPRODO.—4. L'INVISIBILIZZAZIONE DELL'APPRODO.—5. GLI OSTACOLI ALLA PRESENTAZIONE DELLA RICHIESTA DI ASILO: LACUNE, AMBIGUITÀ E IPOCRISIE DEL SISTEMA *HOTSPOT*.—6. CONCLUSIONI.

## 1. PREMESSA: LE DIVERSE STRATEGIE DI CONFINAMENTO DELLO STRANIERO.

Il diritto degli stranieri pone l'interprete davanti a diverse forme di coercizione — volte tutte a scongiurare la dispersione fisica del migrante nella prospettiva del suo rimpatrio<sup>1</sup> — che, anche quando governate dal diritto amministrativo, ricordano da vicino istituti tipici del sistema penale e processuale penale, come l'accompagnamento coattivo e la detenzione a titolo di pena o di custodia cautelare.

Nel corso del tempo, la volontà di approntare strumenti preposti al controllo fisico dello straniero presente sul territorio nazionale — una vera e propria ossessione del legislatore italiano — ha infatti dato vita a svariate strategie.

Un primo mezzo di controllo — più blando, e che dunque non chiama in causa l'art. 13 Cost. che tutela la libertà personale — si può cogliere nel combinato disposto di alcune regole congegnate in modo tale da ridurre la libertà di movimento del richiedente asilo: sia a livello sovraordinato che interno, infatti, la disciplina in materia di protezione internazionale tende a vincolare la permanenza del cosiddetto "asilante" all'interno del centro (aperto) destinato ad ospitarlo fino alla conclusione della procedura innescata dalla sua istanza, subordinando non solo la concessione delle condizioni materiali di accoglienza, ma anche l'esame della domanda di protezione all'effettiva residenza (e permanenza) dello straniero in tale luogo<sup>2</sup>.

Benché, oltre ad esser preposto a esigenze organizzative, serva anche a sorvegliare i movimenti del richiedente asilo, questo insieme di norme non

---

<sup>1</sup> Rimpatrio magari ancora solo futuribile: come avviene nelle ipotesi di detenzione all'entrata, o di trattenimento riservato al richiedente protezione internazionale (cfr. quanto velocemente si dirà *infra*, in questo paragrafo).

<sup>2</sup> Il disegno cui si allude nel testo si ricava dall'accostamento di precetti diversi, collocati in testi normativi distinti ma ben collegati tra loro (artt. 10 e 13, d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, 23 *bis*, d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25). A norma di tale combinato disposto, sia negli HUBS regionali che nelle strutture di accoglienza straordinarie il richiedente protezione internazionale ha la facoltà di uscita nelle ore diurne e non può allontanarsi per più di ventiquattro ore senza l'autorizzazione del prefetto (art. 10, d.lgs. n. 142/2015); per il caso di allontanamento ingiustificato dai centri di prima accoglienza o di accoglienza straordinaria prima di aver sostenuto il colloquio personale con la commissione territoriale, l'art. 13, d.lgs. n. 142/2015 prevede la revoca dell'accoglienza. Non solo: stando all'art. 23 *bis* d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 (introdotto nel 2015), nel caso di allontanamento ingiustificato l'esame della domanda può essere sospeso. Nonché: l'art. 3 comma 2 della l. 18 dicembre 2020, n. 173 (che ha convertito con modifiche il d. l. n. 21 ottobre 2020, n. 130) è intervenuto sull'art. 5 *bis* del d. lgs. n. 18 agosto 2015, n. 142, introducendo un peculiare motivo di cancellazione anagrafica con effetto immediato in caso di comunicazione, da parte del responsabile della convivenza anagrafica, dell'allontanamento non giustificato del richiedente protezione internazionale, ospitato nei centri di cui agli artt. 9 e 11 del medesimo d.lgs. 142/2015, nonché nelle strutture del sistema di accoglienza e integrazione.

determina una vera e propria limitazione della libertà personale. I centri deputati all'accoglienza dei richiedenti asilo sono infatti centri aperti, privi di natura detentiva. Nondimeno, il cosiddetto “confinamento umanitario”<sup>3</sup> — quello che appunto si realizza all'interno dei centri aperti — si iscrive in un disegno più ampio, contribuendo alla diffusa percezione dello straniero come individuo da collocare in un luogo isolato e separato dalla comunità dei cittadini.

Esclusa la natura coercitiva delle misure di accoglienza, si deve dar conto delle altre strategie messe in campo dal legislatore italiano, caratterizzate — queste sì — dal ricorso a vere e proprie limitazioni della libertà personale, anche molto penetranti.

La prima — molto in auge all'inizio del nuovo millennio, ed ispirata alla logica del “diritto penale del nemico” — vede entrare in scena i più classici fra gli strumenti di detenzione, ossia quelli offerti dal diritto e dalla procedura penale. In particolare, il periodo compreso tra il 2002 e il 2011 è stato interessato tanto dal progressivo inasprimento della risposta sanzionatoria riservata a determinate condotte, tipiche dello straniero irregolare, quanto dall'introduzione di inedite ipotesi di reato. Se infatti il successivo e contestato ingresso nel sistema del reato di clandestinità — con il “Pacchetto sicurezza” del 2009, che ha inserito l'art. 10 *bis* in seno al Testo unico sull'immigrazione<sup>4</sup> — ha assunto una valenza più che altro propagandistica (testimoniata dalla natura sostanzialmente simbolica della pena per esso prevista), è il trattamento riservato ai delitti di illecito reingresso nel territorio dello Stato (descritti dai commi 13 e seguenti dell'art. 13 T.U.I.) e di inottemperanza ingiustificata all'ordine di allontanamento impartito dal questore (di cui ai commi 5 *ter* e 5 *quater* dell'art. 14 T.U.I.) ad essere paradigmatico, poiché oggetto di una straordinaria *escalation* punitiva, realizzatasi nel biennio 2002-2004.

La storia di queste due classi di fattispecie incriminatrici<sup>5</sup> — passata prima per il loro innesto e poi per l'ipertrofico innalzamento della risposta sanzionatoria loro riservata — disvela la volontà di propiziare il potenziale confinamento in massa di buona parte degli stranieri irregolari presenti in Italia, destinati (anche se solo in astratto) al regime carcerario sostanzialmente in quanto tali. Tale volontà è stata realizzata ideando una formidabile saldatura tra diritto e procedura penale, che ha visto il suo esempio più nitido nella parabola del reato di inottemperanza dell'ordine di allontanamento impartito dal questore: la detenzione dello straniero indagato e imputato per tale fattispecie (come pure per quella di cui all'art. 13 comma 13 ss. T.U.I.) era infatti destinata a operare prima a titolo di arresto (obbligatorio), poi di custodia cautelare in carcere, e infine — all'esito di un rito marcato dalle tappe forzate del giudizio direttissimo atipico obbligatorio — a titolo di pena.

<sup>3</sup> Così è stato efficacemente etichettato in dottrina il complesso di regole di cui s'è dato conto nella nota precedente: v. Campesi (2017), pp. 1 ss.

<sup>4</sup> D. lgs. n. 286 del 1998: d'ora in poi, T.U.I.

<sup>5</sup> Con le loro specificazioni: v. i commi 13 e 13 *bis* dell'art. 13 T.U.I.

Questa spirale di coercizione, ascrivibile alla logica della cosiddetta *crim-migration*<sup>6</sup>, è stata perseguita e alimentata fino al 2011, quando è intervenuta la sentenza El Dridi della Corte di giustizia dell'Unione europea: una pronuncia che, andando a colpire la comminatoria della pena detentiva per l'inottemperante all'ordine di allontanamento del questore<sup>7</sup>, ha posto le premesse per il sostanziale abbandono della leva penale quale mezzo elettivo per garantire il controllo fisico sulla popolazione straniera priva di titolo di soggiorno. Infatti, sebbene la sequenza coercitiva appena descritta tuttora rappresenti la risposta processuale e penale per i trasgressori al divieto di reingresso in Italia, la rinuncia a tale strumento nei riguardi di chi non ottempera all'ordine di allontanamento ha avuto importanti e intuibili ricadute concrete, vista l'incidenza statistica ben maggiore di quest'ultima condotta rispetto a quella di chi, una volta fisicamente espulso, riesca poi clandestinamente a rientrare in Italia.

L'ultima fra le strategie preordinate al controllo fisico degli stranieri passa invece per l'allestimento di forme di detenzione regolate non dal diritto e dalla procedura penale, ma direttamente dal diritto amministrativo. Questa opzione accomuna molti ordinamenti, e, sul finire degli anni '90, è stata fatta propria anche dal legislatore italiano, per una serie di ragioni tra le quali, oltre alla volontà di "amministrativizzare" la libertà personale dello straniero — sottraendola ai ben più elevati *standard* garantistici imposti dal diritto e dalla procedura penale — paradossalmente si collocava anche il rifiuto (poi rinnegato nel 2009) di rendere penalmente rilevante l'ingresso illegale dello straniero nel nostro Paese.

Queste, in particolare, sono le tre possibili declinazioni del trattenimento — comunemente detto anche detenzione amministrativa — riscontrabili in svariati sistemi giuridici, e che vengono qui compendiate secondo l'ordine di introduzione nell'ordinamento giuridico italiano: la detenzione in uscita (o ablativa), inaugurata con la legge "Turco-Napolitano" (l. 6 marzo 1998, n. 40), disciplinata dall'art. 14 T.U.I. e pensata per gli stranieri di cui sia già stata decretata l'espulsione (o il respingimento), anche se in via non ancora definitiva<sup>8</sup>; la detenzione riservata al richiedente protezione internazionale, introdotta per la prima volta dalla legge "Bossi-Fini" (l. 30 luglio 2002, n. 189) e oggi — all'esito dell'ennesima novella che ne ha notevolmente esteso l'ambito operativo — regolata dagli artt. 6, 6 *bis* e 6 *ter* del d. lgs. n. 142 del

<sup>6</sup> L'efficace neologismo — una crasi che (intuibilmente) allude al fenomeno della *criminalization of immigration law* — si deve a Stumpf (2006), p. 367 s. La letteratura in materia è molto ampia. Per aggiornati riferimenti bibliografici v. Gatta-Mitsilegas-Zirulia (eds.) (2021). Tra i numerosi contributi di autori italiani si segnalano: Cavaliere (2013), p. 17 s.; Donini, (2009), p. 101 s.; Gatta (2018), p. 675; Pelissero (2012), p. 37; Spena (2017), p. 502.

<sup>7</sup> Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 28 aprile 2011, Hassen El Dridi, (ECLI:EU:C:2011:268) (§ 59). La pronuncia si può leggere (fra l'altro) in *Dir. pen. cont. (web)*, 29 aprile 2011, con una nota di Viganò. V. anche Viganò-Masera (2011); Favilli (2011), pp. 904 ss.; Barberini, Casucci (2011), pp. 1615 ss.

<sup>8</sup> Ciò è reso possibile dal fatto che, a far data dalla "legge Bossi-Fini" (legge n. 189 del 2002), il provvedimento di espulsione è immediatamente esecutivo (e dunque può trovare esecuzione anche ove ancora soggetto a impugnazione).

2015<sup>9</sup>; infine, la detenzione all'arrivo, destinata a trovare applicazione — nei cosiddetti «punti di crisi» — subito dopo l'arrivo del migrante nel territorio nazionale, e che sulla carta, stando alla disciplina legale, dovrebbe poter attingere il solo richiedente protezione internazionale<sup>10</sup>.

Negli anni, il ricorso alla detenzione (in tutte le sue diverse forme) ha visto allargare il proprio perimetro applicativo, con una dinamica — coerente con la natura *in primis* simbolica dell'istituto — ardua da conciliare con lo scarso numero dei posti disponibili nei centri chiusi<sup>11</sup>. Tanto che, quanto-

<sup>9</sup> La disciplina del trattenimento del richiedente protezione internazionale è stata fortemente ripensata da una recentissima riforma, operata con la l. 5 maggio 2023, n. 50, che ha convertito, con modifiche, il d.l. 10 marzo 2023, n. 20. Senza poter qui entrare nel dettaglio, pare doveroso dar conto di tali variazioni, sia pure solo per sommi capi. Innanzitutto, l'art. 6 vede ora molto estesa questa ipotesi di detenzione amministrativa, la quale, in virtù della novellata lett. d) del comma 2, può oggi operare anche là dove sia «necessario determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero essere acquisiti senza il trattenimento e sussiste rischio di fuga» (rischio di fuga a sua volta da valutarsi «caso per caso»), ma facendo rinvio a un catalogo molto ampio di ipotesi presuntive fissate dal legislatore. Già a colpo d'occhio, la modifica risulta problematica (e di dubbia compatibilità con la riserva di legge prescritta all'art. 13, comma 2, Cost.), vista l'estrema genericità dei presupposti per poter decretare l'ingresso del richiedente asilo in un centro di detenzione.

