



CARLO MORSELLI*

IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA ALLA LUCE DEL DECRETO CUTRO

SOMMARIO: 1. La cornice del fenomeno dell'immigrazione. – 2. Sicurezza, legalità e integrazione. – 3. Decreto Cutro. – 4. Centri per i migranti. – 5. Il trattenimento dello straniero. Il rispetto del principio di proporzionalità. – 6. C.I.E. e la Cassazione settembre 2023. – 7. Le strutture proto-espulsive che si vogliono perpetuare a partire dal settembre 2023. – 8. La normativa anti-Cpr da parte dello stesso Governo che ha istituito i Centri. Una ordinanza del Tribunale di Catania che ha mandato in tilt il Governo e che censura l'imposta *ad valorem* del Governo. Tribunale di Firenze, decreto del 20 settembre 2023 sul concetto di «paese di origine sicuro». – 9. Conclusione (*breviter*).

1. La cornice del fenomeno dell'immigrazione

L'immigrazione costituisce un fenomeno assai imponente (quello dei “flussi migratori”), risalente ed immanente¹, segnando la nostra era come quella delle migrazioni, per le sue dimensioni globali². Era delle migrazioni, dunque (e della globalizzazione).

* Docente di Diritto e procedura penale dell'immigrazione nell'Università G. Marconi di Roma.

¹ Cfr. F. GRISTALDI, *Immigrazione e territorio. Lo spazio condiviso*, Bologna, 2013, p.17; G. BASCHERINI, *Immigrazione*, in *Enc. giur. Treccani*, Agg. IX, Roma, 2001, p. 1 ss.

² Per i richiami al fenomeno della globalizzazione, sulla «prima globalizzazione (1861-1914)», si rinvia all'approfondimento di C. BONIFAZI, *L'Italia delle migrazioni*, Bologna, 2013, p. 39 ss. e N. FEDERICI, *Migratori, movimenti. Aspetti generali*, in *Enc. Sc. Soc. Treccani*, V, Roma, 1996, p. 648: «In effetti, nel corso degli ultimi decenni del XX secolo, il crescente divario demografico e sviluppo economico tra continenti... ha dato impulso a correnti migratorie imponenti che si sono spostate e continuano a spostarsi da un continente all'altro (e segnatamente dall'Africa e dall'Asia verso l'Europa, l'America del Nord e l'Australia)». Per una periodizzazione, v., ad esempio, GRISTALDI, *Immigrazione e territorio*, cit., p. 20. Recentemente, v. S. STROZZA, C. CONTI, E. TUCCI, *Nuovi cittadini. Diventare italiani nell'era della globalizzazione*, Bologna, 2021, di E. CODINI. Sul «fenomeno dovuto alla globalizzazione», v. Tribunale di Bari, sez. I, 10 agosto 2017, n. 4089, in *Immigrazione.it*, 2017. In caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sua sicurezza interna, uno Stato membro può ripristinare temporaneamente i controlli alle proprie frontiere interne purché tale ripristino non superi la durata massima di sei mesi (incluse eventuali proroghe), salvo sussista una nuova minaccia che giustifichi una nuova applicazione dei periodi previsti dall'art. 25 del codice frontiere Schengen (regolamento 2016/399 e ss. mm.). Qualora il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne sia contrario al codice frontiere Schengen, una persona non può essere obbligata, a pena di sanzione, a esibire un passaporto o una carta d'identità al

La politica dell'immigrazione – quella ad esempio del controllo alle frontiere (codice frontiere Schengen, istituito con il regolamento del 2016)³ – ha conosciuto vari percorsi e diversi sviluppi, registrandosi consistenti tensioni e crescenti emergenze, tuttora presenti. I diversi interessi che compongono la materia dell'immigrazione attengono alle esigenze solidaristiche e di natura umanitaria (riguardate nel paradigma generale dell'accoglienza⁴), che dovrebbero convivere – pure quelle relative all'autentica integrazione ed inclusione dello straniero – con le pressanti ragioni di sicurezza⁵ e di ordine pubblico, oggetto, appunto, di un difficile bilanciamento⁶.

momento del suo ingresso in provenienza da un altro Stato membro [Corte di giustizia dell'Unione europea (GS), 26 aprile 2022, cause riunite C-368/20 e C-369/20, Landespolizeidirektion Steiermark (Durée maximale du contrôle aux frontières intérieures)]. UE, *la Corte boccia la sospensione di Schengen*, in *Avvenire*, 27 aprile 2022, p. 9. Sul ripristino temporaneo da parte di uno Stato membro del controllo di frontiera alle sue frontiere interne, da ultimo v. Corte di giustizia, sez. IV, 21 settembre 2023.

³ In dottrina, v. G. CAGGIANO, *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, 2015, p. 5: «Il Trattato di Lisbona prevede nuove politiche comuni in materia di controlli alle frontiere, di asilo e di immigrazione, nell'ambito dello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia (titolo V TFUE)... nell'ambito del processo di attuazione dei Programmi di Tampere e dell'Aja». Cfr. B. NASCIBENE, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia in una prospettiva costituzionale europea*, in L. S. Rossi (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 273 ss. Sul titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, v. Corte cost., 8 maggio 2023, n. 88; nonché Tribunale di Roma, sez. diritti della persona e immigrazione, 26 gennaio 2023, RG n. 20423/19 in *Immigrazione.it.*, 2023. In particolare, v. Corte di giustizia dell'Unione europea, 22 settembre 2022, causa C-497/21, Bundesrepublik Deutschland (Demande d'asile rejetée par le Danemark), *ivi*, 2022; Cass., sez. un. civ., 24 agosto 2022, n. 25317; Corte cost., 11 marzo 2022, n. 67; Corte cost., 20 gennaio 2022, n. 13; Corte cost., sent. 29 gennaio 2021, n. 9; Corte cost., ord. 30 luglio 2020, n.182; Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, sentenza 2 aprile 2020, causa C-897/19 PPU, Rуска Federacija; Corte cost., sent. 11 marzo 2020, n. 44. Sul Consiglio europeo di Tampere, v. Cass., sez. IV pen., 20 ottobre 2021, n. 37739; Corte di giustizia dell'Unione europea (GS), sentenza 8 dicembre 2020, causa C-584/19, Staatsanwaltschaft Wien/A. e.a.

⁴ M. NOCI, *Cambia il sistema di accoglienza: esclusi i richiedenti asilo dai Sai (D.L. 10 marzo 2023 n. 20)*, in *Guida dir.*, 2023, n. 30, p. 20; V. SIGNORINI, *Il diritto d'asilo sta morendo? Storia dell'accoglienza in Italia*, Milano, 2021: la storia del sistema-asilo italiano può essere compresa e raccontata esplorando una delle sue più evidenti e dibattute dimensioni, cioè l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati; N. PETROVIC, *Storia del diritto d'asilo in Italia (1945-2020). Le istituzioni, la legislazione, gli aspetti socio-politici*, Milano, 2020; *L'immigrazione in Italia da Jerry Masso a oggi*, a cura di M. IMPAGLIAZZO e V. DE CESARIS, introd. A. Riccardi, Milano, 2020; M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, 2020, p. 805 ss.; C. MORSELLI, *Diritto di migrare e diritto dei migranti: protostoria e storia in un tratto brachilogico*, in *Riv. pen.*, 2020; F. GRANDI, *Rifugi e ritorni. Storie del mio lungo viaggio tra rifugiati, filantropi e assassini*, Milano, 2022. È illegittimo, in quanto fondato sull'erroneo presupposto della doverosità e dell'efficacia della dichiarazione di rinuncia alla protezione che spetta al richiedente asilo, il provvedimento che dispone nei suoi confronti la cessazione delle misure di accoglienza perché questi avrebbe rinunciato alla domanda di asilo essendo stato interessato alla procedura di emersione da lavoro irregolare (T.A.R. Campania, sez. VII, 7 settembre 2023, n. 4995, in *Immigrazione.it.*, 2023; sull'accoglienza del minore, v. T.A.R., Toscana, sez. II, 25 ottobre 2023, n. 965, *ivi*).

⁵ C. BUZZECCHI, *I doveri degli stranieri e la sicurezza sociale dei cittadini*, in *Diritto pubblico*, 2023, pp. 73-106; G. TROMBETTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti? Brevi riflessioni intorno a una recente proposta di legge costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, p. 160 ss.; L. BUSCEMA, *Le dimensioni regionali dell'ordine pubblico e della sicurezza*, in *Diritti regionali*, n. 1/2019, p. 1 ss.; F. BOCCHINI, *Convivenza civile e ordine pubblico*, in *Nomos*, n. 1/2020, pp. 1-18; A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in S. ANASTASIA, M. PALMA (a cura di), *La bilancia e la misura. Giustizia, sicurezza e riforme*, Milano, 2001, p. 24; C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Diritto pubblico*, 1/2018, p. 141 ss.

⁶ In dottrina, v. A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *A. I. C.*, 2015, p. 1 ss.; M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà. Dal "diritto alla sicurezza" alla "sicurezza dei diritti"*, Napoli, 2012, p. 25 ss.; A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazioni nello Stato sociale*, in *Consulta on line*, n. 2/2018, pp. 533-547; D. LOPRIENO, *Riflessioni sul reddito di cittadinanza e gli stranieri alla luce della sent. n. 19 del 2022 della Corte costituzionale*,

Questo doppio profilo del fenomeno dell'immigrazione (sicurezza e legalità che modellano la complessa disciplina, inserita nel perno dei due versanti) si riflette sull'impostazione dell'azione statale, che introduce forme d'integrazione nel tessuto sociale⁷ come pure, però, interventi alla "fonte" dei flussi migratori, mediante tecniche di controllo e di contenimento per il concomitante pericolo derivante dall'indistinto ingresso di stranieri nel territorio italiano ("pendolarismo" della mano statale). Così, ad esempio, la c.d. Legge Turco-Napolitano (e quindi il D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286), contrassegnata dall'integrazione e dal riconoscimento dei diritti degli stranieri, è divenuta una tappa intermedia del lungo cammino della legislazione regolativa della materia.

Il segnalato carattere ancipite (che ricomprende l'esigenza di controllo alle frontiere⁸, si ribadisce) risulta disegnato sulla "grande tela" del diritto dell'immigrazione.