Se ciò non bastasse, alla medesima riforma del 2023 si deve anche l'innesto di due disposizioni del tutto inedite: gli artt. 6 *bis* e 6 *ter* del d. lgs. n. 142/2015, entrambi parimenti intesi ad allargare l'ambito operativo della detenzione amministrativa del cosiddetto «asilante». In particolare, se il secondo dei due precetti regola il trattenimento del richiedente protezione internazionale sottoposto alla «procedura Dublino» (all'uopo descrivendo le ipotesi di «notevole rischio di fuga» idonee a determinare l'ingresso in un centro chiuso dello straniero in attesa di essere trasferito in altro Paese UE), l'art. 6 *bis* è invece preposto a normare il trattenimento del richiedente mentre si sta svolgendo la «procedura di frontiera» di cui all'art. 28 *bis* del d. lgs. n. 25 del 2008, con un'ipotesi di detenzione, specifica (che può durare fino a trenta giorni, periodo idealmente corrispondente all'esaurimento delle singole tappe previste dalla «procedura di frontiera» per approdare a una decisione definitiva sulla richiesta di asilo). Per come formulata, quest'ultima disciplina rispecchia l'intenzione politica di patrocinare un'applicazione massiccia del trattenimento, da riservare a tutti gli stranieri che — provenienti da un «Paese sicuro», privi di un valido documento di identità o non in grado di presentare idonea garanzia finanziaria — avanzano domanda di protezione internazionale nelle zone di transito o di frontiera.

Nel complesso, si ricava un quadro profondamente mutato: mentre in origine il trattenimento del richiedente protezione internazionale vedeva un ambito operativo meno esteso rispetto a quello caratteristico del trattenimento «in uscita», oggi i ruoli sembrano essersi invertiti. Tuttavia, allo stato, l'Italia non dispone delle strutture idonee ad assicurare un'applicazione su così vasta scala del trattenimento per i richiedenti asilo, essendo i posti disponibili all'interno dei centri chiusi assolutamente inadeguati a sostenere la forza d'urto della nuova disciplina.

<sup>10</sup> Curiosamente (ma in realtà non si tratta di un caso, risultando del tutto conforme al diverso livello di «accettabilità» di una forma di detenzione comunque preposta a colpire persone neppure indiziate di aver commesso un reato), l'ordine di introduzione nell'ordinamento è opposto all'ipotetico percorso coercitivo che potrebbe interessare lo straniero approdato in Italia, e che in astratto potrebbe articolarsi in questi passaggi successivi: detenzione all'arrivo (presso un *hotspot*), detenzione riservata al richiedente protezione internazionale, detenzione ablativa (o in uscita), esecutiva di una eventuale espulsione successiva al rigetto della richiesta di asilo.

<sup>11</sup> Ad oggi, e come meglio vedremo, due sono le tipologie di centri chiusi, dove si realizza una vera e propria detenzione e che si contrappongono ai centri aperti (viceversa preposti all'accoglienza, e dai quali è possibile allontanarsi): accanto ai punti di crisi (i cosiddetti *hotspot*, istituiti dalla «riforma Minniti»: d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, conv. con l. 13 aprile 2017, n. 46), i centri di preparazione al rimpatrio (C.P.R.), la cui attuale denominazione, voluta dalla medesima «riforma Minniti» del 2017, ha sostituito quella di Centri di identificazione ed espulsione (C.I.E.), precedentemente introdotta con il «Pacchetto Sicurezza» del 2008 (d.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. con mod. in l. 24 luglio 2008, n. 125) e che aveva a sua volta sostituito quella di «centri di permanenza temporanea e assistenza» (C.P.T.A.).

meno rispetto al trattenimento in uscita, con una tra le più recenti novelle intervenute in materia — la “riforma Lamorgese” (d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, conv. con mod. in l. 18 dicembre 2020, n. 173) — il legislatore ha ritenuto necessario introdurre criteri di priorità (ora contenuti nel nuovo comma 1.1 dell’art. 14 T.U.I.) per orientare il questore di fronte alla scelta su chi “ospitare” con precedenza nei Centri di preparazione al rimpatrio (C.P.R.)<sup>12</sup>.

Sebbene si tratti di istituti formalmente ascrivibili al diritto amministrativo, e sebbene la disciplina italiana non impieghi esplicitamente la parola *detenzione*, ricorrendo piuttosto all’ipocrisia del termine *trattenimento*, ci si trova dinanzi a misure restrittive della libertà personale comunque molto vicine a quelle tipiche dell’ordinamento penale<sup>13</sup>. E proprio in forza di ciò, esse devono ritenersi subordinate al rispetto dei principi — costituzionali e convenzionali — che governano la possibilità di esercitare sul singolo forme più o meno marcate di coercizione. L’ombrello delle regole sovraordinate è infatti il medesimo con il quale tipicamente deve confrontarsi il processualpenalista: il che stimola quest’ultimo ad occuparsi di tale normativa nel suo complesso.

## **2. LA FASE DELL’ARRIVO: I MOVENTI DI UN’IRRIDUCIBILE INSOFFERENZA AL RISPETTO DELLA LEGGE.**

Nel contesto generale, suscita spiccato interesse la fase dell’arrivo, oltremodo delicata e spesso contraddistinta da una gestione opaca da parte della pubblica autorità.

Quanto diremo ci consentirà di constatare che, nonostante a partire dal 2017-2018 — con indebito ritardo e gravi lacune — il nostro ordinamento interno si sia effettivamente dotato di una disciplina intesa a governare (nel rispetto della riserva di legge *ex art. 13 Cost.* e della base legale pretesa dall’art. 5 CEDU) la detenzione all’arrivo e le attività preposte alla gestione del migrante appena approdato sul territorio nazionale, tale fase è tuttora connotata da un vistoso scollamento tra diritto scritto e prassi, insito in tre diverse dinamiche patologiche. Comuni anche alla gestione delle frontiere esterne di altri Paesi dell’Unione europea, tali dinamiche tendono a operare “con preferenza” decrescente, e si sostanziano: innanzitutto nella propensione a ostacolare l’approdo dello straniero sul territorio italiano (ed europeo); in seconda battuta, in quella a rendere invisibile lo straniero effettivamente giunto sul territorio nazionale; in ultima battuta (e, per così dire, “in subordine”), nella tendenza ad ostacolare la presentazione di una richiesta di asilo da parte dello straniero di cui non sia stato possibile “invisibilizzare” l’ingresso.

<sup>12</sup> I commi 1.1. e 2-*bis* sono stati inseriti dall’art. 3 del d.l. n. 130 del 2020.

<sup>13</sup> Sulla “questione lessicale” v. fra gli altri Loprieno (2018), p. 29 s., cui si rinvia anche per i riferimenti bibliografici su questo aspetto, tutt’altro che secondario poiché rivestito di alta valenza simbolica.

Sullo sfondo, alcune consapevolezza risultano imprescindibili per cogliere il movente delle pratiche che si andranno velocemente a descrivere.

Innanzitutto, va tenuto ben presente che, salve eccezioni, la disciplina comunitaria subordina la possibilità stessa di presentare domanda di protezione internazionale al raggiungimento, da parte del diretto interessato, del territorio (o quantomeno di una frontiera esterna) dell'Unione europea<sup>14</sup>.

In secondo luogo, si deve considerare quanto sia decisiva la logica del cosiddetto "sistema Dublino", che — come noto — tendenzialmente obbliga alla presa in carico della domanda d'asilo il Paese di primo approdo nel territorio dell'Unione, così esponendo gli Stati con frontiere esterne, come l'Italia, a una pressione migratoria oltremodo ardua da gestire<sup>15</sup>.

Infine, per comprendere il contesto complessivo è naturalmente cruciale anche la distinzione tra migranti economici e forzati, la cui rappresentazione mediatica ha nel tempo subito più d'una metamorfosi<sup>16</sup>. Tanto da aver trasfigurato prima l'immagine del migrante economico (che, in un primo momento salutato con favore, è stato poi identificato quale parassita del *welfare* e usurpatore di opportunità lavorative da riservare ai cittadini), poi quella del richiedente protezione internazionale (cui spesso si allude come ad un soggetto che sfrutta abusivamente le pieghe di una legislazione troppo benevola e lassista)<sup>17</sup>.

In tale contesto, la progressiva chiusura (dal 2012 ad oggi) delle frontiere europee che ha seguito ed affiancato questo mutamento del discorso pubblico (con la forte contrazione dei canali di accesso legale in Italia e in Europa) ha finito per trasformare «la richiesta di protezione internazionale nell'unica possibilità, per i migranti, di accedere a uno *status* legale»<sup>18</sup>.

Tutti insieme, questi fattori hanno quindi generato, oltre all'inconfessabile tendenza a negare (in tutte le accezioni di questo verbo) l'arrivo in Italia di potenziali richiedenti asilo, anche l'ulteriore propensione a forzare l'inquadramento dello straniero nella categoria "reietta" del migrante economico, così da poterne disporre ed eseguire un rapido rimpatrio.

<sup>14</sup> In tema si veda da ultimo l'approfondita analisi di Siccardi (2021), segnatamente pp. 53 ss.

<sup>15</sup> Si consideri inoltre che, chiudendo la rotta balcanica, la stipula dell'accordo congiunto tra l'Unione europea e la Turchia (*Next Operational Steps in EU-Turkey Cooperation in the Field of Migration*, 16.3.2016 COM(2016) 166 final) ha reso dal 2016 il Mediterraneo l'unico canale di accesso verso l'Europa.

<sup>16</sup> Per alcune stimolanti riflessioni su questa dinamica (definita dall'autore come un «incredibile corto circuito») v. Sbraccia (2021), p. 47.

<sup>17</sup> È peraltro proprio la distinzione tra migrante forzato e migrante volontario a risultare di per sé artificiale e viziata da ipocrisia: v. fra gli altri Martelloni (2021), p. 58. Alle trasfigurazioni cui su alludeva nel testo si somma anche quella che ha investito chi presta soccorso ai migranti (che da angeli sono divenuti taxi del mare, attigui ai trafficanti di esseri umani).

<sup>18</sup> Così Sciarba (2018), p. 147.

### 3. L'EVITAMENTO DELL'APPRODO

L'interesse sotteso ad eludere la disciplina in materia di asilo si traduce per prima cosa in espedienti tesi a evitare l'avvento dello straniero in Italia.

Ciò si realizza innanzitutto ricorrendo ai respingimenti: in un modo, però, spesso tutt'altro che rispettoso del dato legale.

Come noto, il respingimento identifica la risposta — che sulla carta dovrebbe essere subitanea — al tentativo di ingresso (il respingimento *immediato*, di cui al primo comma dell'art. 10 T.U.I.) o all'intervenuto ingresso irregolare nel territorio dello Stato da parte del non cittadino sprovvisto dei requisiti per entrare in Italia (il respingimento *differito*, che dovrebbe realizzarsi «subito dopo» l'arrivo sul suolo nazionale, o a seguito di un approdo che sia stato reso necessario da esigenze di pubblico soccorso, come tipicamente avviene dopo i salvataggi in mare: art. 10 comma 2 T.U.I.).

I presupposti del respingimento — in entrambe le due diverse declinazioni — sono gli stessi dell'espulsione prefettizia volta a colpire l'ingresso e il soggiorno irregolari (di cui all'art. 13 comma 2 lett. *a* e *b* T.U.I.). Tuttavia, l'operatività dell'istituto è interamente affidata all'autorità di pubblica sicurezza, sulla carta chiamata alla massima rapidità di emissione ed esecuzione (in forma coattiva) del provvedimento<sup>19</sup>.

Senonché, al pari dell'espulsione, anche il respingimento è soggetto a limiti, puntualmente ricordati dall'art. 19 T.U.I. In estrema sintesi, i respingimenti (come le espulsioni) non possono operare nei confronti di soggetti che, ove allontanati dall'Italia (e dall'Unione europea), sarebbero esposti al rischio di trattamenti inumani o degradanti oppure a forme di discriminazione o persecuzione riconducibili alle fattispecie a fronte delle quali tipicamente il migrante avrebbe diritto ad accedere a una qualche forma di protezione (e dunque, in sostanza, a rimanere in Italia e nell'Unione europea).

Intuibilmente, è proprio qui che si incontra una prima forzatura del dato normativo: in particolare, con il diffondersi di alcune prassi volte a scongiurare l'arrivo dello straniero sul territorio italiano ed europeo, e ciò anche nei casi (tutt'altro che remoti) in cui questi possa presentare una domanda di asilo.

Una tra queste pratiche — che ha operato in più occasioni nel 2009 — è quella dei respingimenti collettivi in alto mare (ossia in acque internazionali), e si è realizzata in attuazione di accordi bilaterali, conclusi con l'allora Governo libico di Gheddafi e finalizzati al contrasto dell'immigrazione clandestina. *L'escamotage* — lesivo tanto del diritto sovranazionale quanto di quello

---

<sup>19</sup> Proprio per tale ragione, da sempre si riscontra la tendenza a slabbrare i (pur elastici) confini cronologici del respingimento differito, il cui ambito operativo (solo tratteggiato dalla genericità di quel «subito dopo» racchiuso nell'art. 10 comma 2 T.U.I.) tende a sovrapporsi con quello dell'espulsione prefettizia.

interno — è però stato bocciato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con la nota sentenza *Hirsi Jamaa contro Italia*, del 2011, poiché in conflitto (fra l'altro) con l'art. 4 Prot. 4 della Convenzione europea, che sancisce il divieto di espulsioni collettive<sup>20</sup>.

In seguito, e in particolare grazie alla stipula del noto *Memorandum* di intesa Italia-Libia nel 2017<sup>21</sup>, a questa politica si sarebbe sostituita quella dei respingimenti “per delega”, conseguenti all'istituzione di un modello di controllo delle frontiere esternalizzato, con cui l'Italia si è impegnata a fornire aiuto finanziario e tecnico alla Libia al fine di impedire le partenze, e che vede la Guardia costiera libica chiamata ad intercettare i migranti e ricondurli sulla costa africana. Si tratta di una chiara reazione al «tentativo di de-territorializzare il concetto di giurisdizione»<sup>22</sup> fatto proprio dalla giurisprudenza di Strasburgo. Quantomeno nella fase immediatamente successiva alla sua conclusione, l'accordo con il governo di Al-Sarraj ha comportato una drastica riduzione degli arrivi provenienti in Italia via mare<sup>23</sup>; obiettivo realizzato dunque ricorrendo a un espediente volto a schivare gli obblighi derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Confidando nel riconoscimento della giurisdizione dell'organo di giustizia sovranazionale, anche la pratica dei “respingimenti per delega” è stata sottoposta all'attenzione della Corte europea dei diritti dell'uomo, con un ricorso — “S.S. e altri contro Italia” — tuttora in attesa di definizione<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Corte EDU, Grande Camera, 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* (ECLI:CE:CHR:2012:0223JUD002776509). La pronuncia scaturiva dal ricorso di ventiquattro cittadini somali ed eritrei facenti parte del gruppo di circa duecento persone che, il 6 maggio 2009, veniva intercettato da motovedette italiane all'interno della zona “SAR” (Search and Rescue) di responsabilità maltese mentre, su tre imbarcazioni, tentava di raggiungere via mare l'Italia. Tali persone venivano trasferite a bordo delle navi italiane e riportate in Libia, da dove erano partite, in conformità con gli accordi bilaterali fra Italia e Libia, senza essere state previamente identificate e informate circa la loro reale destinazione.

La questione pregiudiziale dell'extraterritorialità avanzata dal Governo italiano davanti alla Corte europea è stata respinta sul presupposto che la giurisdizione (della Corte medesima) viene in rilievo *ex se* all'interno del territorio dello Stato, ove il potere coercitivo è esercitato *naturaliter*, ma ben può sussistere in tutti quei casi in cui un singolo agisca in nome dello Stato ma al di fuori del suo territorio (come è avvenuto, appunto, con i respingimenti in alto mare, quando navi militari italiane hanno imbarcato i naufraghi in acque internazionali per riportarli direttamente in Libia).

<sup>21</sup> *Memorandum* d'intesa sulla «Cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento delle sicurezze delle frontiere», 2 febbraio 2017 (disponibile all'indirizzo [governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf](http://governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf)). Conformemente con quanto previsto dall'art. 8 del *Memorandum*, l'accordo si è poi rinnovato, a cadenza triennale, dapprima sotto il Governo presieduto da Mario Draghi, e, a seguire, sotto la Presidenza del Consiglio di Giorgia Meloni.

<sup>22</sup> Il virgolettato è ripreso da Campesi (2021), p. 35, il quale rileva come gli stati «abbiano affinato le loro strategie di controllo extraterritoriale, evitando di entrare in contatto fisico con i migranti per mezzo di una delega delle classiche attività di interdizione alle autorità dei paesi terzi».

<sup>23</sup> Per approfondimenti sul punto si veda, fra gli altri, Crescini, Pasquero, Cecchini, Fachile (2020), pp. 178 ss.

<sup>24</sup> Per un'analisi ragionata del ricorso pendente a Strasburgo, v. Fazzini (2020), pp. 87 ss.

Tuttavia, la storia della «*offshore detention*» non lascia ben sperare circa l'accoglimento di tale ricorso. La stessa questione si era infatti a suo tempo posta a seguito dell'esternalizzazione delle frontiere realizzata dagli Stati uniti a Guantamano bay (dove venivano condotti gli haitiani fuggiti dal loro

Alla prova dei fatti, tanto i respingimenti in alto mare quanto quelli per delega implicano un ricorso alla coercizione — quasi mai descritto come tale, essendo l'enfasi posta soltanto sulla contestuale componente di “salvataggio in mare” — che passa per il trasbordo dei migranti dalle imbarcazioni mediante le quali tentano la traversata a navi (militari) preposte a ricondurli nei porti dai quali erano salpati; per poi essere, i “salvati in mare”, spesso ricondotti nei tristemente noti centri di detenzione (che, malgrado i propositi enunciati nell'art. 2 del citato Memorandum Italia-Libia, nel Paese nordafricano restano luoghi caratterizzati da gravissime violazioni dei diritti umani)<sup>25</sup>.

#### 4. L'INVISIBILIZZAZIONE DELL'APPRODO

Se i respingimenti in acque internazionali o “per delega” puntano a scongiurare l'approdo degli stranieri sul suolo italiano (ed europeo), altre pratiche si concentrano invece sul passaggio immediatamente successivo. È il caso di quelli che potremmo chiamare “respingimenti invisibili”: respingimenti di persone che, pur avendo messo piede in Italia, non vengono formalmente registrate come tali, sempre allo scopo di non attivare le garanzie e le tutele conseguenti al loro ingresso. In tali ipotesi, l'invisibilizzazione dello straniero passa anche per l'uso della forza esercitato direttamente dall'autorità di pubblica sicurezza italiana, ancorché in modo sottaciuto e clandestino.

È bene tener presente che i “respingimenti invisibili” possono operare non solo verso l'esterno, ma anche in corrispondenza dei confini interni, che dividono tra loro diversi Stati membri dell'Unione europea: è il caso dei respingimenti informali che si verificano alla frontiera tra il nostro Paese e la Slovenia. Questa prassi consente appunto di rendere invisibile lo straniero, che, prelevato in territorio italiano, viene ricondotto a forza oltre confine senza che tale attività venga minimamente documentata. Una simile pratica elude due volte la legge: non solo infatti il singolo non si vede fisicamente consegnare il decreto di respingimento differito, ma nei suoi confronti non viene neppure emesso un decreto di accompagnamento coattivo; un provvedimento, quest'ultimo, che a sua volta, dopo le innovazioni introdotte all'art. 10 T.U.I. dal d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 (convertito con modificazioni dalla l. 1°

---

Paese dopo il colpo di stato del 1991, e, pochi anni dopo, gli anticastristi fuggiti da Cuba): in proposito, la giurisprudenza statunitense ha sempre negato la propria giurisdizione (v. quanto riportato da Wilsher (2012), p. 239), con una posizione più di recente fatta propria anche dalle istituzioni australiane rispetto ai centri di detenzione allestiti — rigorosamente fuori dai confini nazionali, grazie ad accordi con i due Paesi — a Manus Island (Papua Nuova Guinea) e a Nauru (cfr. in proposito Lazarus Hirsch (2017), in particolare p. 78).

<sup>25</sup> Un ulteriore ricorso alla coercizione si è più volte verificato anche nelle note e avviliti vicende — si pensi, tra gli altri, ai casi “Diciotti” o “Gregoretti” — marcate da lunghe attese in mare in vista dell'autorizzazione all'approdo a terra di numerose navi impegnate in operazioni di soccorso. Il fenomeno, particolarmente *in auge* in una ben determinata stagione politica, è stato mediaticamente etichettato come “politica dei porti chiusi”, ha coinvolto tanto imbarcazioni militari quanto navi destinate al soccorso da Organizzazioni non governative e ha visto ipotizzare anche l'accusa di sequestro di persona nei confronti del Ministro dell'Interno *pro tempore*, Matteo Salvini. In tema v. Masera (2020), p. 19.

dicembre 2018, n. 132), non solo deve essere emesso, ma andrebbe anche necessariamente sottoposto alla convalida del giudice di pace.

Anche questo espediente ci pone dinanzi all'importanza del lessico, ove si consideri che, sollecitato a rispondere in proposito, pur "confessando" il ricorso a tali pratiche, nell'agosto del 2020 il Viminale ha smentito possa parlarsi di respingimenti illegali, preferendo menzionare «procedure informali di riammissione», operanti «per prassi consolidata» sulla scorta di un accordo di riammissione Italia-Slovenia siglato nel 1996 (otto anni prima dell'ingresso del Paese balcanico nell'UE, e dunque quando il confine italo-sloveno segnava ancora una frontiera esterna dell'Unione). Sempre stando a questo chiarimento del Ministero, tali «procedure di riammissione» non comporterebbero «la redazione di un provvedimento formale», potendo essere applicate «anche qualora sia manifestata [da parte dei migranti] l'intenzione di richiedere protezione internazionale»<sup>26</sup>.

Parlando di riammissione (da parte della Slovenia), la terminologia privilegiata dal Governo abilmente pone l'accento su un'attività speculare a quella caratteristica del respingimento. Sennonché, la slovena è solo la prima di una vera e propria catena di riammissioni informali, essendo seguita da quella in Croazia e, dopo, da quella in Bosnia: riammissioni, tutte, finalizzate non ad accogliere, quanto piuttosto ad allontanare lo straniero indesiderato dal proprio Paese e dal territorio dell'Unione. Infatti, alla riammissione in Bosnia consegue quasi sempre l'allontanamento coattivo dall'Europa (per di più con modalità spesso violente)<sup>27</sup>.

È dunque sulla scorta di tale dato di fatto se nel gennaio 2021, a fronte di una nuova interrogazione parlamentare, i contenuti di quella precedente risposta sono stati smentiti dal Ministro Lamorgese, che ha negato l'operatività di una simile prassi nei confronti dei richiedenti asilo<sup>28</sup>. In seguito, pur non

<sup>26</sup> Si tratta della risposta data dal Ministero degli Interni (nella persona di Achille Variati, Sottosegretario di Stato per l'Interno) all'interrogazione parlamentare presentata (dal deputato Riccardo Magi) in ordine alle prassi seguite in attuazione dell'accordo bilaterale di riammissione sottoscritto con la Slovenia nel 1996 e mai ratificato dal Parlamento italiano; risposta nella quale, a giustificazione di tale prassi, si può leggere, oltre a quanto brevemente riassunto nel testo, anche che «il principio della unicità della domanda di asilo e della certezza del suo esame è garantito allo straniero richiedente asilo all'interno dell'Unione europea, a prescindere dallo Stato individuato quale competente ad esaminare la domanda. Conseguentemente, nessuna violazione del diritto di asilo può configurarsi in una procedura di riammissione nel territorio sloveno, anche tenendo conto che non può essere consentito allo straniero, pur bisognoso di protezione e aiuto, di scegliere il Paese in cui essere eventualmente accolto». V. il Resoconto stenografico dell'Assemblea - Seduta n. 379 di venerdì 24 luglio 2020, consultabile sul sito istituzionale della Camera dei Deputati.