2. Sicurezza, legalità e integrazione

Il fenomeno dell'immigrazione, quindi, attraversa i due piani della sicurezza e della legalità⁹, reinterpretati nelle forme dell'integrazione sociale (e giuridica¹⁰), della solidarietà e

in *A. I. C.*, 3 maggio 2022, n. 3, p. 1 ss. In particolare, v. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari, 2014, p. 38; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Gratuità, liberalità e solidarietà*, Milano, 1998, p. 131; H. CAROLI CASAVOLA (a cura di), *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, Torino, 2021. Recentemente, v. P. MASALA, *L'inclusione sociale degli immigrati e i limiti alle politiche di esclusione: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale*, in *A.I.C.*, 2022, n. 1, p. 12 ss.

⁷ V. CASTRONOVO, *L'europa cerca un nuovo modello d'integrazione*, in *Il Sole 24 Ore - Commenti e inchieste*, 29 luglio 2016, n. 207, p. 14, richiama «due modelli di integrazione di cui la Francia e la Gran Bretagna, i Paesi che annoverano in Europa le più folte comunità di matrici islamiche, erano i principali artefici». Recentemente, H. CAROLI CASAVOLA (a cura di), *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, Torino, 2021. Successivamente, v. F. FUSCI (a cura di), *Protocollo per l'accoglienza, l'inclusione e l'orientamento degli alunni con background migratorio*, Udine, 2021.

⁸ G. CAGGIANO, *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, 2015, p. 5 ss.; M. CARTA, *Immigrazione e tutela dei diritti fondamentali nello spazio di libertà, sicurezza, e giustizia UE*, in (a cura di) M. CARTA, *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Profili internazionali, europei ed interni*, Roma, 2009 (rist. 2015), p. 169 ss. Specialmente, v., in dottrina, l'accurata opera di C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Torino, 2013, p. 91 ss., sull'istituzione delle organizzazioni internazionali.

⁹ V. COLMEGNA, *Giustizia, sicurezza, legalità*, in *Quest. giust.*, 2008, n. 4, pp. 146-147; D. VIGONI, *Politiche dell'immigrazione e processo penale. Le norme in tema di immigrazione clandestina*, in (a cura di) G. DI CHIARA, *Il processo penale tra politiche della sicurezza e nuovi garantismi*, Torino, 2003, p. 165 ss.; A. ADINOLFI, *La «politica comune dell'immigrazione» a cinque anni dal Trattato di Lisbona: linee di sviluppo e questioni aperte*, in (a cura di) S. AMADEO, F. SPITALERI, *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 3 ss. Sulla coppia sicurezza-legalità, in giurisprudenza, v. Cass., sez. I civ., 28 aprile 2022, n. 13271, in *Immigrazione.it*, 2022; Cass., sez. un. civ., 15 febbraio 2022, n. 4873, *in*; nonché T.A.R. Lazio, sez. IV, 13 aprile 2022, n. 4507, *in*; T.A.R. Emilia Romagna, sez. I, 6 dicembre 2021, n. 998, *in*; Corte di giustizia dell'Unione europea, 3 marzo 2022, causa C-409/20, Subdelegación del Gobierno en Pontevedra (Amende en cas de séjour irrégulier), *in*. Cfr. G. DI CHIARA, *Traffico di migranti via mare, poteri di polizia nelle azioni di contrasto e tutela della dignità della persona*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, p. 5 ss.; F. CRISTALDI, *Di qua e di là - riflessioni di una geografia sulle migrazioni*, Bologna, 2021. Per l'analisi sociologica, del fenomeno migratorio, v. M. BARBAGLI, *Immigrazione e sicurezza in Italia*, Bologna, 2008, *passim*. Cfr. L. CALAFA, S. IAVICOLI, B. PERSECHINO (a cura di), *Lavoro insicuro. Salute, sicurezza e tutele sociali dei lavoratori immigrati in agricoltura*, Bologna, 2021, p. 39 ss.

¹⁰ Sulla concessione di cittadinanza per naturalizzazione, v. T.A.R. Lazio (Roma), sez. V-bis, sentenza del 6 settembre 2023, n. 16191. In sede di concessione di cittadinanza per naturalizzazione ex art. 9, tale ampia attività discrezionale si esplica in un potere valutativo con riguardo al definitivo inserimento dell'istante all'interno della

del controllo degli ingressi nel territorio italiano e alle frontiere¹¹. Questi temi riguardano le politiche securitarie dell'ordinamento al fine di esercitare un controllo sui flussi migratori e per gestire situazioni di potenziale pericolo sia per la sicurezza che per l'ordine pubblico¹².

Viviamo – indubbiamente – nell'epoca delle “grandi migrazioni” e quindi dei grandi flussi¹³.

Si è segnalato, ripercorrendo un noto dualismo, che è opportuno distinguere «nettamente due specie di flussi, a seconda delle diverse cause da cui sono determinati: la migrazione causata da motivi politici e la migrazione causata da motivi economici... La migrazione causata da motivi politici è quella dovuta a guerre in atto, a persecuzioni... Completamente diversa dal punto di vista giuridico, è la migrazione cd. economica motivata dal sottosviluppo di numerosi Paesi africani (e in parte dall'Asia occidentale)»¹⁴.

3. Decreto Cutro

Il Consiglio dei Ministri, riunitosi il 9 marzo 2023, presso l'Aula consiliare del comune di Cutro (Crotone), ha approvato un decreto-legge che introduce il nuovo reato di “morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina”, che prevede pene molto gravi: da 10 a 20 anni per lesioni gravi o gravissime a una o più persone; da 15 a 24 anni per morte di una persona; da 20 a 30 anni per la morte di più persone¹⁵.

comunità, in *Iura novit curia*, 2023. Sull'acquisizione dello status di cittadino italiano per naturalizzazione, v. T.A.R. Lazio (Roma), sez. V-*bis*, sentenza del 13 luglio 2023, n. 11825.

¹¹ In merito al « controllo del flusso dei migranti nel mare Mediterraneo », v. T.A.R. Sicilia, sez. III, 23 dicembre 2020, n. 2974, in *Immigrazione.it*, 2020; Cass., sez. VI pen., 26 aprile 2022, n. 15869, *ivi*, 2022. In giurisprudenza, in ordine al « Fondo per le politiche giovanili ed, infine, al Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati », v. Corte cost., sent. n. 50 del 7 marzo 2008, in *Immigrazione.it*, 2008. V. Tag “inclusione sociale” Migrazioni. *Agricoltura sociale e inclusione dei migranti*, a cura di E. GNAN, S. PASQUINELLI, in *welforum.it*, 13 maggio 2022; nonché C. PALMIERI, *Il principio di solidarietà tra Stati membri nella gestione dei flussi migratori: il Common European Asylum System e le nuove prospettive*, in *Melting Pot Europa*, 26 aprile 2022.

¹² Pubblicato in *Gazz. Uff.*, n. 1, 2 gennaio 2023, il Decreto Legge 2 gennaio 2023, n. 1, con disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori. V. *Il Dl sui flussi migratori, dalle condizioni di conformità alle nuove sanzioni*, in *Guida dir.*, 28 gennaio 2023, n. 3, p. 50 ss. Cfr. M. CERASE, *Il testo unico delle disposizioni sull'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero: una legge organica per la programmazione dei flussi. Il contrasto alla criminalità organizzata e la lotta alla discriminazione*, in *Leg. pen.*, 1999, n. 1/2, p. 262 ss. B. NASCIBENE, F. PASTORE (a cura di), *Da Schengen a Maastricht: apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Milano, 1995, p. 10 ss.; B. NASCIBENE, *Lo «spazio Schengen»: libertà di circolazione e controlli alle frontiere esterne*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto. Studi in onore di Francesco Capotorti*, vol. II, Milano, 1999, p. 307 ss.

¹³ B. NASCIBENE, *Le migrazioni tra sovranità dello Stato e tutela dei diritti della persona*, in *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Profili internazionali, europei ed interni*, in (a cura di) M. CARTA, *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Profili internazionali, europei ed interni*, cit., p. 3 che usa i due termini come sinonimi, parlando di «tipologie di migrazioni o flussi». Sul Decreto flussi 2010, v. F. PADULA, G. PARENTE, *Oltre 300mila domande per 52mila posti*, in *Il Sole 24 Ore*, 1 febbraio 2011, p. 10 ss. Per i dati più recenti, il numero di migranti sbarcati al 31 ottobre 2023 (Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - Cruscotto statistico), v. *Immigrazione.it*, 1 novembre 2023. Art. 80 TFUE e COM (2005) 123 def., comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo che istituisce un programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013, 6 aprile 2005.

¹⁴ A. PROTO PISANI, G. CIVININI, *Per la chiarezza di idee sul problema flussi migratori*, in *Quest. giust.*, 2/2018. Per la stessa impostazione, v., pure, M. NOCELLI, *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo*, in *Riv. dir. compar.*, 1/2018, p. 211 ss.; L. TRIA, *Stranieri, extracomunitari e apolidi. La tutela dei diritti civili e politici*, Milano, 2013, p. 402 che distingue tra migranti «forzati» e migranti «economici».

¹⁵ *Un nuovo decreto-legge in materia di immigrazione e un nuovo reato per gli “scafisti”*. *Il comunicato stampa del Consiglio dei Ministri dopo la riunione a Cutro*, in *Sist. pen.*, 10 marzo 2023; L. MASERA, *Le disposizioni penali del d.l. 20/2023*.

Originariamente, il decreto legge n. 20/2023 era composto di 12 articoli. Dopo l'iter di conversione in legge (legge 5 maggio 2023, n. 50), si raggiunge il tetto dei 25 articoli¹⁶. Ai nostri fini, devono segnalarsi gli artt. 5-ter (*Modifiche al sistema di accoglienza*)¹⁷, 5-quater (*Riduzione o revoca delle condizioni di accoglienza*)¹⁸ e 6-ter (*Modifiche alla disciplina sulle modalità di accoglienza*)¹⁹.

Ancora un insensato inasprimento delle sanzioni in materia di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, in *Quest. giust.*, 3 aprile 2023: in reazione alla tragedia di Cutro, e al dichiarato fine di porre rimedio ad una presunta inadeguatezza delle sanzioni previste per le diverse ipotesi di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, il legislatore interviene aumentando le pene per tali reati, ed introducendo una nuova fattispecie di «morte come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina».