<sup>27</sup> Parimenti critico, oltre che sulla sostanza, anche sulla terminologia impiegata («quanto di più ipocrita si possa escogitare per descrivere un essere respinti a ritroso») è Cavaliere (2022), p. 51.

<sup>28</sup> V. il Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 450 di mercoledì 13 gennaio 2021, disponibile sul sito della Camera, in cui si può leggere la risposta del Ministro degli Interni agli interroganti Palazzotto e Fornaro, ove fra l'altro si può leggere questo passaggio: «la Slovenia aderisce alla Convenzione di Ginevra, [...] e, inoltre, la stessa Slovenia, come la Croazia, sono considerati Paesi sicuri sul piano del rispetto dei diritti umani e delle Convenzioni internazionali. Pertanto, le procedure di riammissione riguardano uno Stato europeo, la Slovenia, nel quale vigono normative internazionali europee analoghe a quelle che vigono nel nostro Paese».

scomparendo, il ricorso a tale *escamotage* si è invero fatto meno frequente (anche in conseguenza della pandemia)<sup>29</sup>.

Come già anticipato, la ragione per cui il sistema trova conveniente tale pratica — e dunque la ragione per cui il decreto di respingimento non viene redatto — è chiara: evitare che l'operazione possa essere sottoposta a sindacato giudiziale; al contempo, rendere molto difficile la prova, da parte del migrante, di aver messo piede in Italia (e più in generale nell'Unione europea), con tutte le conseguenze che ne derivano<sup>30</sup>. Una difficoltà probatoria, questa, attestata anche da una nota vicenda approdata alla cognizione del Tribunale di Roma, e riguardante un cittadino pakistano richiedente asilo, che nel luglio del 2020 dall'Italia era stato "riammesso" in Slovenia, poi in Croazia e quindi in Bosnia: dopo aver in prima battuta accolto il ricorso urgente presentato dall'interessato, ordinando alle amministrazioni competenti di permetterne l'ingresso nel territorio nazionale così da garantirgli la possibilità di avanzare richiesta di protezione internazionale in Italia<sup>31</sup>, il Tribunale di Roma ha infatti accolto il reclamo proposto dal Ministero dell'Interno avverso tale ordinanza cautelare, ritenendo che il richiedente asilo non avesse fornito la prova di essere entrato nel nostro Paese e di aver precedentemente subito un respingimento informale verso la Slovenia<sup>32</sup>.

Al di là del *deficit* probatorio riscontrato nel caso di specie, la presa di posizione espressa dal Tribunale di Roma con il primo dei due provvedimenti menzionati aveva comunque prodotto un effetto tangibile, reso manifesto proprio dal mutato atteggiamento del Governo e dalla dichiarata sospensione del ricorso a tali azioni (a partire dal 2021, e in particolare nel 2022). Tuttavia, il recente avvicendamento politico alla guida del Paese pare aver nuovamente invertito la tendenza, tornando a incoraggiare la vitalità delle riammissioni informali per contrastare gli arrivi dalla rotta balcanica: ciò è avvenuto

---

<sup>29</sup> In seguito all'interrogazione a risposta immediata presentata dal deputato Riccardo Magi il 12 ottobre 2021 in Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, il Governo aveva escluso la futura applicazione delle procedure di riammissione nei confronti delle persone richiedenti asilo: v. <https://bit.ly/3tzWzBO>.

<sup>30</sup> Come già segnalato, il ruolo cruciale dell'approdo sul territorio nazionale discende dall'assenza (salve alcune eccezioni) del riconoscimento della possibilità di presentare richiesta di protezione internazionale senza trovarsi sul territorio dello Stato membro dell'Unione europea, o quantomeno alla sua frontiera.

<sup>31</sup> Trib. Roma, Sez. diritti della persona e immigrazione, ord. 18 gennaio 2021, reperibile in *asgi.it*, che ha riscontrato l'illegittimità della procedura di riammissione attuata al confine orientale italiano sulla base dell'accordo siglato tra Italia e Slovenia nel 1996, mai ratificato dal Parlamento italiano. Oltre a violare le norme internazionali, europee e interne che regolano l'accesso alla procedura di asilo, tale pratica è eseguita senza la consegna agli interessati di alcun provvedimento e senza alcun esame delle situazioni individuali, dunque con chiara lesione del diritto di difesa e del diritto alla presentazione di un ricorso effettivo. Sempre secondo questo provvedimento, essa si realizza grazie a un trattenimento esperito senza alcun ordine dell'autorità giudiziaria e, non da ultimo, è in palese contrasto con l'obbligo di *non refoulement*.

In diretta applicazione dell'art. 10 comma 3 Cost., il Tribunale ha dunque riconosciuto il diritto del ricorrente a fare immediato ingresso in Italia per presentare istanza di protezione internazionale, accesso che gli era appunto stato impedito dal comportamento illecito delle autorità italiane.

<sup>32</sup> Trib. Roma, Sez. diritti della persona e immigrazione, ord. 3 maggio 2021, che si può leggere in *asgi.it*.

mediante il varo di una circolare — risalente alla fine del novembre 2022 e pubblicizzata da esponenti del Governo nei rapporti con la stampa ancorché non reperibile nei canali istituzionali del Ministero dell'Interno<sup>33</sup> — rivolta (fra gli altri) ai prefetti di Trieste, Udine e Gorizia, sollecitati «ad adottare iniziative volte a dare ulteriore impulso all'attività di vigilanza sulla fascia di confine, al fine di assicurare la più efficace attuazione degli accordi stipulati con la Slovenia e l'Austria»<sup>34</sup>. Sebbene (a quanto consta) la circolare non faccia espresso riferimento non faccia espresso riferimento alle riammissioni riammissioni informali, le dichiarazioni pubbliche rese da alcuni esponenti della maggioranza ora al Governo lasciano pochi dubbi circa la volontà politica di volontà politica di sostenere tale pratica tale pratica, da favorire anche con l'ausilio tecnologico delle cosiddette “fototrappole”<sup>35</sup>.

Sempre allo scopo di invisibilizzare l'arrivo del migrante “indesiderato”, deve poi registrarsi una prassi diversa, ma parimenti *contra legem*, ossia quella del trattenimento di fatto che si realizza nelle camere di sicurezza delle sale transito di porti e aeroporti internazionali (come quelli di Malpensa e Fiumicino): una forma di detenzione *extra ordinem*, funzionale al rimpatrio immediato dello straniero, che spesso si protrae anche per svariati giorni in attesa che il vettore riconduca lo straniero nel Paese da cui era partito<sup>36</sup>.

Sfruttando lo scopo delle *transit zones* (nate per «facilitare il passaggio di merci e persone sul territorio di uno Stato senza che queste siano considerate, in una certa misura, formalmente entrate sul territorio»<sup>37</sup>), questo modo di procedere realizza un vero e proprio slittamento in ordine al concreto *modus operandi* di istituti caratterizzati da un ambito applicativo limitrofo e successivo: così come il respingimento differito opera sovente a distanza di giorni (talora anche di settimane) dall'avvenuto ingresso dello straniero sul territorio nazionale (con una chiara sovrapposizione rispetto allo spazio riservato all'espulsione<sup>38</sup>), altrettanto spesso si qualifica come immediato un

<sup>33</sup> V. la notizia diramata dall'ANSA il 6 dicembre 2022 (reperibile sul sito ANSA-Friuli Venezia Giulia), secondo cui il Sottosegretario agli Interni Emanuele Prisco, in visita a Trieste, avrebbe dichiarato che «il ministro Piantedosi ha diramato una direttiva alla Polizia di frontiera e ai Prefetti per riutilizzare i meccanismi di riammissione già considerati dagli accordi italo-sloveni», precisando altresì che “dal 28 novembre sono operative le riammissioni”. Per informazioni più dettagliate e per una critica ragionata a tale prassi v. Cardinali (2023).

<sup>34</sup> Il virgolettato è tratto da Tognacci (2022).

<sup>35</sup> L'espressione allude a sistemi di rilevazione ottica mobili (solitamente impiegati per osservare il passaggio di animali sulle montagne o comunque in zone impervie) da collocare nelle zone boschive di confine tra Italia e Slovenia battute dalla rotta balcanica. Per le informazioni apparse in proposito sulla stampa, v. Il Post, *Il Friuli Venezia Giulia vuole usare le “fototrappole” per i migranti al confine*, 21 marzo 2023.

<sup>36</sup> In tema si segnala l'importante lavoro empirico e di documentazione svolto dai partecipanti al progetto *In limine*, curato dall'Asgi (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), e i cui risultati si possono consultare nel report *Le zone di transito aeroportuali come luoghi di provazione arbitraria della libertà e sospensione del diritto*, in [www.inlimine.asgi.it](http://www.inlimine.asgi.it), 28 gennaio 2021. In tema v., fra gli altri, Massimi, Ammirati (2019), Cherchi (2019), pp. 47 ss.

<sup>37</sup> Così Ammirati-Capezio-Crescini-Massimi (2021), p. 53.

<sup>38</sup> Come già segnalato *retro*, ciò è reso possibile dalla vaghezza delle espressioni adoperate dall'art. 10, comma 2, T.U.I., che ha propiziato un impiego disinvolto dell'istituto, in contrasto con lo

respingimento che non può operare istantaneamente, ma che richiede comunque un tempo “tecnico” (solo nella migliore delle ipotesi di alcune ore) per organizzare la ripartenza del soggetto, con una detenzione *de facto* destinata ad aver luogo, appunto, nelle cosiddette zone di transito.

Ciò implica una manifesta sfasatura tra legge e realtà, col ricorso a una *fictio iuris* (il mancato ingresso dello straniero nel Paese) tradita dal dato empirico, che vede la limitazione della libertà del migrante nelle zone di confine e che potrebbe astrattamente reggersi — ma in modo molto poco persuasivo e decisamente antigarantistico — solo assegnando a tali luoghi di frontiera un’extraterritorialità che li renda esenti dalla necessaria applicazione del diritto (tanto nazionale quanto sovranazionale)<sup>39</sup>.

Al pari dell’accompagnamento coattivo con cui si dà esecuzione ai respingimenti invisibili al confine con la Slovenia, anche tale restrizione è sfornita di idonea base giuridica, non essendo prevista da alcuna disposizione legislativa. E anche in questo caso, la legittimità del trattenimento — il quale si svolge lontano da occhi indiscreti<sup>40</sup> — non è sottoposta al vaglio dell’autorità giudiziaria, che sarebbe doveroso ai sensi tanto dell’art. 13 Cost. quanto dell’art. 5 CEDU<sup>41</sup>.

---

spirito della norma: v. l’ancora attuale analisi svolta da Marletta (2012), p. 1141.

<sup>39</sup> Questa ricostruzione è stata sconfessata dalla Corte europea dei diritti dell’uomo sin dalla nota sentenza 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia*, che ha altresì ridimensionato anche l’altra impostazione teorica ipoteticamente atta a legittimare tale *modus operandi*, insita nell’adesione alla metafora della “prigione a tre pareti”: stando alla Corte, la possibilità di lasciare volontariamente il territorio dello Stato (possibilità che identificerebbe appunto la “parete mancante”) va infatti valutata non in astratto, ma in concreto, dovendo dunque essere esclusa ogniqualvolta il migrante, respinto, debba far rientro in Paesi dove i suoi diritti fondamentali sarebbero violati.

<sup>40</sup> In proposito, deve registrarsi una recente apertura: con la sentenza n. 3392/2023, pubblicata il 28 febbraio scorso (e che si può leggere, con relativo commento, su <https://inlimine.asgi.it>), la Sezione Prima *ter* del Tar Lazio Roma ha accolto il ricorso proposto da ASGI contro il provvedimento del Dipartimento di Pubblica sicurezza (Direzione Centrale dell’Immigrazione e della Polizia delle Frontiere), con cui era stata rigettata l’istanza dell’associazione di accedere e visitare la zona di transito dei valichi di frontiera aeroportuale di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa. Il provvedimento è importante, non solo perché è inedito (e inoltre sconfessa il precedente difforme pronunciato in sede cautelare: v. Tar Lazio, ord. n. 4747 del 2021), ma anche perché muove dal presupposto che nelle zone di transito si realizzino una vera e propria ipotesi di trattenimento.