¹⁶ V. *Il decreto Cutro è legge; lotta ai flussi illegali e pene più severe per gli scafisti*, in *Guida dir.*, n. 20, 27 maggio 2023, p. 14 ss.; *Convertito in legge il decreto-legge n. 20 del 2023 c.d. decreto Cutro: misure di contrasto ai flussi illegali e pene più severe per gli scafisti*, in *Arch. pen.*, 2023, sulla legge n. 50 del 2023.

Altresì, A. ARACHI, *La stretta sugli sbarchi ora è legge. Sì al decreto in via definitiva con una correzione*, in *Corriere della sera*, 5 maggio 2023: «Il decreto Cutro è legge... Inasprimento delle pene per gli scafisti, stretta sulle protezioni speciali, misure più restrittive per i richiedenti asilo: è la sostanza del provvedimento».

¹⁷ Nel Sistema di accoglienza ed Integrazione SAI non possono essere accolti richiedenti asilo, fatte salve le categorie vulnerabili e coloro che hanno fatto ingresso nel territorio nazionale attraverso corridoi umanitari ovvero evacuazioni o programmi di reinsediamento nel territorio nazionale. Possono altresì accedere al sistema SAI cittadini afghani richiedenti protezione internazionale entrati nel nostro Paese a seguito della crisi determinatasi in Afghanistan e i cittadini ucraini.

¹⁸ Nei casi di violazione grave o ripetuta da parte del richiedente asilo della regole della struttura dove è accolto, compreso il danneggiamento doloso di beni immobili o mobili o di comportamenti gravemente violenti, interviene il prefetto.

¹⁹ I servizi all'interno delle strutture destinate alla prima accoglienza (CAS e CARA) sono esclusivamente riferiti alla assistenza materiale, all'assistenza sanitaria, all'assistenza sociale e alla mediazione linguistico-culturale. Il sistema di accoglienza in Italia, al pari di un impianto giuridico, risulta distribuito su scala, su più livelli ed è designato comunemente con sigle e acronimi che identificano diverse fasi e condizioni di accoglienza relative agli stranieri. Sul valore dell'accoglienza, v., fra gli altri, F. VASSALLO PALEOLOGO, *Il valore dell'accoglienza - 4. Approccio Hotspot in Italia ed "habeas corpus" delle persone migranti*, in *Giustizia insieme*, 3 febbraio 2023. I CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo), istituiti con il D.Lgs. n. 25 del 2008, sono strutture realizzate e destinate ai richiedenti asilo per il periodo strettamente necessario alla loro identificazione e/o all'esame della domanda di protezione internazionale da parte delle Commissioni Territoriali. I CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria), disciplinati dal D.Lgs. n. 142 del 2015, istituiti dalle Prefetture per fornire i servizi di accoglienza ai richiedenti asilo nei casi in cui sia temporaneamente esaurita la disponibilità di posti nei cc.dd. Hub regionali (strutture ove vengono allocati i migranti, in attesa della formalizzazione della propria domanda di protezione internazionale) e della seconda accoglienza. I CPR (Centri di Permanenza per il Rimpatrio), sono stati così ridefiniti nel *nomen turis* dal decreto legge "Minniti-Orlando", n. 13 del 2017 (conv. con mod. dalla legge n. 46 del 2017). Siffatti sono destinati a trattenere il migrante in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di espulsione. In precedenza, hanno assunto la denominazione di CPTA (Centri di permanenza temporanei ed assistenza), istituiti dalla l. n. 40 del 1998 e, successivamente, di CIE (Centri di identificazione ed espulsione), si sensi del d.l. n. 92 del 2008 (conv. con mod. dalla legge n. 125 del 2008). I CDA (Centri di accoglienza), istituiti con decreto legge n. 451/1995 (conv. in legge n. 563 del 1995), per fronteggiare situazioni di emergenza riguardanti gruppi di stranieri presenti nel territorio nazionale in condizione di irregolarità e senza di mezzi di sostentamento; i CPSA (Centri di Primo Soccorso e Assistenza), previsti nel d.P.R. n. 394 del 1999, per dare il primo soccorso, sanitario e materiale, agli immigrati, in attesa del loro stesso presso le altre strutture dell'accoglienza presenti sul territorio. Riassuntivamente: i CPR (Centri di Permanenza per il Rimpatrio), sono stati così ridenominati dal decreto legge "Minniti-Orlando", n. 13 del 2017 (conv. con mod. dalla legge n. 46 del 2017) e centri svolgono la funzione di trattenere il migrante in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di espulsione, *medio tempore* dunque, prima chiamati CPTA e, successivamente, CIE (Centri di identificazione ed espulsione). L'art. 6-ter riscrive il secondo periodo del primo comma dell'art. 10 del D.lgs 142/2015 cancellando la previsione dei servizi di assistenza psicologica, insegnamento della lingua italiana e di orientamento legale e al territorio dal novero delle prestazioni erogate all'interno dei centri di cui all'art. 9 e all'art. 11. Si ricordi che con il governo giallo-verde e l'approvazione del D.L. 113/2028 12, c.d. Decreto Salvini, convertito con L. 132/2018, i servizi di prima accoglienza avevano subito una prima rilevante riduzione. L'intervento del 2018 – oltre all'abolizione della protezione umanitaria e al ridimensionamento del Sistema di protezione per richiedenti

Il decreto Cutro, dunque. Con il decreto Cutro, si procede in una certa direzione e anche predeterminata: «modifica del sistema accoglienza, riforma delle procedure accelerate asilo, disciplina decreto flussi e riforme della protezione speciale» così «analizzando l'impatto... sulle persone migranti e sull'intero sistema del diritto dell'immigrazione, compresi gli aspetti penali»²⁰, chiedendosi, assai emblematicamente e retoricamente, «Cosa resta della prima accoglienza dopo il Decreto Cutro?».

Indubbiamente, residuano una condizione di “smantellamento”²¹ e uno sciame di esposti, quelli che chiedono di accertare le penali responsabilità relative ai «gravissimi fatti conseguenti ai mancati soccorsi in mare. Da ultimo, lo scorso 9 marzo, 40 enti, ONG e associazioni impegnate nei salvataggi hanno presentato alla Procura di Crotona un esposto relativo al naufragio di migranti avvenuto a Cutro, nella costa calabrese, dove hanno perso la vita 85 persone (con un numero ancora imprecisato di dispersi)» e una vasta e dettagliata inchiesta giornalistica plurinazionale²².

asilo e rifugiati (SPRAR), ridenominato Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) – aveva soppresso i servizi di insegnamento della lingua italiana e di assistenza psicologica. Ma: *I richiedenti asilo hanno diritto a documenti e accoglienza*, ritiene Tribunale di Bologna, ordinanza del 18 gennaio 2023, in *Melting Pot Europa*, 23 gennaio 2023; *Diritto all'accoglienza: l'amministrazione deve attivarsi per reperire soluzioni immediate anche temporanee*, scrive T.A.R. per il Veneto, sentenza n. 44, *ivi*, 16 gennaio 2023.

²⁰ V. ASGI, 4 maggio 2023 e A. PRATICÒ, *Le procedure accelerate in frontiera introdotte dall'articolo 7-bis del decreto legge n. 20 del 2023 convertito con legge n. 50 del 2023*, in *Dir. imm. citt.*, 3 novembre 2023; A. BRAMBILLA, *Le nuove procedure accelerate di frontiera. Quali prospettive in un'ottica di genere?*, 15 settembre 2023 in *Quest. giust.*, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-di-frontiera-quali-prospettive-in-un-ottica-digenerare>.

²¹ *Cosa resta della prima accoglienza dopo il Decreto Cutro? Nuovi tipi di centri e smantellamento dei servizi essenziali*, in *Melting Pot Europa*, 27 maggio 2023, per un breve resoconto: «Ore 4:35 del mattino, Steccato di Cutro (Crotona). Un'imbarcazione alla deriva, la cui situazione di *distress* è segnalata da Frontex alla Guardia di Finanza quasi 24 ore prima del tragico evento, naufraga abbandonando alle onde oltre 180 persone di origine per lo più iraniana, afghana e pakistana. Ne moriranno 94, di cui 34 minori (31 sotto i 14 anni)».

²² F. VITARELLI, *Il crescente numero di esposti presentati alle Procure italiane per il mancato soccorso dei migranti in mare. Attuazione delle politiche anti-migratorie e crimini contro l'umanità: emergenti parallelismi ed esigenze di coordinamento tra giustizia penale nazionale e internazionale*, in *Sist. pen.*, 8 settembre 2023, p. 13 ss. Nell'esposto depositato alla Procura di Crotona, in particolare, si denunciano le plurime violazioni per omesso soccorso a persone in pericolo e in mare, ricondotte, oltre all'art. 10 Cost., ai trattati internazionali ratificati dall'Italia [Convenzione ONU sul diritto del mare (1982), Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare (1974), Convenzione Sar di Amburgo (1979), Convenzione ONU sull'assistenza (1989), e su cui v. F. R. PARTIPILO, *La chiusura dei porti alle navi umanitarie nel diritto internazionale: diritti ed obblighi di Stati e capitani*, *ivi*, 9 novembre 2022; C. MORSELLI, *La natura di nave da guerra della motovedetta V. 808 al vaglio della Cassazione (a proposito dell'arresto non convalidato di Carola Rackete)*, in *Arch. pen.*, 2020, n. 1, pp. 1-33] e quindi alle norme del Codice della Navigazione (art. 69 in ordine al soccorso a navi in pericolo e a naufraghi, art. 489 riguardante l'obbligo di assistenza, art. 490 relativo all'obbligo di salvataggio, art. 1158 in merito all'omissione di assistenza a navi o persone in pericolo), al Codice penale Militare di Pace (art. 113, che disciplina omissione di soccorso o protezione). L'indagine giornalistica “collettanea” risulta pubblicata il 2 giugno 2023 da Lighthouse Reports, Domani, Sky, News, Süddeutsche Zeitung, Le Monde, El País. In dottrina, v. F. VASSALLO PALEOLOGO, *Obblighi di soccorso in mare e processo penale*, in *ADIF*, 1 maggio 2023. *Rari nantes. Il naufragio dell'umanità*, di F. MURARD-YOVANOVITCH e F. VASSALLO PALEOLOGO, *Left*, 14 aprile 2023, in *Melting Pot Europa*: Cutro è stato un naufragio per abbandono in mare, sulle nostre coste, mentre decine di naufragi si ripetono, da anni, lontani dai nostri occhi e dalla coscienza collettiva. Sono pochi i sopravvissuti che possono raccontare la loro storia, contribuendo ad individuare i responsabili. Il Mediterraneo è ormai diventato uno spazio di eliminazione pianificata di persone migranti che non si vuole fare arrivare in Europa. Questo libro analizza la deriva della politica italiana ed europea indicando le responsabilità di chi ha permesso questi crimini di massa contro un'umanità in fuga. In tema, v. G. MENTASTI, *Ritardi nei soccorsi in mare e possibili responsabilità delle autorità italiane: la “condanna” per il “naufragio dei bambini”*, nonostante la prescrizione dei reati, in *Dir. imm. citt.*, n. 3, 2023, p. 1 ss.