<sup>41</sup> In conseguenza di queste sue caratteristiche, anche tale pratica è stata sottoposta al vaglio del Giudice di Strasburgo (*Thiam c. Italia*, ric. n. 21329/16), sollecitato a pronunciarsi in ordine a un’ipotesi di trattenimento *de facto* posto in essere nel 2016 ai danni di un cittadino senegalese (già regolarmente soggiornante in Italia) presso l’area di sicurezza della zona di transito dell’aeroporto di Malpensa nelle more del suo respingimento immediato alla frontiera disposto ai sensi dell’art. 10 T.U.I. e dell’art. 14 Codice Frontiere Schengen (CFS). La pronuncia — resa il 30 agosto 2022 dalla I sezione della Corte Edu (ECLI:CE:ECHR:2022:0830DEC002132916) — non offre, però, risposte appaganti, essendosi risolta in una declaratoria di inammissibilità. Da un lato, infatti, la Corte ha ritenuto che il ricorrente non godesse più della qualità di vittima ai sensi dell’art. 34 della Convenzione, in ragione della sentenza della Corte di Appello di Milano (pubblicata il 15 marzo 2018, n. 1292) che gli aveva accordato un indennizzo sul presupposto di una violazione del principio della base legale stabilito dall’art. 5 Cedu (primo parametro convenzionale azionato dal ricorrente); dall’altro lato, con riferimento alla violazione dell’art. 3 e 13 Cedu lamentata in forza delle precarie condizioni in cui ha avuto luogo la privazione della libertà personale del ricorrente (già più volte denunciate anche dal Garante nazionale dei detenuti), la Corte, rifacendosi alla propria precedente giurisprudenza, ha concluso che tali condizioni non violassero il divieto di trattamenti inumani e degradanti, in virtù della breve durata del soggiorno e al

## 5. GLI OSTACOLI ALLA PRESENTAZIONE DELLA RICHIESTA DI ASILO: LACUNE, AMBIGUITÀ E IPOCRISIE DEL SISTEMA *HOTSPOT*.

Finora abbiamo passato in rassegna alcune prassi volte a non far giungere lo straniero sul territorio nazionale (respingimenti in alto mare e “per delega”) o a renderne invisibile l’arrivo, anche grazie all’esercizio *extra ordinem* di limitazioni della libertà personale (accompagnamento coattivo oltre la frontiera terrestre e detenzione nelle sale di transito, operati in via di fatto).

Altre azioni sono invece intese a ostacolare la presentazione della richiesta di protezione internazionale da parte dello straniero che non solo sia fisicamente entrato in Italia, ma di cui risulti anche *registrato* l’ingresso. Esse chiamano in causa la forma più nota di limitazione della libertà personale dei migranti in arrivo, che si realizza con il confinamento negli *hotspot* («centri di crisi»).

In proposito, va detto che per lungo tempo la detenzione all’arrivo non è stata disciplinata dalla legge. Come già ricordato nelle pagine precedenti, pur individuando la prima forma di trattenimento idonea ad attingere lo straniero arrivato in Italia senza un valido titolo di ingresso, curiosamente essa è stata normata per via legale solo da pochi anni, in particolare con l’innesto dell’art. 10 *ter* nel Testo unico ad opera della “riforma Minniti” del 2017<sup>42</sup>. Nondimeno, la tentazione della prassi di creare luoghi di confinamento ulteriori rispetto agli odierni C.P.R. ha dato vita a un’ipotesi di detenzione *extra ordinem*<sup>43</sup>, che ha preso piede e ha “lavorato” per lungo tempo prima di essere regolamentata (in modo peraltro parziale e deficitario, come subito si dirà) nella prospettiva di rispettare la riserva di legge.

L’emblema di tale prassi poteva essere individuato nel Centro di primo soccorso e assistenza (C.P.S.A.) di Lampedusa: un centro formalmente aperto, deputato al primo soccorso di migranti, che tuttavia per molti anni è stato gestito come fosse un centro chiuso.

Come noto, il “modello Lampedusa” è stato sottoposto al vaglio della Corte europea dei diritti dell’uomo, che, con la sentenza della Grande camera resa nel caso *Khlaifia* contro Italia del dicembre 2016, ha bocciato il relativo *modus operandi* perché in contrasto con l’art. 5 CEDU. Segnatamente: per carenza di base legale; per l’assenza di un’idonea informazione circa i motivi della detenzione e per l’impossibilità di contestare la legittimità della misura

---

fatto che il ricorrente non versasse in una condizione di vulnerabilità né fosse un richiedente asilo. A proposito della pronuncia v. Rondine (2022); più in generale, sulle evoluzioni della giurisprudenza di Strasburgo relativamente alla riconduzione (o meno) delle limitazioni della libertà personale nelle zone di confine (aereo e terrestre) alla nozione di *privazione della libertà personale* (tale da azionare l’operatività dell’art. 5 Cedu) v., oltre a Ammirati, Capezio, Crescini, Massimi (2021), pp. 84 ss., Bernardini (2022), pp. 83 ss.

<sup>42</sup> V. art. 17, comma 1, d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, conv. con mod. con l. 13 aprile 2017, n. 46.

<sup>43</sup> L’efficace espressione è impiegata tra gli altri da Masera (2013), p. 90.

privativa della libertà davanti a un giudice; e anche perché i ricorrenti non avevano potuto godere delle garanzie dell'*habeas corpus* applicabili al trattamento (ossia la convalida giudiziale, in allora prevista solo per la detenzione amministrativa in uscita all'interno dei C.I.E.)<sup>44</sup>.

Questa importante pronuncia — che ha dunque appurato la violazione dei parr. 1, 2 e 4 dell'art. 5 CEDU, a cui va aggiunta anche quella dell'art. 13, in relazione all'art. 3 — ha peraltro ridimensionato la storica portata di quanto già stabilito dalla Seconda sezione il 1° settembre 2015, con la decisione resa all'esito del primo grado di giudizio sul medesimo ricorso: decisione che aveva riscontrato anche una trasgressione del divieto di espulsioni collettive sancito dall'articolo 4 Prot. 4 CEDU<sup>45</sup>.

La pervicace inerzia dell'Italia nel predisporre una disciplina idonea a regolare la fase dell'approdo e la detenzione "in entrata" si spiega ponendo mente alla prassi, assai frequente in quegli anni, di non registrare tutti i nuovi giunti nel Paese: stranieri che, ancora una volta, venivano dunque resi invisibili, ancorché non nella prospettiva di escluderli dal territorio dell'UE quanto in quella — opposta ma parimenti funzionale all'interesse italiano — di lasciar loro intraprendere clandestinamente l'agognato viaggio verso il Nord Europa. Tale prassi ha operato in particolare nei momenti di forte tensione migratoria, toccando il suo apice durante la cosiddetta "crisi dei rifugiati".

La carenza di una regolamentazione legale atta a governare le operazioni da svolgersi subito dopo lo sbarco è stata a lungo servente a una clamorosa politica di *laisser passer*, più volte censurata dall'Unione europea, tesa ad aggirare il "sistema Dublino" anche in risposta all'inottemperanza degli altri Stati membri agli impegni assunti circa la *relocation* dei richiedenti asilo<sup>46</sup>. Infatti, le ragioni di questo temporeggiare sono tanto intuitive quanto sottaciute (né dichiarabili): per evitare di certificare di essere lo Stato di primo approdo nel territorio dell'Unione (informazione che fa scattare la "regola Dublino"), per anni l'Italia ha evitato di censire in modo puntuale tutti gli stranieri in arrivo, così assecondando la loro dispersione sul territorio nella prospettiva di lasciar loro abbandonare il Paese attraverso le frontiere settentrionali (espedito, questo, agevolato dalla sostanziale convergenza tra l'interesse del migrante e quello dell'apparato statale).

Chiaro come, in questa ambiguità di fondo, l'opacità normativa abbia giocato un suo ruolo, avendo reso più facile sfuggire agli obblighi scaturenti dal

---

<sup>44</sup> Grande Camera, sentenza 15 dicembre 2016, *Khlaifia e altri contro Italia*. Tra i numerosi commenti alla pronuncia v. quello di Cancellaro (2017).

<sup>45</sup> L'art. 4 Prot. 4 Cedu vieta le espulsioni collettive, ed è a sua volta funzionale al rispetto del principio di *non refoulement*, ovvero del divieto di respingere qualcuno in uno Stato in cui la sua vita possa essere in pericolo o dove possa subire trattamenti inumani e degradanti.

Sulla decisione resa dalla Seconda sezione della CEDU si veda fra gli altri il commento di Savino (2015), p. 50.

<sup>46</sup> Di politica del "lascia-passare" parla la Commissione europea nella comunicazione COM(2016) 120 final, del 4 marzo 2016, *Ritorno a Schengen* — Tabella di marcia.

regolamento Eurodac, che impone alle autorità dello Stato membro di procedere alla identificazione degli stranieri intercettati sul territorio nazionale<sup>47</sup>.

Il tardivo intervento del legislatore si è rivelato difettoso e parziale, oltre che foriero di una disciplina inutilmente intricata. Nell'ottica di ottemperare all'Agenda europea delle migrazioni del 2015, che ha per la prima volta menzionato e descritto il metodo *hotspot*<sup>48</sup>, la "riforma Minniti" del 2017 ha infatti introdotto l'art. 10 *ter* nel T.U.I., stabilendo la necessità di condurre gli stranieri soccorsi in mare o comunque fermati sul territorio nazionale in appositi «punti di crisi». Tuttavia, tali luoghi sono stati identificati attraverso un rinvio normativo a tipologie di centri — quelli menzionati dalla "legge Puglia" del 1995 e gli Hubs regionali di cui al d. lgs. n. 142 del 2015 (il cosiddetto "decreto accoglienza") — qualificabili come centri aperti e non chiusi<sup>49</sup>: un'opzione, questa, criticata da tutti i commentatori dell'art. 10 *ter* T.U.I., la cui introduzione non ha affatto consentito di superare il difetto di base legale già denunciato dalla Corte europea con la sentenza *Khlaifia*<sup>50</sup>.

Nel suo complesso, la disciplina non è migliorata neppure con la "riforma Salvini" (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con mod. dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132), che, pur essendo intervenuta sulle regole della detenzione all'arrivo, lo ha fatto in modo tutt'altro che chiaro, se non negli intenti (indubbiamente volti a potenziare il ricorso al trattenimento). In particolare, all'esito di un'interpolazione operata non direttamente sull'art. 10 *ter* T.U.I. ma sull'art. 6 d. lgs. n. 142 del 2015, è oggi possibile riscontrare due diverse ipotesi di detenzione all'arrivo specificamente regolate dalla legge: il trattenimento nel C.P.R. disposto ai sensi dell'art. 10 *ter* comma 3 T.U.I., per il caso in cui lo straniero rifiuti reiteratamente di sottoporsi ai rilievi foto-dattiloscopici (e la cui durata massima è fissata in trenta giorni); il trattenimento dei richiedenti asilo nel punto di crisi, che, a seguito dell'innesto del comma 3 *bis* nell'art. 6 d. lgs. n. 142 del 2015, può essere disposto al fine di «determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza»<sup>51</sup>. Un'ipotesi di detenzione amministrativa, quest'ultima, che fa discendere la possibile restrizione della libertà personale dal mero

<sup>47</sup> Il Regolamento Eurodac (n. 603 del 2013) prevede un sistema informatico che gestisce una banca dati europea per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo e delle persone che hanno attraversato in maniera irregolare una frontiera esterna dell'Unione; esso è dunque funzionale all'applicazione del regolamento di Dublino III (n. 604 del 2013), poiché consente di determinare quale Paese è competente ad esaminare una richiesta d'asilo.

<sup>48</sup> *Agenda europea per la migrazione*, Commissione europea, Bruxelles, 13 maggio 2015, COM (2015) 240 final. Per la descrizione dell'origine di questo modello operativo, idealmente teso a instaurare un presidio centralizzato delle frontiere esterne dell'Unione ad opera dell'istituenda guardia di frontiera europea, v. Campesi (2016), p. 12.

<sup>49</sup> Per la distinzione tra centri aperti e chiusi v. *retro*, note 2 e 3.

<sup>50</sup> Il dato è segnalato anche dalla dottrina processualpenalistica; v. tra gli altri Cassibba (2017), p. 1 s., e Scomparin (2017), p. 4.