4. Centri per i migranti

In ordine ai Centri per migranti, si introducono norme per il commissariamento della gestione dei centri governativi per l'accoglienza o il trattenimento degli stranieri, e comunque per farne proseguire il funzionamento. Si prevede la facoltà, in sede di individuazione, acquisizione o ampliamento dei centri di permanenza per i rimpatri (CPR), di derogare al codice dei contratti pubblici, consentendo una maggiore speditezza nello svolgimento delle procedure. L'efficacia della deroga è limitata fino al 31 dicembre 2025. È fatto, comunque, salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione.

La c.d. «direttiva rimpatri» è espressione di una disciplina complementare (Direttiva n. 2008/115/CE, art. 6, par. 4)²³, spiccando i motivi caritatevoli ed umanitari. Questa misura protettiva ora è fortemente incisa dalla novella apportata e la “grande tela” protettiva viene lacerata²⁴.

Si è significativamente scritto che «Il decreto legge n. 20/2023, dell'insediato governo di centro-destra, nasce con una missione politica: attuare un sistema di *spoils system* in merito alla protezione speciale, che trae origine dall'abrogazione della c.d. protezione umanitaria»²⁵.

²³ Sulla direttiva 2008/115/CE, in giurisprudenza v. Cass., sez. I civ., 20 febbraio 2023, n. 5200, in *Immigrazione.it*, 2023; T.A.R. Lazio, sez. I ter, 28 febbraio 2023, n. 3392; sempre in ordine alla direttiva 2008/115/CE, recepita dall'Italia con d.l. 23 giugno 2011, n. 89, v. V. ODDI, *L'estensione del diritto alla salute nella giurisprudenza di Lussemburgo: dalla disciplina del rimpatrio al MAE*, in *Sist. pen.*, 12 gennaio 2023, che commenta Corte di giustizia UE, sent. 22 novembre 2022, C-69/21, e che richiama B. NASCIBENE, A. DI PASQUALE, *Art. 19. Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione*, in (a cura di) O. POLLICINO, R. MASTROIANNI, F. PAPPALARDO, S. ALLEGREZZA, O. RAZZOLINI, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 381 ss.; V. SIRELLO, *Violazione dell'art. 4 CDFUE e motivi di rifiuto del MAE*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2020, p. 385 ss.; Direttiva 2008/115 e limiti al rimpatrio per motivi di salute in caso di assenza di cure mediche determinanti nello Stato di destinazione, in *Dir. imm. citt.*, 2023.

²⁴ Per due interventi soppressivi, v. Cfr., al riguardo, L. BIARELLA, *Il Decreto Immigrazione. Quote da immettere al lavoro stabilite su una base triennale. Le novità*, in *Guida dir.*, n.11, 25 marzo 2023, p. 95: «si sopprime la necessità della convalida del giudice di pace per l'esecuzione dei decreti di espulsione disposti a seguito di condanna» e, riassuntivamente, A. NATALINI, *Il Decreto Immigrazione. Eliminato il permesso di soggiorno per integrazione socio-familiare*, in *Guida dir.*, n. 11, 25 marzo 2023, p. 99 ss.: « Si restringe nuovamente la protezione speciale (introdotta nel 2018 e modificata nel 2020): eliminato il permesso di soggiorno rilasciabile allo straniero a riconoscimento dell'avvenuta integrazione sociale nel nostro Paese. Col varo del DL 20/2023... il governo ha soppresso, all'articolo 7, il divieto di espulsione e respingimento che era stato introdotto del 2020 a tutela del diritto alla vita privata e familiare...Viene espunta, dunque, una delle fattispecie più significative che (dopo la soppressione – nel 2018 – della onnicomprensiva protezione umanitaria) copriva nel nostro ordinamento le diverse forme di protezione complementare». In precedenza, M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in *Dir. imm. citt.*, 1/2019, p. 1 ss. Cfr. A. D. DE SANTIS, *L'impatto del c.d. «decreto sicurezza» sul processo civile; in*; A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, in «*Costituzionalismo.it*», n. 2/2018 (Commenti-Parte III). Da ultimo, v. M. STARITA, *Le protezioni complementari in Italia e i trattati in materia di diritti umani dopo la l. 5 maggio 2023, n. 50: una questione d'interpretazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2023, pp. 337-352.

²⁵ C. MORSELLI, *I Commentari. Commentario al Testo unico dell'Immigrazione*, Pisa, 2023, p. 53. Al riguardo, v. N. ZORZELLA, *La riforma 2023 della protezione speciale: eterogenesi dei fini?*, *Quest. giust.*, 14 settembre 2023. V. F. NEGOZIO, *La protezione temporanea nel diritto internazionale. Profili di ricostruzione teorica, prassi e prospettive evolutive*, Napoli, 2023. Cfr. M. ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in *Quest. giust.* trimestrale, n. 2/2018, pp. 99-107. Sul riconoscimento della protezione umanitaria, v. Trib. Roma, sezione diritti della persona e immigrazione civile, 17 agosto 2023, n. 22440, in *Immigrazione.it*, 2023. Parla di «umanesimo processuale» O. MAZZA, *Cedu e diritto interno*, in *Le ragioni del garantismo*, in (a cura di) A. GAITO, *I principi europei del processo penale*, Roma, 2016, p. 3 ss., che cita R. KOSTORIS, *Diritto europeo e giustizia penale*, in AA.VV., *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2015, p. 71 ss.

5. Il trattenimento dello straniero. Il rispetto del principio di proporzionalità

Il quadro che precede “testimonia” che l’accoglienza e l’integrazione²⁶ dello straniero non siano punti di riferimenti dell’attuale Governo, che non guarda al pluralismo e all’integrazione, piuttosto al conflitto²⁷ e alla c.d. detenzione amministrativa (Consiglio dei Ministri n. 50, del 18 settembre 2023)²⁸

²⁶ L. GAGLIARDI, *Mobilità e integrazione delle persone nei centri cittadini romani. Aspetti giuridici. La classificazione degli incolae*, I, Milano, 2006; M. PIFFERI, *La doppia negazione dello Ius Migrandi tra Otto e Novecento*, in (a cura di) O. GIOLO, M. PIFFERI, *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*, Torino, 2009, pp. 47-78; ID., *Ius peregrinandi e contraddizioni dell’età liberale. Qualche riflessione sulla «falsa» libertà di migrare in Italia e negli USA*, in (a cura di) M. MECCARELLI, P. PALCHETTI, C. SOTIS, *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, Eum, 2012, pp. 253-273; G. AVALLONE, *Politiche europee delle migrazioni e politiche dell’accoglienza in Italia: tra produzione di soggetti deboli e alternative eretiche*, in (a cura di) ID., *Il sistema di accoglienza in Italia. Esperienze, resistenze, segregazione*, Napoli-Salerno, 2018, pp. 61-70; S. PENASA, *L’accoglienza dei richiedenti asilo. Sistema unico o mondi paralleli?*, in *Dir. imm. citt.*, 1, 2017, pp. 1-25; A. GUARISO, *L’integrazione degli stranieri tra diritto all’uguaglianza e diritto alla differenza*, in *L’integrazione dimenticata. Riflessioni per un modello italiano di convivenza partecipata tra immigrati e autoctoni*, Roma, 2020, p. 76 ss.; A. GALDO, *Lo Sprar: tra limiti ed opportunità*, in G. Avallone (a cura di), *Il sistema di accoglienza in Italia*, cit., pp. 61-70. R. BOVA, *La Carta dei valori dell’integrazione e della cittadinanza quale esempio di policy per gli stranieri in Italia*, in «*Studi emigrazione*», 2012, p. 417 ss. “Straniero e cittadinanza”, Cons. St., sez.III – sent. 2 agosto 2021, n. 5679, in *Iura novit curia*, 2021: il provvedimento di concessione della cittadinanza, ai sensi dell’art. 9, comma 1, lett. f), l. n. 91 del 1992, è atto squisitamente discrezionale di “alta amministrazione”, condizionato. In giurisprudenza, v. «Immigrati: dal SIPROIMI al SPRAR», v. Corte Cost., ord. 14 aprile 2022, n. 97: l’art. 4 del d.l. n. 130 del 2020 ha sostituito il «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati» (SIPROIMI, in precedenza SPRAR), in *Iura novit. curia*, 2022.

²⁷ Ad imitazione del lavoro a più mani di (a cura di) M. AMBROSINI, P. NASO, C. PARAVATI, *Il Dio dei migranti. Pluralismo, conflitto, integrazione*, Bologna, 2018. Cfr. M. GIOVANNETTI, *La frontiera mobile dell’accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent’anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in (a cura di) M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA *Ius migrandi. Trent’anni di politiche e legislazione in Italia*, Milano, 2020, pp. 821-851. H.P. GLENN, *Tradizioni giuridiche nel Mondo. La sostenibilità della differenza*, Bologna, 2011, pp. 92-99.

²⁸ *Trattenimento amministrativo degli stranieri: le novità contenute nel decreto-legge approvato dal Consiglio dei ministri*, in *Sist. pen.*, 19 settembre 2023: il decreto interviene, in particolare, in materia di detenzione amministrativa (art. 14 T.U. immigrazione) estendendo sino a 18 mesi – rispetto ai 3 mesi attuali – il tempo massimo di trattenimento nei Centri per il rimpatrio (CPR) di cittadini stranieri in attesa di espulsione. La nuova disciplina non si applica ai cittadini stranieri richiedenti asilo, per i quali attualmente la legge (art. 6 d.lgs. 142/2015) prevede come termine massimo di trattenimento di 12 mesi. Al fine di potenziare la capienza dei CPR, il decreto contiene, inoltre, disposizioni relative alla edificazione di nuovi centri in zone scarsamente popolate e facilmente sorvegliabili. In dottrina, v. D. LOPRIENO, “*Trattenere e punire*”. *La detenzione amministrativa dello straniero*, Napoli, 2018; M. VEGLIO, *La bestia tentacolare. Forme, tempi e luoghi del trattenimento degli stranieri in Italia*, in ASGI, *Diritti senza confini* (www.asgi.it/allontamento-espulsione/la-bestia-tentacolare-forme-tempi-e-luoghi-del-trattenimento-degli-stranieri-in-italia/) e *Quest. giust. online*, 21 giugno 2023 (www.questionegiustizia.it/articolo/la-bestia-tentacolare).

seguendo un motto: «non passa lo straniero»²⁹. In questo contesto non c'è posto per l'asilante o per la cittadinanza, ed è arduo salvaguardare i cc.dd. diritti fondamentali³⁰.