<sup>51</sup> In proposito, è utile dar conto del fatto che recentissimamente (in particolare con la l. 5 maggio 2023, n. 50, che ha convertito, con modifiche assai rilevanti, il d.l. 10 marzo 2023, n. 20, cosiddetto "decreto Cutro": cfr. *retro*, nota 9), il legislatore ha interpolato il comma 3 *bis* dell'art. 6 "decreto accoglienza", specificando che la «determinazione o la verifica dell'identità o della cittadinanza» può avvenire «anche mediante il ricorso alle operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e la verifica delle banche dati».

fatto che il migrante non rechi con sé i propri documenti (situazione in cui facilmente si trovano le persone costrette a fuggire dal proprio Paese), e che è destinata a realizzarsi per i primi trenta giorni all'interno degli *hotspot*, per poi eventualmente protrarsi, all'interno dei C.P.R., per un periodo massimo di novanta giorni (prorogabili per altri trenta giorni ove lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri)<sup>52</sup>.

Oltre ad essere farraginoso e di ardua lettura, la disciplina risultante dal combinato disposto degli artt. 10 *ter* T.U.I. e 6 d. lgs. n. 142 del 2015 si presenta anche incompleta, non essendo idonea a coprire anche la terza — e di ben più significativo impatto pratico — forma di trattenimento: quella che in tali luoghi continua a svolgersi in concreto, nella sostanza perpetuando quanto già censurato dalla Corte europea con la sentenza *Khlaifia*.

Infatti, pur prescrivendo (all'art. 10 *ter* T.U.I.) la conduzione all'interno degli *hotspot* dello 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», il legislatore seguita a non regolare la detenzione che ancora adesso in via di fatto attinge coloro che non abbiano ancora presentato (neppure in forma embrionale) istanza di asilo: la prescrizione di accompagnamento nei centri di crisi (preposto ad esigenze pubblico soccorso oltre che funzionale alle operazioni di rilevamento fotodattiloscopico) non si associa infatti ad alcuna correlativa disciplina del trattenimento, che però tuttora si svolge per giorni e talvolta anche per settimane<sup>53</sup>.

Ciò fa sì che, anche oggi, la limitazione della libertà personale dei migranti all'interno degli *hotspot* continui nella maggior parte dei casi a risultare priva di base legale (e dunque non rispettosa della duplice riserva di legge *ex* art. 13 comma 2 Cost.<sup>54</sup>), a operare in mancanza di un formale provvedimento applicativo e (di conseguenza) senza neppure la necessaria convalida giurisdizionale. Infatti, se la materiale conduzione dei nuovi arrivati (indipendentemente dalla loro qualificazione, quali richiedenti asilo o migranti economici) è

---

<sup>52</sup> I dubbi sulla tenuta della nuova disciplina con i principi sovraordinati sono stati denunciati sin da subito: v. il *Parere del garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale sul decreto-legge 4 ottobre 2018* n. 113, in *garantenazionaleprivatiliberta.it*, 15 ottobre 2018, pp. 5 e 8.

<sup>53</sup> Che il trattenimento "informale" nell'*hotspot* (e dunque quello non riconducibile all'art. 10 *ter* comma 3 T.U.I. o all'art. 6 comma 3 *bis* d. lgs. n. 142 del 2015) sia del tutto sguarnito di base legale emerge anche considerando l'impossibilità di evocare l'operatività di altri istituti, quale *in primis* l'art. 11, d.l. 21 marzo 1978, n. 59, che regola il fermo a fini identificativi di chiunque si rifiuti di rilasciare le proprie generalità. Sebbene quest'ultima disposizione possa apparire come quella più idonea allo scopo — accordando alla polizia il potere di «accompagnare nei propri uffici chiunque, richiama, rifiuta di dichiarare le proprie generalità ed ivi trattenerlo per il tempo strettamente necessario al solo fine dell'identificazione» — il fatto che essa circoscriva la durata del fermo a fini identificativi entro le ventiquattro ore massime mal si presta a legittimare il *modus operandi* caratteristico dell'approccio *hotspot*, che necessita di tempi più lunghi (così come desumibile dal Regolamento Eurodac, che obbliga a trasmettere al sistema informatico comune le impronte digitali entro 72 ore).

<sup>54</sup> La carenza investe infatti non solo i casi ma anche i modi del trattenimento: v. in tal senso Siccardi (2021), p. 257.

espressamente prevista in termini generali dall'art. 10 *ter* comma 1 T.U.I.<sup>55</sup>, il trattenimento che — stando alla legge — può trovare applicazione all'interno dei centri di crisi è solo quello regolato dai commi 3 del medesimo art. 10 *ter* T.U.I. e dal comma 3 *bis* dell'art. 6 d. lgs. n. 142 del 2015.

Tuttora, dunque, permane uno scollamento tra *law in the books* e *law in action*, visto che, all'atto pratico, la detenzione nei centri di crisi — che sulla carta dovrebbe riguardare i soli stranieri riluttanti a farsi identificare (art. 10 *ter* comma 3 T.U.I.) e i soli richiedenti asilo di cui non sia stato possibile determinare o verificare l'identità o la cittadinanza (art. 6 d. lgs. n. 142 del 2015) — opera in modo ben più indiscriminato, andando a colpire anche coloro che non rientrano nelle due categorie espressamente menzionate dalla legge, quindi anche gli stranieri che, pur non avendo ancora manifestato la volontà di presentare istanza di asilo, non si siano opposti alla propria identificazione.

Non solo: a distanza di anni dall'innesto del comma 3 *bis* nell'art. 6 del “decreto accoglienza”, non risulta siano stati adottati decreti di trattenimento a fini identificativi disposti nei confronti di richiedenti asilo; il che denota l'insofferenza dell'apparato verso l'applicazione di un istituto che, per quanto criticabile, quantomeno imporrebbe di procedere a una doverosa convalida<sup>56</sup>.

Sulla scorta di ciò, l'*hotspot* diventa una sorta di limbo giuridico, caratterizzato da mancanza di informazione e di accesso alla difesa: una situazione, che normalizza le prassi preesistenti al “decreto Minniti” del 2017, a ben vedere non così dissimile da quella del trattenimento nelle aree di transito di porti e aeroporti.

Il parallelismo è oltremodo calzante, ove si pensi che l'ambiguità giuridica ancora adesso caratteristica della disciplina dedicata alla fase dell'arrivo risulta perfettamente funzionale al *modus operandi* degli attori pubblici coinvolti nella gestione degli stranieri appena giunti sul territorio nazionale: un *modus operandi* orientato a un risultato del tutto omologo a quello cui mirano le prassi segnalate nei paragrafi precedenti, ossia quello di ostacolare la presentazione di richiesta di asilo. Infatti, al pari di quelle volte ad evitare l'arrivo dello straniero o a negare che tale arrivo sia mai avvenuto, anche questa pratica mira comunque a intralciare l'accesso alla procedura di protezione, pur in presenza di un approdo effettivamente registrato (e non fisicamente precluso o reso invisibile).

In particolare, e malgrado le fonti rilevanti in materia specifichino chiaramente che l'unico organo in prima battuta addetto all'esame delle domande di asilo è la commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale (v. art. 3 d. lgs. 28 gennaio 2008, n. 25), il dato empirico ci consegna una decisa sovraesposizione dell'autorità di frontiera, che, depu-

<sup>55</sup> Disposto ora integrato dal comma 1 *bis* del medesimo art. 10 *ter*, introdotto dal recente d.l. 10 marzo 2023, n. 20, conv. con mod. dalla l. 5 maggio 2023, n. 50.

<sup>56</sup> V. in tal senso Fachile, Massimi, Leo (2019), Felici, Gancitano (2022), p. 49.

tata a raccogliere le generalità o le informazioni relative alla nazionalità dello straniero, spinge ben oltre la propria attività istruttorie, assegnando un ruolo cruciale al cosiddetto “foglio notizie”: un documento nel quale, oltre a raccogliersi le generalità della persona, si indica anche il “movente” del suo progetto migratorio, attraverso la schematica contrapposizione grafica tra “richiesta asilo” e “*job searching*”.

Sebbene non sia oggetto di una disciplina legislativa (basti considerare che del foglio notizie non esistono versioni ufficiali), il provvisorio, ma spesso esiziale, incasellamento operato sulla scorta del “foglio notizie” individua un tassello cruciale del metodo *hotspot*, quale utile strumento per inserire i migranti economici in circuiti preposti al loro rapido allontanamento dal suolo nazionale (ed europeo). Infatti, la *Road map* del Ministero dell’Interno recante prescrizioni (di natura squisitamente amministrativa) attuative delle indicazioni di *soft law* promananti dalla Commissione europea (e già racchiuse nell’Agenda europea delle migrazioni del 2015) dispone che al termine delle procedure di pre-identificazione e di compilazione del “foglio notizie” i migranti debbano essere registrati alternativamente come CAT 2 (ingresso irregolare) o come CAT 1 (richiedenti asilo e suscettibili di ricollocazione)<sup>57</sup>.

Questa prima — e, sulla carta, meramente temporanea — opera di classificazione, oggetto di semplici circolari amministrative, si basa su un’intervista svolta a ridosso dello sbarco, in un momento di particolare fragilità psicologica di persone confuse e fiduciose di ottenere un atteggiamento benevolo da parte della pubblica autorità mostrando la propria determinazione a cercare un lavoro<sup>58</sup>.

Svolta questa intervista, gli stranieri inquadrati come richiedenti protezione internazionale avranno la possibilità di formalizzare la propria domanda presso la questura (che verrà verbalizzata nel noto “modello C3”); gli altri (sommariamente etichettati come migranti economici) verranno invece attinti da respingimento differito, da eseguirsi (in forma necessariamente coattiva) o in via immediata, oppure, qualora sussistano ostacoli transitori al rimpatrio, dopo una permanenza più o meno prolungata all’interno di un C.P.R.; ovvero, ancora — e dunque senza neppure “passare” per un C.P.R. — dopo un’indebita protrazione dei tempi di permanenza *extra ordinem* all’interno dei centri di crisi.

Se poi anche la concreta esecuzione dell’allontanamento dovesse risultare “bloccata” dalla successiva (e sempre possibile) presentazione di una richiesta di protezione internazionale, quel primo sommario “incasellamento” non

<sup>57</sup> Per ottemperare alle indicazioni racchiuse nella *Agenda europea delle migrazioni* è stata elaborata una serie di circolari ministeriali (reperibili sul sito del Ministero dell’interno): v. Ministero dell’interno, *Road Map*, 28 settembre 2015; Ministero dell’interno, *Procedure Operative Standard del Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’Interno*, settembre 2015.

<sup>58</sup> Momento nel quale dovrebbe comunque trovare applicazione il precetto, racchiuso nel primo comma dell’art. 10 *ter* T.U.I., stando al quale allo straniero condotto nei punti di crisi va «assicurata l’informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell’Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito».

resterebbe comunque privo di ricadute per il diretto interessato, ove si ponga mente alla disciplina in tema di procedura accelerata preposta all'esame delle domande di protezione internazionale da parte della Commissione territoriale.

Senza entrare nel dettaglio, si consideri infatti come il secondo comma dell'art. 28 *bis* d. lgs. n. 25 del 2008 ("decreto procedure"), permetta l'instaurazione di tale iter accelerato nei confronti (fra gli altri) del «richiedente per il quale è stato disposto il trattenimento nelle strutture di cui all'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 [*hotspot*], ovvero nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 [C.P.R.]»<sup>59</sup>. Una disposizione, questa, che riflette una *ratio* analoga a quanto prescritto dall'art. 6 comma 3 d. lgs. n. 142 del 2015 ("decreto accoglienza"), stando al quale il richiedente asilo che si trova in un C.P.R. in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o di espulsione «rimane nel centro quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda [di protezione] è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione»<sup>60</sup>.