Si tratta di una reinterpretazione e riconsiderazione generale dei cardini della politica migratoria, della sua mappatura, espressione di scelte politiche ed ideologiche, tradotte sul piano attuativo.

Sul CPR, rientra nelle competenze questorili il “trattenimento” *ad tempus* dello straniero «presso un centro di permanenza per i rimpatri», sul presupposto della impossibilità immediata a procedere all'espulsione, con le richiamate modalità, per l'intervento di situazioni transitorie ostative al rimpatrio o all'allontanamento, e ciò ai sensi dell'art. 14 T.U.I. (d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286).

L'art. 14 T.U.I. in esordio identifica una “condizione negativa”: l'impossibilità di porre in atto e quindi instaurare, sul piano immediatamente esecutivo, la procedura di espulsione dal territorio nazionale «mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento». Integrata siffatta vicenda negativa, di esclusione dell'organizzazione del piano espulsivo (di attivazione della macchina espulsiva), subentra il *sub* procedimento del c.d. trattenimento *in loco* o “prossimo” (il centro più vicino), prima denominato C.I.E. (cioè, centro di identificazione ed espulsione, in realtà presidio disumano e degradante, come riconosciuto dalla Corte di Cassazione recentemente)³¹, nel testo della sostituzione normativa effettuata dalla legge agosto 2011, n. 129 e prima di quella del 2017. Infatti, l'immigrazione è stata, recentemente, interessata dal decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13³². Lo Stato italiano intende rendere effettivi i provvedimenti di espulsione e di allontanamento.

²⁹ M. AMBROSINI, *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*, Assisi, 2017, pp. 77-80. J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, trad. it a cura di L. CEPPEA, Milano, 2008, pp. 131-132.

Cfr. L. DI SCIULLO, *Modelli in frammenti... e frammenti di modello? Il singolare caso dell'Italia, tra segregazione esplicita e integrazione implicita, che traccia le linee principali del modello di accoglienza italiano e le sue peculiarità rispetto ai modelli europei*, in *L'integrazione dimenticata*, Roma, 2020, pp.13-26; M. GIOVANNETTI, *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, in *Dir. imm. citt.*, 2021, p. 45 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i diritti dei minori stranieri. Riflessioni sulla disciplina introdotta dal d.l. n. 130/2020*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2021 (www.forumcostituzionale.it), pp. 126-127; O. DANIELE, *Il caso delle nuove comunità segreganti: i centri per l'immigrazione*, in (a cura di) A. INGOGLIA, M. FERRANTE, *Fenomeni migratori, diritti umani e libertà religiosa*, Padova, 2017, pp. 187-197.

³⁰ N. PETROVI, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto di asilo in Italia*, 3ª ed., Milano, 2016, pp. 66-68; M. AMBROSINI, *Altri cittadini. Gli immigrati nei percorsi di cittadinanza*, Milano, 2020, p. 47; G. ROMEO, *Diritti fondamentali e immigrazione*, in (a cura di) M. MEDICO, G. ROMEO, *Italia, Europa: i diritti fondamentali e la rotta dei migranti*, in *«federalismi.it*, n. 2/2019, pp. 9-10; L. FERRAJOLI, *Politiche contro i migranti in violazione dei diritti umani*, in *«Questione Giustizia»* (www.questionegiustizia.it), 22 Marzo 2019; ID., *I fondamenti dei diritti fondamentali*, in (a cura di) E. VITALE, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, 2008, p. 341 ss. Sulla significanza “forte” dei diritti, fondamentale l'opera di R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, Bologna, 1982, trad. a cura di F. ORIANA, pp. 273-275. G. AVALLONE, *Politiche europee delle migrazioni e politiche dell'accoglienza in Italia: tra produzione di soggetti deboli e alternative eretiche*, in (a cura di) ID., *Il sistema di accoglienza in Italia*, cit., p.160; D. DI CESARE, *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Torino, 2017, pp. 56-66.

³¹ A. DI MARTINO, *La disciplina dei C.I.E. è incostituzionale*, in *Dir. pen. proc.*, 11 maggio 2012; M. LOMBARDI STOCCHETTI, *I C.I.E. nel Rapporto della Commissione straordinaria del Senato per la tutela e la promozione dei diritti umani*, in *Dir. pen. cont.*, 7 maggio 2015. Per gli aggiornamenti, v. VEGLIO, *La bestia tentacolare. Forme, tempi e luoghi del trattenimento degli stranieri in Italia* (21 giugno 2023), cit. V. l'importante decisione della Cass., sent. 19 settembre 2023, n. 26801, in *Melting Pot Europa*, 30 settembre 2023: disumana e degradante la condizione delle persone trattenute nel CIE (gli attuali CPR), relativamente alle persone trattenute nel CIE di Bari Palese.

³² Per un primo commento, relativamente all'intervento della decretazione, si rinvia a M. NOCI, *Sul diritto d'asilo decreto ad effetto ritardato*, in *Il Sole 24 Ore - Norme & Tributi*, 26 febbraio 2017, n. 58, p. 54.

Il carattere eccezionale di questo dispositivo segregativo che coinvolge quindi la libertà personale dell'individuo³³ è rappresentato da una doppia limitazione temporale che ne esclude il carattere permanente della misura, la quale deve essere incanalata lungo due binari: a) deve trattarsi di cause «transitorie» riguardanti l'autorità preposta; b) il trattenimento della persona straniera è consentito ed è pertanto legittimo solo se riferito ad un «tempo strettamente necessario».

In costanza di queste due condizioni, che renderebbero il dispositivo compatibile con il dettato costituzionale sulla libertà personale, l'elemento onomastico prescelto dal legislatore appare, però, improprio e distonico: «centro di permanenza per i rimpatri». Più adeguato, e consono al suo indirizzo, sarebbe stato denominarlo «centro temporaneo per i rimpatri», riteniamo.

A questo rilievo tassonomico, che non è secondario, se ne aggiunge uno diverso e molto più importante, dirimente addirittura e in riferimento al quale la questione onomastica è pure presente.

Trattandosi di una limitazione della libertà personale, lo stato individuale che ne deriva è quello detentivo, parlandosi propriamente di detenzione personale (oppure di detenzione amministrativa). I CPR, così come si è reso in acronimo l'estremo di legge, sono luoghi di trattenimento (*rectius*, detenzione *extra-delictum*) del cittadino straniero in attesa di esecuzione di provvedimenti di espulsione (art. 14, D.Lgs. 286/1998).

Sappiamo che il *nomen iuris* non è vincolante per l'interprete, il cui scrutinio non si ferma alla barriera denominativa ma è diretto ad individuare il regime e il trattamento applicati in conseguenza di quello che il linguaggio ufficiale chiama «trattenimento»³⁴. D'altra parte, la stessa norma riafferma, sebbene indirettamente, della misura il coinvolgimento della libertà personale dell'interessato, se lo stesso dal suo luogo di assoggettamento al potere autoritativo altrui può indirizzare doglianze scritte «ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale» (art. 14, comma 2-*bis* T.U.I.)³⁵. Quanto meno l'assimilazione del trattenimento alla detenzione – tipicamente condizione privativa della libertà – si ritrova

³³ M. G. COPPETTA, *Immigrazione, libertà personale, diritti fondamentali*, Padova, 2023 e, in giurisprudenza, v. Trib. Catania, sez. immigrazione, 16 febbraio 2023, in *Immigrazione.it.*, 2023.

³⁴ Nel T.U.I. il verbo «trattenere» è impiegato in due forme: “trattenere” (art. 14, comma 1, cit.) quale verbo transitivo e “trattenersi” (art. 13 comma 2 lett. b T.U.I., sul fondamento dell'espulsione prefettizia dello straniero: «si è trattenuto nel territorio dello Stato in assenza della comunicazione di cui all'articolo 27, comma 1-*bis*, o senza avere richiesto la proroga del visto o il permesso di soggiorno nel termine prescritto»), nel riflessivo, con valore intransitivo. Ad esempio, Cass., sez. VI civ., ord. n. 7945 (all. 1 7945 - legami familiari), pubblicata in data 20.3.2023, in *Dir. imm. citt.*, 2023, n. 2, ha cassato con rinvio l'ordinanza con cui il Giudice di pace di Napoli aveva rigettato il ricorso con cui un cittadino albanese si era opposto ad espulsione amministrativa, disposta per essersi trattenuto in Italia, privo di titolo di soggiorno, per prendersi cura della propria madre affetta da patologia oncologica, atteso che la donna aveva presentato istanza di permesso di soggiorno per cure mediche e domiciliava presso una figlia regolarmente soggiornante che provvedeva ad assisterla. Conseguentemente, la posizione del ricorrente non rientrava in alcuna situazione di inespellibilità né risultava invocabile alcuno stato di necessità che lo costringesse a restare illegalmente in Italia. Analogamente, v. Cass. civ. sez. I, ord. n. 7914 (all. 2 7914 - 13, co. 2 bis), pubblicata il 20 marzo 2023, *ivi*.

³⁵ Secondo il tenore della sentenza n. 105/2001 della Corte Costituzionale: «Né potrebbe dirsi che le garanzie dell'articolo 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti. Per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia della immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risultarne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale... si prevede che il provvedimento di trattenimento dell'autorità di pubblica sicurezza deve essere comunicato entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e che, se questa non lo convalida nelle successive quarantotto ore, esso cessa di avere ogni effetto».

in seno alla stessa norma sulle forme di «esecuzione dell'espulsione» (così il tenore della rubrica dell'art. 14 cit.)³⁶.