Mostrando di assegnare un significato pregiudicante alla circostanza che lo straniero sia "ospite" di un centro chiuso, entrambi i precetti appena riportati<sup>61</sup> sono infatti ispirati da una analoga e malcelata diffidenza nei confronti di chi non abbia manifestato la volontà di chiedere asilo nei momenti subito successivi al proprio arrivo in Italia: un'eventualità, quest'ultima, che però spesso consegue al solo fatto che lo straniero sia stato artatamente etichettato come migrante economico — e dunque avviato verso un percorso di allontanamento scandito dall'esercizio dei poteri coercitivi regolati dagli artt. 13 e 14 T.U.I. — proprio grazie a quell'iniziale selezione a ridosso dello sbarco, e

<sup>59</sup> Al pari di quella «di frontiera» (specificamente prevista dall'art. 28 *bis*, comma 2, lett. *b* del medesimo "decreto procedure", e sulla quale cui l'attuale Governo mostra di riporre grande fiducia), tale procedura (introdotta nel 2015 per poi essere in seguito modificata dalla "riforma Salvini" dell'autunno 2018, dalla "riforma Lamorgese" del 2020 e dal cosiddetto "decreto Cutro" del 2023) è connotata da scansioni molto celeri e difficili da conciliare con un effettivo rispetto del diritto di difesa del migrante. Stando all'attuale assetto normativo, i richiedenti asilo trattenuti (anche solo a fini identificativi) saranno sottoposti a «procedura accelerata» (ai sensi dell'art. 28 *bis* comma 2), e dunque saranno sentiti dalla Commissione territoriale entro sette giorni dall'invio degli atti da parte della questura (che provvede "immediatamente" dopo la domanda di asilo). I richiedenti protezione internazionale trattenuti riceveranno la risposta nei successivi due giorni; in caso di diniego potranno presentare un ricorso al tribunale che ha sede nel capoluogo del distretto di Corte d'appello, nel termine ridotto di quindici giorni, dimezzato rispetto a quello ordinario; il ricorso sarà però privo di efficacia sospensiva automatica (potendo la sospensiva essere concessa, ove richiesta, solo quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni: v. art. 35 *bis* comma 4). Ne discende che la decisione del giudice viene adottata sulla base delle doglianze racchiuse nel ricorso predisposto da un difensore che ha avuto solo quindici giorni per preparare l'atto nell'interesse di una persona (il suo assistito) trattenuta in un *hotspot* o in un C.P.R.

<sup>60</sup> In questo caso, la durata del trattenimento è di dodici mesi. Il che ridimensiona notevolmente l'importanza dell'abbreviazione dei termini massimi di durata della detenzione in uscita (dell'art. 14 T.U.I.) a novanta giorni operata con la "riforma Lamorgese" (d.l. n. 130 del 2020, conv. con mod. con l. n. 173 del 2020).

<sup>61</sup> Al pari di quello dedicato alla procedura "di frontiera": v. art. 28 *bis*, comma 2, lett. *b*), d. lgs. n. 25/2008.

dunque in forza della compilazione del “foglio notizie” gestita (e spesso pilotata) dalla polizia di frontiera.

Orbene: per come disegnata dal legislatore, la disciplina della procedura accelerata non fa che incentivare l’applicazione del trattenimento (che di tale procedura consente appunto l’innescò), così alimentando un perverso circolo vizioso, a sua volta agevolato da una gestione poco trasparente della fase successiva all’approdo.

In questo quadro complessivo — e nonostante alcune pregevoli ma sporadiche prese di distanza giurisprudenziali<sup>62</sup> — la situazione attuale non è quindi così diversa da quella censurata dalla Corte europea dei diritti dell’uomo con la sentenza *Khlaifia*. Infatti, la prassi ha comunque finito per travolgere la regolamentazione (farraginoso e oscuro) frutto del doppio intervento novellatore operato nel 2017 e nel 2018, così com’è clamorosamente dimostrato dal fatto che la disciplina del comma 3 *bis* dell’art. 6 d. lgs. n. 142 del 2015 sia rimasta sostanzialmente lettera morta.

Questa fuga dalla legge è senz’altro dettata *in primis* dalle difficoltà organizzative cui la sua osservanza imporrebbe di far fronte; ma — è innegabile — spesso risponde anche ad altre logiche.

Giunti a questo punto del discorso, si deve dar conto di un’ulteriore novità. È infatti stata definita la procedura di controllo dell’esecuzione della sentenza *Khlaifia* dinanzi al Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa (ai sensi dell’art. 46 CEDU), procedura che dal dicembre 2016 vedeva il nostro Paese “dietro alla lavagna”, con plurimi esami periodici cui non conseguiva mai la conclusione del monitoraggio<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> V. Trib. Torino, Sez. I civ., ord. 22 ottobre 2015, est. Scotti, secondo cui non può desumersi la strumentalità della domanda dalle scarse e generiche informazioni contenute nel c.d. “foglio notizie” in uso alle questure. Il provvedimento, che ha fra l’altro osservato come l’istituto del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale non possa applicarsi ai migranti trattenuti in forza di un decreto di respingimento differito adottato ai sensi dell’art. 10, comma 2, T.U.I. (visto che il comma 3 dell’art. 6 d. lgs. n. 142 del 2015 si riferisce al solo migrante trattenuto in un C.P.R. «in attesa dell’esecuzione di un provvedimento di espulsione ai sensi dell’art. 13 e 14» T.U.I.), si può leggere al link [dirittoimmigrazione.cittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-1-2017/15-trib-to-22-10-2015/file](http://dirittoimmigrazione.cittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-1-2017/15-trib-to-22-10-2015/file).

Tale approccio è stato condiviso anche dalla giurisprudenza di legittimità: v. Cass. civ., Sez. II, ord. 1° settembre 2020, n. 18189 (ECLI:IT:CASS:2020:18189CIV), e Sez. II, 3 settembre 2020, n. 18322 (ECLI:IT:CASS:2020:18322CIV), ove la Cassazione ha avuto modo di rivelare come la compilazione del foglio notizie non necessariamente avvenga alla presenza di un interprete. Ancora: v. Cass. civ., Sez. VI, 25 marzo 2015 (ECLI:IT:CASS:2015:5926CIV), in *C.e.d. Cass.*, n. 634730, nonché Sez. VI, 3 maggio 2017 (ECLI:IT:CASS:2017:10743CIV), *ivi*, n. 651965, secondo cui «qualora vi siano indicazioni che cittadini stranieri o apolidi, presenti ai valichi di frontiera in ingresso nel territorio nazionale, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, le autorità competenti hanno il dovere, ai sensi degli artt. 1, comma 2, e 3 del d.lgs. n. 142 del 2015 (di attuazione della Direttiva del Consiglio CEE 26/06/2013 num. 32 art. 8), di fornire loro informazioni sulla possibilità di farlo, a pena di nullità dei conseguenti decreti di respingimento e trattenimento».

<sup>63</sup> 1419th meeting, 2 December 2021 (DH), *H46-9 Khlaifia and Others v. Italy* (Application No. 16483/12), Resolution CM/ResDH(2021)424 - Execution of the judgment of the European Court of Human Rights: v. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680a4b405](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a4b405).

Per alcune interessanti considerazioni in ordine alle prime tappe che hanno segnato la procedura di monitoraggio, v. Cancellaro (2020), f. 3, pp. 431 ss., nonché Massimi, Ferri (2019); sul recente epilogo

Nell'ambito di tale attività di osservazione e verifica, non più tardi del marzo 2021 il Comitato dei Ministri aveva confermato le proprie precedenti valutazioni, e dunque la ritenuta inadeguatezza del sistema *hotspot* italiano, dovuta alla persistente prassi di non informare i migranti sui motivi del loro trattenimento e alla conseguente impossibilità degli stessi di presentare un ricorso giurisdizionale effettivo contro il trattenimento: garanzie, queste, assicurate dai paragrafi 2 e 4 dell'articolo 5 della Convenzione europea.

Tuttavia — come anticipato, e piuttosto sorprendentemente — il 2 dicembre 2021 la procedura di supervisione dell'attuazione della sentenza è stata dichiarata conclusa<sup>64</sup>.

Più nello specifico, rispetto alla necessità di adottare misure generali per superare l'inottemperanza ai paragrafi 1, 2 e 4 dell'art. 5 CEDU, il Comitato ha ritenuto che, grazie agli interventi legislativi apportati (tutti però precedenti al marzo 2021!), l'attuale quadro normativo fornisca una base giuridica chiara e accessibile in ordine alla detenzione amministrativa; richieda alle autorità di fornire informazioni alle persone interessate sui loro diritti e sui motivi della loro detenzione<sup>65</sup>; preveda un controllo giurisdizionale automatico della legittimità di qualsiasi decisione di trattenimento.

Inoltre, sulla scorta del fatto che nel caso specifico i ricorrenti avevano conseguito un risarcimento, il Comitato ha ritenuto che la combinazione di rimedi civilistici preventivi e risarcitori di cui all'art. 700 c.p.c. e all'art. 2043 c.c. rassicuri circa la possibilità, per l'interessato, di sottoporre a un'autorità giudiziaria nazionale denunce relative alle proprie condizioni di vita e ottenere un idoneo risarcimento nel caso in cui queste si sostanzino un trattamento inumano o degradante.

## 6. CONCLUSIONI

L'inattesa decisione del Comitato dei ministri delude le aspettative, e — vista la persistente vitalità delle prassi informali che marciano l'approccio *hotspot* — sembra da ascrivere a ragioni soprattutto politiche.

---

della vicenda, v. le giuste critiche racchiuse nel documento Asgi intitolato *Trattenimento in hotspot: c'era un giudice a Strasburgo. Nota di approfondimento*, in *asgi.it*.

<sup>64</sup> E questo con un singolare tempismo, visto che, proprio negli stessi giorni, le cronache italiane davano notizia della morte di Abdel Latif, un cittadino tunisino con problemi psichiatrici deceduto all'ospedale San Camillo di Roma dopo aver subito il percorso coercitivo — paradigmatico — che si è descritto in queste pagine: trattenimento informale (e dunque senza convalida) presso l'*hotspot* di Lampedusa, senza aver avuto la possibilità di accedere alla domanda di protezione internazionale; permanenza su una nave quarantena; trasferimento nel C.P.R. di Roma Ponte Galeria dove è stata formalizzata la richiesta di protezione (con successivo annullamento del precedente decreto di respingimento).

<sup>65</sup> Questa considerazione sembra assegnare un ruolo significativo all'innesto di una disposizione — introdotta con la "riforma Lamorgese" del 2020 (l'ultima novella che ha inciso sulla disciplina qui in esame), e dunque già presente nel sistema quando si svolgeva il monitoraggio del marzo 2021 — racchiusa in coda al comma 3 dell'art. 10 *ter* T.U.I.

Osservata nella sua parabola complessiva — e al di là della sua indubbia importanza — non pare, dunque, che la vicenda “Khlaifia contro Italia” sia riuscita a determinare un reale cambiamento. Dapprima, infatti, la sentenza della Grande Camera del 15 dicembre 2016 aveva sensibilmente ridimensionato la portata della sentenza resa dalla Seconda sezione della Corte europea nel giugno 2015 (che aveva ritenuto violato non solo l’art. 5 CEDU, ma anche l’art. 4 Prot. 4, per violazione del divieto di espulsioni collettive); dal canto suo, la decisione del Comitato dei ministri finisce per vanificare anche la portata della seconda pronuncia del dicembre 2016, accontentandosi di una versione — quella del Governo italiano — non corrispondente allo stato delle cose.

Né la recentissima e parimenti importante pronuncia della Corte europea — pronuncia che sembra contraddire l’esito della procedura di monitoraggio della sentenza Khlaifia — può considerarsi di per sé foriera di una nuova controtendenza. Infatti, sebbene con sentenza depositata il 30 marzo 2023 nel caso J.A. e altri contro Italia (ricorso n. 21329), i Giudici di Strasburgo siano tornati a censurare il *modus operandi* delle autorità italiane presso il centro di Lampedusa — ritenendo nel caso specifico violati tanto gli artt. 3 e 5 CEDU quanto il divieto di espulsioni collettive (di cui all’art. 4 prot. 4)<sup>66</sup> —, non si può trascurare che la nuova decisione allude a fatti svoltisi nell’ottobre 2017. Il dato cronologico è rilevante: malgrado sia successiva alla conclusione del monitoraggio apertosi dopo la sentenza Khlaifia, la pronuncia, riferendosi a fatti di quattro anni precedenti, non reca con sé una diversa valutazione dell’approccio italiano ai migranti in arrivo avallata nel dicembre 2021 dal Comitato dei ministri.