Riguarda una detenzione ingiustificata – si obietta, sul piano di una ordinata e coerente tecnica legislativa, che può essere ricostruita – poiché la misura ablativa della libertà costituzionale è abbinata semplicemente ad una violazione amministrativa dello straniero, e quindi risultante ampiamente sproporzionata, passibile così la disposizione dell'art. 14 TUI cit. di contrasto costituzionale con l'art. 13 il cui enunciato classifica la libertà personale come «inviolabile». L'atto privativo, cioè, deve essere correlato ad una violazione “elevata in grado”, per disvalore giuridico.

Una violazione amministrativa non può essere “punita” con la detenzione personale (infatti, si parla di «detenzione amministrativa»: siffatta formula traccia il segno della contraddizione), risultando la limitazione relativa incisivamente repressiva ciò che però può essere riferito ai crimini, ai delitti e non quale violazione di un precetto amministrativo (per *carenza* o *scadenza* del titolo di soggiorno). Violazione amministrativa con sanzione amministrativa, invece, e non violazione amministrativa con reclusione³⁷: *punctum contra punctum*. Doveva seguirsi la linea di questa corrispondenza, nel trattamento del disvalore rilevante, per non incorrere nella censura di incoerenza sistematica, della sua tenuta.

Il rispetto del principio di proporzionalità (di cui si occupa, specialmente, Corte. cost., sent. 30 ottobre 2023, n. 197), o “specularità” tra illecito (tipo di illecito, scandito nella scala gerarchica) e risposta dell'ordinamento giuridico, costituisce un parametro di primo piano, del giudizio di controllo sulla normativa allestita. Il quadrante normopositivo deve – sempre – essere allineato alla materia oggetto di disciplina regolativa, e mai disallineato per non degenerare la disequazione in un giudizio sfalsato, ciò che deve rappresentare un punto fermo nell'analisi. Le conseguenze negative comminate, specie quelle dello smantellamento del sistema di accoglienza dello straniero, spalmato sul ponte decreto-Cutro-decretazione settembre 2023. «Paese di origine sicuro» a carico degli immigrati, devono risultare congruamente giustificate – non “penalizzanti” in eccesso – al vaglio dell'interprete, ai vari livelli, che deve potere cogliere la linea della necessaria simmetria dei due indici considerati (fatto vietato e trattamento sanzionatorio).

Altrettanto ingiustificato, seguendo nella disamina, è il trattenimento «senza prospettiva», cioè senza prospettiva di rimpatrio – come se il trattenimento godesse di una sua autonomia, e non fosse invece funzionale – ribadendosi l'illegittimità del trattenimento in assenza di ragionevoli prospettive di rimpatrio³⁸. Un trattenimento senza sbocchi, quello “sterile”, altera la sua originaria prefigurazione giuridica; si potrebbe dire, pure, la sua identità giuridica.

Nel versante giurisprudenziale, circa i presupposti del trattenimento, si è stabilita l'illegittimità del trattenimento disposto in forza di decreto di espulsione già oggetto di esecuzione con altro trattenimento, poi cessato e sostituito da ordine di allontanamento. La Corte ha ricordato che, in caso di inottemperanza all'ordine di allontanamento,

³⁶ Regolamento, Art. 20, *Trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri*. 3. All'atto dell'ingresso nel centro lo straniero viene informato che in caso di indebito allontanamento la misura del trattenimento sarà ripristinata con l'ausilio della forza pubblica.

³⁷ L'equivalente di una ipotesi – plastica ma del terzo tipo – di «prigione per debito», per inadempimento contrattuale, che costituisce, tipicamente, illecito civile.

³⁸ Cass., sez. VI-1 civ., ord. 28 settembre 2015, n. 19201, intervenendo su di un caso relativo ad un apolide di fatto, come affermato in analoga sentenza pronunciata nello stesso mese di settembre.

l'Amministrazione deve emettere un nuovo decreto di espulsione e non può disporre il trattenimento in base al precedente decreto di espulsione³⁹.

Si conta pure il presupposto interno, indefettibile e che bisogna sottoporre a controllo giurisdizionale, quello sull'atto presupposto: la Corte ha annullato il decreto di convalida del trattenimento adottato dal Giudice di pace nonostante l'assenza, nel fascicolo del procedimento, del decreto di espulsione presupposto del trattenimento, e senza fornire risposta all'eccezione sul punto formulata dal difensore della persona espulsa che aveva anche formulato specifica richiesta di esibizione ai sensi degli artt. 210 e 213 c.p.c. La Corte ha ricordato che il giudice della convalida è tenuto a verificare l'esistenza, l'efficacia e la non manifesta illegittimità del decreto di espulsione presupposto del trattenimento, e l'assenza di tale atto nel fascicolo evidentemente rende impossibile tale verifica⁴⁰.

Il trattenimento *sine titulo* – nella sequenza o successione fra *prius* (decreto di espulsione) e *posterius* (decreto di convalida) – non può trovare posto e non può ricevere cittadinanza giuridica, come se si trattasse di una figura tramandata dalla prassi e pure fuorviante, al pari di un *textus receptus*. Se fosse accettabile questa impostazione, al “sindacato” giurisdizionale sarebbe precluso l'esame di un suo presupposto, dell'antecedente dell'espulsione alla base del trattenimento.

La giurisprudenza si occupa anche del regime delle proroghe⁴¹ e della sottoscrizione del questore⁴². Si è fissata la *regula iuris* secondo cui persiste un interesse attuale del ricorrente

³⁹ Cass., sez. VI-1 civ., ord. 31 gennaio 2023, n. 2826 (all. 24), in *Dir. imm. citt.*, 2023. Nello stesso senso Cass., sez. I civ., ord. 27 marzo 2023, n. 8578 (all. 28), *ivi*.

⁴⁰ Cass., sez. I civ., ord. 12 maggio 2023, n. 13051 (all. 48), in *Dir. imm. citt.*, 2023. Si è stabilito il principio secondo cui, in materia di protezione internazionale, si può presentare domanda davanti al GdP nel corso dell'udienza di convalida del trattenimento nel CPR (la domanda, immediatamente trasmessa al questore, deve essere registrata nel termine perentorio di sei giorni lavorativi; Cass., sez. I civ., sent. 13 luglio 2023, n. 20070).

⁴¹ L'art. 14, comma 5, sesto periodo, del d.lgs. n. 286/1998 prevede che lo straniero già detenuto per almeno 90 giorni possa essere trattenuto per un periodo massimo di 30 giorni, prorogabile per altri 30 giorni qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri. L'onere di allegare e provare la sussistenza dell'accordo in materia di rimpatri, che permette tale proroga, grava sull'amministrazione che chiede la proroga. Nei casi esaminati da Cass., sez. I civ., ordd. 16.2.2023, n. 4855 (all. 29), 16.5.2023, n. 13322 (all. 30), 20.2.2023, n. 5215 (all. 31), 20.2.2023, n. 5231 (all. 32), 27.3.2023, n. 8570 (all. 33), a fronte di specifica eccezione del difensore la questura aveva affermato l'esistenza di un accordo, ma non ne aveva fornito gli estremi; il Giudice di pace aveva disposto la proroga del trattenimento ritenendo «fondate le motivazioni della questura»; la Corte di cassazione ha annullato i decreti di proroga per difetto di motivazione. La Corte di cassazione (sez. I civ., ordd. 16.2.2023, n. 4858 (all. 34); 20.2.2023, n. 5227 (all. 35), 17.3.2023, n. 7749 (all. 36); 30.3.2023, n. 9045 (sub all. 22), 30.3.2023 n. 9046 (sub all. 23), 31.3.2023, n. 9068 (sub all. 25), 31.3.2023, n. 9069 (sub all. 26) ha ribadito la necessità, per la seconda proroga del trattenimento e le successive, della sussistenza di elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione dello straniero trattenuto, ovvero della verifica che il mantenimento della misura sia necessario al fine di organizzare le operazioni di rimpatri, circostanze non previste ai fini della prima proroga. Con l'ordinanza della sez. I civ., 20 febbraio 2023, n. 5200 (all. 37), la Corte di cassazione ha affermato che l'assenza di un vettore idoneo è circostanza idonea a giustificare la convalida del trattenimento, ma non la sua proroga. È illegittimo il decreto di proroga del trattenimento fondato su ragioni (nella specie l'accertamento della disponibilità di una struttura di accoglienza ad accogliere la persona trattenuta) diverse da quelle previste dalla legge (Cass. sez. I civ., ord. 6.3.2023, n. 6666, all. 38). In contrasto con il principio affermato da Cass., sez. I civ., ord. 7.7.2022 n. 21612, il Tribunale di Roma, con sentenza del 7.12.2022 (all. 39), ha affermato che la proroga del trattenimento non può essere disposta per ragioni differenti da quelle dedotte a fondamento della convalida del trattenimento. Per tutte le citate e riportate sentenza e decisioni, v. *Dir. imm. citt.*, 2023. Si aggiunga la citata ordinanza 20 febbraio 2023, n. 5200, secondo cui il provvedimento giudiziale che convalida la proroga del trattenimento deve contenere l'accertamento della sussistenza delle ragioni addotte a sostegno della richiesta.

⁴² V. Cass., sez. VI-1 civ., ord. 24.1.2023, n. 2061 (all. 49), in *Dir. imm. citt.*, 2023, ha affermato la nullità della richiesta di proroga del trattenimento, sottoscritta non dal questore, bensì da un funzionario senza la necessaria

ad impugnare il provvedimento di convalida di proroga del trattenimento in CPR, al fine del suo annullamento, anche qualora successivamente egli sia stato rimpatriato nel Paese d'origine o qualora l'ordine di trattenimento sia stato revocato dal questore o il trattenimento sia comunque cessato. Secondo un orientamento consolidato, infatti, «il cittadino straniero ha l'interesse ad ottenere l'annullamento del decreto di convalida del trattenimento seguito a provvedimento espulsivo revocato in autotutela dall'autorità procedente, sia per il diritto al risarcimento derivante dall'illegittima privazione della libertà personale, sia al fine di eliminare ogni impedimento illegittimo al riconoscimento della sussistenza delle condizioni di rientro e soggiorno nel territorio italiano»⁴³.

Sempre in giurisprudenza, in ordine alla legittimazione passiva, la Corte ha ribadito che nel ricorso contro il decreto di convalida del trattenimento non sussiste legittimazione passiva del prefetto⁴⁴.