Quanto sin qui descritto ci porta a stilare un bilancio amaro, che non riguarda solo la detenzione informale negli *hotspot*, ma che accomuna tutte le situazioni — velocemente passate in rassegna — che vedono l’autorità di pubblica sicurezza far uso della coercizione in modo surrettizio e non formalizzato: dall’accompagnamento coattivo (clandestino) dei migranti oltre i confini con la Slovenia alla detenzione (parimenti clandestina) che abitualmente si svolge nelle sale di transito dei porti e degli aeroporti internazionali<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> La decisione (non ancora definitiva nel momento in cui questo contributo viene redatto) ha accolto il ricorso di quattro cittadini tunisini che, soccorsi in mare nell’ottobre del 2017 (e dunque dopo il recepimento del metodo *hotspot* da parte del legislatore italiano, intervenuto con la riforma Minniti nel febbraio dello stesso anno), erano dapprima stati trasferiti e collocati nell’*hotspot* di Lampedusa, e, da qui, dopo dieci giorni di trattenimento informale, erano successivamente stati rimpatriati previa emissione di un decreto di respingimento differito (*ex art. 10 comma 2 T.U.I.*). Come già anticipato nel testo, la Corte ha riscontrato la violazione tanto del divieto di trattamenti inumani e degradanti (per le condizioni di sovraffollamento e carenza di garanzie e servizi all’interno del punto di crisi), quanto del principio della base legale pretesa dall’art. 5 Cedu. Inoltre, l’informale classificazione come migranti irregolari (ottenuta ricorrendo alla sommaria compilazione del “foglio notizie” già descritta nel testo), cui è conseguita l’emissione del respingimento differito, ha convinto la Corte europea a ravvisare anche la trasgressione dell’art. 4 prot. 4 CEDU.

<sup>67</sup> Ipotesi, queste, a cui devono altresì sommarsi quella relativa al trattenimento dei naufraghi a bordo di imbarcazioni delle autorità italiane, come pure quella dei migranti a bordo delle navi delle

Al di là dei profili di dubbia compatibilità con l'art. 5 CEDU, tutte queste forme di restrizione della libertà personale che si realizzano *de facto* — si estrinsechino esse in una vera e propria detenzione o in un semplice accompagnamento coattivo fuori dai confini nazionali — generano una violazione dei principi costituzionali posti a presidio della libertà personale, non risultando rispettata né la riserva di legge né la riserva di provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria (che dovrebbe intervenire quantomeno a titolo di convalida, secondo quanto stabilito dal terzo comma dell'art. 13 Cost.)<sup>68</sup>.

L'invisibilizzazione del ricorso alla coercizione — sulla quale il Comitato dei Ministri ha evidentemente chiuso entrambi gli occhi, e che non riguarda solo l'esperienza *hotspot*, accomunando più in generale anche le altre prassi richiamate in queste pagine — determina, a cascata, un'altrettanto eclatante violazione del diritto di difesa, i cui effetti sono acuti non solo dalla resistenza della pubblica autorità (*in primis* la polizia di frontiera) o dei gestori dei centri *hotspot* a mettere a disposizione le liste dei difensori disponibili a fornire assistenza legale agli stranieri, ma anche dalla tendenza, da parte dei medesimi soggetti, a ostacolare l'accesso ai centri chiusi, come pure qualsiasi contatto con i migranti comunque ristretti nella loro libertà personale, ai rappresentanti di organizzazioni a tutela dei diritti umani.

Al netto delle difficoltà organizzative e gestionali che sarebbero generate dal rigoroso rispetto del dato positivo, e che senz'altro contribuiscono a spiegare (senza arrivare a giustificarla) una così manifesta fuga dalla legalità costituzionale, entrambi i “tradimenti” — quello al diritto di difesa e quello ai principi stabiliti dai commi 2 e 3 dell'art. 13 Cost. — sono intimamente connessi tra loro, con un legame che identifica il movente ultimo e nascosto del perdurante e ostinato ricorso alla coercizione *extra ordinem*: rendere difficili i contatti degli stranieri appena giunti in Italia (e in Europa) con esponenti della società civile o rappresentanti di organizzazioni non governative, con operatori giuridici qualificati e, non ultimo, con un giudice (il giudice della convalida), così da agevolare un pronto e veloce rimpatrio, riducendo in tal modo anche il numero totale dei potenziali richiedenti asilo.

## BIBLIOGRAFIA

Ammirati, A., Capezio, V., Crescini, G., Massimi A. (2021). *Le zone di transito aeroportuali: definizione, funzionamento e criticità alla luce della prassi. Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, f. 3, 52-97.

Asgi (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione). *Le zone di transito aeroportuali come luoghi di provazione arbitraria della libertà e sospensione del diritto*, in [www.inlimine.asgi.it](http://www.inlimine.asgi.it), 28 gennaio 2021.

---

ONG a cui venga negato il porto di sbarco. Per un'analisi che evidenzia le specificità e differenze di queste due diverse fattispecie v. F. Cancellaro, *op. cit.*, pp. 433 ss.

<sup>68</sup> Così come osservato in dottrina, «il paradosso è che proprio nei casi in cui il tasso di arbitrarietà è più accentuato, l'accesso a rimedi giurisdizionali capaci di accertare l'illegittimità della detenzione risulta particolarmente complesso» (Id., *op. cit.*, p. 429)

- Barberini, R., Casucci, M. (2011). La Corte di giustizia dichiara l'incompatibilità tra i reati previsti dall'art. 14 co. 5 e la Direttiva rimpatri. *Cassazione penale*, 1615-1639.
- Bernardini, L. (2022). La detenzione degli stranieri tra "restrizione" e "privazione" di libertà: la Cedu alla ricerca di *Godot*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 74-95.
- Campesi, G. (2017). Chiedere asilo in tempo di crisi. Accoglienza, confinamento e detenzione ai margini d'Europa, in C. Marchetti, B. Pinelli (a cura di), *Confini d'Europa. Modelli di controllo e inclusioni informali*, Cortina, 1-24.
- Campesi, G. (2021). Geografia giuridica dei confini, *Sociologia del diritto*, f. 3, 15-42.
- Campesi, G. (2016). Sicurezza, democrazia e diritti. A proposito della nuova Guardia costiera e di frontiera europea. *Studi sulla questione criminale*, f. 3, 7-35.
- Cancellaro, F. (2020). Dagli *hotspot* ai "porti chiusi": quali rimedi per la libertà "sequestrata" alla frontiera?. *Diritto penale contemporaneo. Rivista trimestrale*, f. 3, 428-443.
- Cancellaro, F. (2017). Migranti, Italia condannata dalla Cedu per trattenimenti illegittimi. *Questione giustizia (online)*, 11 gennaio 2017.
- Cardinali, C. (2023). Riflessioni sulla illegittimità delle riammissioni informali in Slovenia alla luce di una loro possibile riattivazione. *Questione giustizia (online)*, 25 gennaio 2023.
- Cassibba, F. (2017). Il "trattenimento" del migrante irregolare nei «punti di crisi» ex art. 10-ter d.lgs n. 286 del 1998 nel prisma della convenzione europea. *Questione giustizia (online)*, 24 luglio 2017.
- Cavaliere, A. (2013). Diritto penale e politica dell'immigrazione. *Critica del diritto*, f. 1, 17-43.
- Cavaliere, A. (2022). Le vite dei migranti e il diritto punitivo. *Sistema penale*, f. 4, p. 43-71.
- Cherchi, R. (2019). Respingimento alla frontiera e respingimento differito: presupposti, tipologie ed effetti. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, f. 3, p. 36-85.
- Crescini G., Pasquero, A., Cecchini, C.L., Fachile, S. (2020). S. L'attività delle organizzazioni internazionali in Libia e le problematiche ripercussioni sull'esternalizzazione del diritto di asilo. *Questione giustizia*, f. 1, 178-189.
- Donini, M. (2009). Il cittadino extracomunitario da oggetto materiale a tipo d'autore nel controllo penale dell'immigrazione. *Questione giustizia*, f. 1, 101-133. <https://doi.org/10.3280/QG2009-001010>
- Fachile, S., Massimi, A., Leo, L. (2019). Le nuove procedure accelerate: lo svilimento del diritto di asilo. *Questione giustizia (online)*, 3 novembre 2019.
- Favilli, C. (2011). Il reato di inottemperanza all'ordine di allontanamento del questore di fronte alla Corte di Giustizia. *Diritto penale e processo*, f. 7, 904-907.
- Fazzini, A. (2020). Il caso "S.S. and Others v. Italy" nel quadro dell'esternalizzazione delle frontiere in Libia: osservazioni sui possibili scenari al vaglio della Corte di Strasburgo. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, f. 2, 87-113.
- Felici, G., Gancitano, M. (2022). La detenzione dei migranti negli *hotspots* italiani: novità normative e persistenti violazioni della libertà personale. *Sistema penale*, f. 1, 45-71.
- Gatta, G.L., Mitsilegas V., Zirulia S. (2021). *Controlling Immigration Through Criminal Law. European and Comparative Perspectives on 'Crimmigration'*, Hart Publishing. <https://doi.org/10.5040/9781509933952>
- Gatta, G.L. (2018). La pena nell'era della 'crimmigration': tra Europa e Stati Uniti. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, f. 2, 675-724.
- Lazarus Hirsch, A. (2007). The Borders Beyond the Border: Australia's Extraterritorial Migration Controls. *Refugee Survey Quarterly*, vol. 36, i. 3., september 2017, 48-80. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdx008>

- Loprieno, D. (2018), "Trattenere e punire". *La detenzione amministrativa dello straniero*, Editoriale Scientifica.
- Marletta, A. (2012). L'illegittimità del respingimento "differito" intempestivo tra tutela della libertà personale e legalità amministrativa. *Giurisprudenza di merito*, f. 5, 1141-1151.
- Martelloni, F. (2021). *I migranti nel mercato del lavoro tra clandestinizzazione e sfruttamento*, in Curi, F., Martelloni, F., Sbraccia, A., Valentini, E., *I migranti sui sentieri del diritto*, II ed., Giappichelli, 2021, 53-106.
- Masera, L., *Immunità della politica e diritti fondamentali. I limiti all'irresponsabilità penale dei ministri*, Giappichelli, Torino, 2020.
- Massimi A., Ammirati A. (2019). Zone di transito internazionali degli aeroporti: zone grigie del diritto. *Questione giustizia (online)*, 9 dicembre 2019.
- Massimi, A., Ferri, F. (2019). L'attualità del caso *Khlaifia*. Gli hotspot alla luce della legge 132/2018: la politica della detenzione extralegale continua. *Questione giustizia (online)*, 12 giugno 2019.
- Pelissero, M. (2012). Il vagabondo oltre confine. Lo statuto penale dell'immigrato irregolare nello Stato di prevenzione, in Aa. Vv. *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, a cura di M. Meccarelli-P. Palchetti-C Sotis, Eum, 37-85.
- Rondine, F. (2022). *Thiam c. l'Italie*: il trattenimento presso le zone di transito aeroportuali italiane tra prassi illegittime e vuoti di tutela. *www.adimblog.com*, 30 novembre 2022.
- Savino, M. (2015). L'«amministrativizzazione» della libertà personale e del due processi dei migranti: il caso *Khlaifia*. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, f. 3-4, 50-71.
- Siccardi, C. (2021). *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio sulle rotte del Mediterraneo*, Editoriale scientifica.
- Spena, A. (2017). La *crimmigration* e l'espulsione dello straniero-massa. *Materiali per una storia della cultura giuridica*, f. 2, 495-513.
- Sbraccia, A. (2021). *Pericolosi e funzionali, gli stranieri nel pensiero socio-criminologico*, in F. Curi-F. Martelloni-A. Sbraccia-E. Valentini, *I migranti sui sentieri del diritto*, II ed., Giappichelli, 1-51.
- Sciurba, A. (2018). Al confine dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi, dall'*hotspot* alla decisione della Commissione territoriale. *Questione giustizia*, f. 2, p. 145-157.
- Scomparin, L. (2017). Domande inevase, occasioni mancate e singolari novità procedurali: Governo e Parlamento alla ricerca dell'efficienza nella gestione dei flussi migratori e dei procedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale. *La legislazione penale*, 17 luglio 2017, 1-12.
- Stumpf, J. (2006). The *crimmigration* crisis: immigration, crime, and sovereign power. *American University Law Review*, 367-419.
- Tognacci F. (2022), Migranti, al confine sloveno tornano i respingimenti bocciati dal tribunale, in *www.repubblica.it*, 10 dicembre 2022.
- Viganò, F., Masera. L. (2011). Addio art. 14. Considerazioni sulla sentenza della Corte di giustizia UE, 28 aprile 2011, El Dridi (C-61/11 PPU) e sul suo impatto nell'ordinamento italiano. *Diritto penale contemporaneo (web)*, 4 maggio 2011.
- Wilsher, D. (2012). *Immigration Detention: Law, History, Politics*, New York, Cambridge University Press.