Per quanto riguarda la partecipazione all'udienza, la Corte con un suo indirizzo ha riaffermato che «al procedimento giurisdizionale di decisione sulla proroga del trattenimento dello straniero nel Centro di identificazione ed espulsione si applicano le stesse garanzie del contraddittorio, consistenti nella partecipazione necessaria del difensore e nell'audizione dell'interessato, previste dall'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, per il procedimento di convalida della prima frazione temporale del trattenimento, senza che sia necessaria una richiesta dell'interessato di essere sentito» e ha pertanto dichiarato la nullità assoluta del provvedimento di proroga adottato all'esito di udienza cui non era stato condotto il cittadino straniero; la Corte ha specificato che non incombe sulla persona trattenuta alcun onere di esplicitare le ragioni giustificative della sua partecipazione all'udienza ed idonee a determinare un diverso esito del procedimento⁴⁵.

Per le misure alternative al trattenimento, si ribadisce che «la possibilità di adozione di misure alternative non detentive deve essere necessariamente scrutinata dall'Autorità procedente»; benché l'art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 286/1998 si esprima in termini di apparente discrezionalità nell'adozione delle misure alternative al trattenimento coattivo, la necessità della valutazione di proporzionalità della misura adottata impone l'esame delle condizioni che consentirebbero l'adozione di una misura alternativa; il giudice ha il potere e il dovere di ricercare, laddove lo ritenga necessario, tutti gli altri elementi di prova rilevanti ai fini della decisione⁴⁶.

Il trattenimento è una misura *de libertate*, ma non l'unica ed imposta: il giudice deve dare fondo alle ipotesi alternative.

delega; pur a fronte di specifica eccezione da parte del difensore dalla persona trattenuta, il rappresentante della questura non aveva prodotto la delega del questore, ma il Giudice di pace aveva comunque accolto la richiesta di proroga. La Corte ha osservato che tale richiesta era “irregolare” – ma potrebbe qualificarsi nulla o addirittura inesistente – e pertanto non sussistevano le condizioni richieste dalla legge per disporre la limitazione della libertà.

⁴³ Cass., sez. I civ., ord. 30.3.2023, n. 9015 (all. 42), in *Dir. imm. citt.*, 2023.

⁴⁴ Cass., sez. I civ., ord. 6.3.2023, n. 6666 (all. 38), in *Dir. imm. citt.*, 2023.

⁴⁵ Cass. sez. I civ., ord. 16.2.2023, n. 4961 (all. 44); la Corte ha altresì chiarito che della tempestiva comunicazione dell'avviso di fissazione dell'udienza di convalida deve essere fornita prova documentale, mentre non è idonea una dichiarazione orale, resa dal rappresentante della questura, secondo cui la persona trattenuta sarebbe stata informata in via informale dal personale che opera nel CPR (Cass. sez. I civ., ord. 16.3.2023, n. 7613, all. 45). In applicazione del medesimo principio, sia pure in materia di trattenimento di richiedente asilo, il Tribunale di Roma ha rifiutato la convalida del trattenimento disposto nei confronti di una persona che non era presente all'udienza. (Trib. Roma 20.1.2023, all. 46). Tali decisioni sono riportate in *Dir. imm. citt.*, 2023.

⁴⁶ Cass. sez. I civ., ord. 12.5.2023, n. 13113 (all. 47), in *Dir. imm. citt.*, 2023.

6. C.I.E. e la Cassazione settembre 2023

Il comma 2 dell'art. 14 T.U.I, cit., il quale prescrive che l'ambiente in cui lo straniero è trattenuto sia igienicamente indenne e che sia assicurato «il pieno rispetto della sua dignità»⁴⁷, è disposizione *minus quam perfecta*, e, probabilmente, perché non sanzionata la condotta omissiva (per esempio, con indennizzi, risarcimenti, riduzione del tempo del trattenimento, responsabilità disciplinare dei designati), rimane una norma scritta sulla carta, assolutamente non rispettata.

Nei CPR, per come accennato, gli stranieri vengono sottoposti ad un regime privativo della libertà per avere trasgredito a una disposizione amministrativa, come quella del necessario possesso del titolo di permanenza, del permesso di soggiorno.

La tradizione risale al 1998, quando i presidi furono istituiti dalla Legge Turco-Napolitano denominandoli C.P.T. (Centri di Permanenza Temporanea) e per una durata breve di 30 giorni, poi ridenominati C.I.E. (Centri di Identificazione ed Espulsione) dalla Legge Bossi-Fini del 2002, ed infine rinominati C.P.R. (Centri di Permanenza per i Rimpatri) dalla Legge Minniti-Orlando del 2017.

Il protoparente dei CPR può ricercarsi nei CIE, di cui si occupata da ultimo la Cassazione, fotografando la condizione subumana che sono costretti a sopportare gli “internati” sperimentando situazioni che addirittura nelle stesse carceri sono escluse, come inaccettabili⁴⁸.

Dunque è definitivamente affermato ed acclarato dalla Suprema Corte che la condizione delle persone trattenute nel C.I.E. di Bari fu effettivamente disumana e degradante⁴⁹.

Quanto precede, però, può avere un carattere predittivo e getta già cattiva luce sull'attuale iniziativa del governo-Meloni.

⁴⁷ Il decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 ha introdotto il comma 2-*bis* e sostituito il comma 2 che stabiliva: «2. Lo straniero è trattenuto nel centro con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità. Oltre a quanto previsto dall'articolo 2, comma 6, è assicurata in ogni caso la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno».

⁴⁸ La Corte di Cassazione conferma la condizione disumana e degradante delle persone trattenute nel CIE di Bari Palese, affermando la violazione dei principi solidaristici del Comune e aprendo la strada a importanti implicazioni giuridiche. V. Cass. civ., sez. I, sent. 14/19 settembre 2023, n. 26801 (n. Reg. Gen. 14655/2021), Pres. F. A. Genovese, in *ASGI*, 22 settembre 2023: definisce quasi del tutto la vicenda sorta con l'azione popolare... promossa dagli avvocati Paccione e Carlucci (quali singoli cittadini residenti in Bari) nei confronti del C.I.E. (oggi C.P.R.) sito in Bari – Palese. Ebbene: la Corte di Appello sostanzialmente confermò non solo la sentenza di primo grado ma, specialmente, l'esistenza di trattamenti inumani e degradanti a carico dei trattenuti evocando «le rivolte e gli scioperi della fame degli ospiti del CIE di Bari Palese, in quanto frutto dell'evidente inadeguatezza della struttura». Per tale sentenza della Cassazione v. *retro* nota n. 31. In materia, v. D. PAPA, *Natura giuridica del trattenimento del cittadino straniero e principio di legalità: riflessioni a margine di Corte d'Appello di Bari (sentenza 30 novembre 2020, n.2020)*, in *Giust. Ins.*, 15 gennaio 2021; D. BELLUCCIO, “Non luoghi”, *violazione dei diritti umani e controllo democratico: dalla “minorata difesa” al protagonismo. Riflessioni a margine dalla sentenza della Corte di Appello di Bari n. 202/2020 sul CPR di Bari, 26.02.2021*, in *Quest. & Giust. – Diritti senza Confini*, 26 febbraio 2021; L. PACCIONE, *Umiliare gli immigrati nei Cpr offende i cittadini: ministero degli Interni condannato a risarcire*, in *Unità* 22 settembre 2023.

⁴⁹ Al pari, da ultimo v. Cass., sez. I, sent. 2 ottobre 2023, n. 39853, in *Norme & Trib.*, 2 ottobre 2023, quando «il trattamento detentivo possa scade in ambito inumano o degradante, costituzionalmente e convenzionalmente inibito». MAE processuale – Rifiuto di consegna del cittadino albanese alla Grecia per concreto rischio di trattamenti inumani o degradanti Cass., sent. 12 luglio 2023 n. 30578; C. Appello Bari, sent. del 26 ottobre 2023, in *Melting Pot Europa*, 14 novembre 2023.

Tenuto conto della portata di tale decisione – proveniente dal Supremo Collegio, dall'organo della nomofilachia – e riguardando la recente pubblicazione del d.l. 124/2023 che ha allungato addirittura sino a 18 mesi i termini del trattenimento delle persone straniere nei centri di trattenimento per il rimpatrio, non può escludersi che analoghe iniziative giudiziarie vengano intraprese nei territori ove sorgono questi centri, essendo pronosticabile che le già drammatiche condizioni di “trattenimento amministrativo” che oggi sono imposte ai cittadini stranieri (che, ribadiamo, non sono trattenuti perché responsabili di un reato, ma solo per carenza di idoneo titolo di soggiorno) possano solo perpetuarsi.

7. Le strutture proto-espulsive che si vogliono perpetuare a partire dal settembre 2023

Le strutture pre-espulsive, di trattenimento⁵⁰, sono proiettate verso l'espulsione (appunto) e, nell'impianto originario, si sono dimostrate inadatte e inaffidabili (non garantendo neppure gli indici di vivibilità tipici delle strutture carcerarie).

Oggi, l'attuale governo in carica, vuole perpetuarle con la creazione di nuovi centri (e già si parla di «business dell'accoglienza»⁵¹) e ora che l'intesa tra l'Unione europea e la Tunisia, sull'immigrazione, è entrata in crisi il c.d. *Memorandum* con la Tunisia rischia di restare lettera morta⁵². E un nuovo Cdm vara nuovi centri per i rimpatri (CPR) e riscrive le nuove regole

⁵⁰ Cfr. R. ROMBOLI, *Sulla legittimità costituzionale dell'accompagnamento coattivo alle frontiere e del trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza e di assistenza*, in AV.VV., *Stranieri tra i diritti*, Torino, 2001, spec. 13; G. SAVIO, *Lo stato della direttiva rimpatri e il nuovo regolamento unico per i CIE*, in *Dir. imm. citt.*, 2014, n. 3-4, p. 64 s.; B. GORNATI, *Le nuove forme di trattenimento dello straniero irregolare in Italia: dall'“evoluzione” dei CIE all'introduzione dei cd. hotspot*, in *Dir. um. e dir. intern.*, 2016, p. 471 ss. Cfr. M. LUDOVICO, *Immigrazione. L'obiettivo del neoministro Minniti: stretta contro i clandestini. Il Viminale riapre i Cie: in arrivo i primi 1.200 posti*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 dicembre 2016, n. 353, p. 8, il quale ricorda che «I Cie furono istituiti nel 1998 dalla legge Turco Napolitano. Ma sono finiti presto nella bufera politica»; N. GALANTINO, «No a Cie se continuano ad essere luoghi di reclusione», *ivi*, 11 gennaio 2017, n. 10, p. 17. Cfr. A. GILBERTO, *La violazione dei diritti umani degli stranieri trattenuti in un C.I.E. (oggi C.P.R.) danneggia l'immagine della comunità territoriale dove la violazione è avvenuta*, che commenta Trib. civ. Bari, sez. I, sent. 10 agosto 2017, Giud. Polito, in *Dir. pen. cont.*, f. 12/2017. In giurisprudenza, v. *Non convalida del trattenimento in CPR a seguito di espulsione: il Giudice considera non strumentale la richiesta di asilo*, *Due ordinanze del Tribunale di Torino, luglio 2022*, in *Melting Pot Europa*, 18 agosto 2022, in riferimento a Trib. Torino, ordd. 12 e 21 luglio 2022. *Non convalida del trattenimento nel CPR di un richiedente tunisino: la domanda di asilo non può essere considerata strumentale*, Tribunale di Roma, decreto del 27 maggio 2022, *ivi*. Sul «cittadino srilankese...attinto da provvedimento del Questore di Pavia del 24.12.2018, con il quale veniva disposto il suo trattenimento presso il C.P.R. di Torino», v. Cass., sez. II civ., 3 settembre 2020, n. 18321.

⁵¹ G. FOSCHINI, *Cento milioni di euro in più Ora è la destra ad alimentare il business dell'accoglienza*, in *la Repubblica*, 20 settembre 2023, 3: «Oggi a gestire l'affare dei Centri sono... grandi cooperative, società e multinazionali... ciascun migrante costa circa 50 euro al giorno... destinato a moltiplicarsi». R. FRIGNANI, *La mappa dei futuri centri. Si parte da Ventimiglia. Le ipotesi per gli altri 12*, in *Corriere della sera*, 21 settembre 2023, n. 223, 3: «Un lavoro in parte iniziato nel 2027 dall'allora ministro dell'Interno Minniti, che aveva previsto 20 strutture da 100 posti. Una per regione... da gennaio sono sbarcate oltre 132 mila persone, nei centri di accoglienza ce ne sono più di 141 mila... CPR Al momento dei nove Cpr già attivi gli ospiti in totale sono 592, di cui 587 uomini e cinque donne».

⁵² *Tunisia, salta il patto UE*. Saied pretende che i fondi europei per fermare le partenze non siano vincolari alla realizzazione di progetti. Per Bruxelles è una condizione inaccettabile, in *la Repubblica*, 19 settembre 2023, n. 220, 1; C. TITO, *Il ricatto del Rais Saied: non voglio veti. E naufraga l'accordo tra l'Europa e Tunisia*, *ivi*, precisandosi: «Nel 2023 gli arrivi della Tunisia rappresentano quasi il 50 per cento di tutti gli sbarchi». Ma risulta: *Dall'Europa arrivano 127 milioni alla Tunisia*, in *Corriere della sera*, 23 settembre 2023, n. 225, 16: «Il memorandum d'intesa con la Tunisia comincia a tradursi in pratica». Per Cass., sez. I penale, 13 ottobre 2023, n. 41790, in *Immigrazione.it.*, 2023, il mero richiamo alla situazione politica della Tunisia non giustifica l'inosservanza dell'ordine di espulsione del Questore.

all'accoglienza⁵³ (una sorta di *reformatio in peius*, tuttavia) e «lo fa lungo due direttrici annunciate e che sembrano mirare ad avere effetti nell'immediato, per arginare l'ondata dalla Tunisia: ci saranno nuovi Cpr... che in realtà assomigliano tanto ai vecchi, assai contestati, Cie»⁵⁴.

L'Italia ha, però, due voci: la svolta *in peius* per i migranti “si consuma” nello stesso giorno il cui il Presidente della Repubblica sprona le istituzioni a «integrare i bambini che arrivano», parlando del grande «potenziale dei bambini migranti nelle scuola: da loro dipende il futuro dell'Italia»⁵⁵, mentre il Governo punta lo sguardo e l'intento restrittivo sui minori non accompagnati ritenuti spesso “falsi minori” (e il dubbio è che tale misura – forse *ballon d'essai* – voglia occultare la reale intenzione di prepararsi al respingimento dei minori, assolutamente vietato)⁵⁶. Oggi assistiamo ad una vera e propria *escalation* data l'accresciuta latitudine temporanea di permanenza in quei centri: il salto è dagli attuali sei mesi, fino a 18 mesi⁵⁷. I migranti cc.dd. irregolari vengono trasferiti nei centri mentre pende il programma

Da ultimo, v. F. VASSALLO PALEOLOGO, *Accordo Italia-Albania: un altro patto illegale, un altro tassello della propaganda del governo: «Un protocollo opaco, disumano e privo di basi legali»*, in *Melting Pot Europa*, 9 novembre 2023, rinviandosi.

⁵³ Centri per il Rimpatrio, le nuove norme in Gazzetta Ufficiale (n. 219 del 19 settembre 2023). Pubblicato il DL 124/19 settembre 2023, *Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione* (23G00137) (GU Serie Generale n.219 del 19-09-2023).

Art. 20 - Modifiche all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in materia di trattenimento degli stranieri. 1. All'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il comma 5 è sostituito dal seguente: «5. La convalida comporta la permanenza nel centro per un periodo di complessivi tre mesi. Qualora l'accertamento dell'identità e della nazionalità ovvero l'acquisizione di documenti per il viaggio presenti gravi difficoltà, il giudice, su richiesta del questore, può prorogare il termine di ulteriori tre mesi. Anche prima di tale termine, il questore esegue l'espulsione o il respingimento, dandone comunicazione senza ritardo al giudice. Il termine complessivo di sei mesi può essere prorogato dal giudice, su richiesta del questore, per ulteriori periodi di tre mesi e per una durata complessiva non superiore ad altri dodici mesi, nei casi in cui, nonostante sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, l'operazione di allontanamento sia durata più a lungo a causa della mancata cooperazione da parte dello straniero o dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi. Lo straniero che sia già stato trattenuto presso le strutture carcerarie per un periodo pari a quello di sei mesi può essere trattenuto presso il centro alle condizioni e per la durata indicati nel periodo precedente...». V., pure, l'art. 21, *Progettazione e realizzazione delle strutture di accoglienza, permanenza e rimpatrio*, prevedendosi modificazioni all'articolo 233 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66.

⁵⁴ G. FOSCHINI, *Migranti detenuti per 18 mesi, centri di rimpatrio «blindati»*, in *la Repubblica*, 19 settembre 2023, n. 220, p. 2.

⁵⁵ V. *Open*, 18 settembre 2023: «va considerato con attenzione che le nostre classi sono frequentate da circa 800 mila studenti, migranti o figli di migranti stranieri. Un decimo degli iscritti nei nostri istituti. Si tratta di un impegno educativo imponente. Studiano da italiani, apprendono la nostra cultura e i nostri valori, e possono costituire un grande potenziale per il Paese. Dal loro positivo inserimento può dipendere parte importante del futuro dell'Italia». «La scuola – ha aggiunto il Presidente – deve essere sempre più aperta, accogliente, integrante». V. pure *Adnkronos*, 18 settembre 2023. Lo ha affermato il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, in occasione dell'inaugurazione dell'anno scolastico all'Istituto Saffi-Alberti di Forlì. Al riguardo, v. «Nelle scuole 800mila migranti, un grande potenziale per il Paese», in *Il sole 24ore*, 19 settembre 2023, n. 159, p. 2.

⁵⁶ V. *Il Decreto sicurezza del Governo. Minori nei centri insieme agli adulti Espulsioni più facili per i migranti*, in *la Repubblica*, 27 settembre 2023, p. 6: «Con il quarto provvedimento in nove mesi sull'immigrazione, il nuovo decreto che approderà oggi in Consiglio dei ministri taglia... alcune garanzie finora ritenute intoccabili, a cominciare dalla presunzione della minore età, fino al diritto di essere accolti in strutture dedicate». Ma v. l'intervista a C. Garlatti, garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, *ivi*, 7: «Non si può derogare alla presunzione di minore età, è impensabile che un ragazzo che arrivi in Italia dopo quel tipo di viaggio possa dimostrare quanti anni ha o ottenere i documenti dal Paese da cui fugge. E non nascondo la mia preoccupazione che, nel dubbio, possa essere violato il divieto di respingimento... Piuttosto che invertire l'onere della prova bisognerebbe investire in accertamenti medico scientifici... In alcuni Paesi come Afghanistan o Pakistan non esiste neanche un registro delle nascite... Sono in tanti a non sapere proprio quando sono nati».

⁵⁷ FOSCHINI, *Migranti detenuti per 18 mesi, centri di rimpatrio “blindati”*, cit.: «dai sei mesi attuali, si sale fino a 18, così prevede la nuova legge». M. PERRONE, *Migranti, permanenza fino a 18 mesi nei centri di rimpatrio* Consiglio dei

per il rimpatrio, che però ha una forte vocazione ottativa dato che dipende dalla disponibilità alla ricezione del paese di provenienza, ciò che rende assai problematico⁵⁸ (appunto in assenza di accordi bilaterali con i Paesi d'origine), quasi velleitario, l'attuazione degli "annunci" che potrebbero trasformarsi in paralisi dei meccanismi traslativi, nel tratto terminativo della lunga catena. Infatti, Regioni e Comuni rimangono scettici e perfino un presidente di Regione filogovernativo («non ce la faremo mai. È come pensare di svuotare il mare con il secchio»⁵⁹), «convinti che i rimpatri non possono arginare l'impatto degli arrivi via mare (129,869 da gennaio a ieri, contro i 68.195 del 2022 sul sistema di accoglienza), contando «l'esiguità dei rimpatri (2.663 nel 2022 e 3.193 nel 2023 sinora)»⁶⁰.

Ecco perché il governo pensa ad un «piano italiano di sviluppo e resilienza per l'Africa», la costruzione di centri temporanei e con la garanzia dalle Nazioni Unite da insediare ove vengono avviate le partenze in mare⁶¹, a condizione però che il "Piano Africa" venga finanziato, ciò che finora non si è fatto come avverte l'Alto commissario Onu per i rifugiati⁶².

ministri / 2 *Migranti, la sfida è sui rimpatri*, in *Il sole 24ore*, 19 settembre 2023, n. 159, pp.1-4: «Per i migranti irregolari non richiedenti asilo il limite massimo di soggiorno nei centri di permanenza per il rimpatrio passa a 18 mesi (sei mesi iniziali, a cui potranno seguire proroghe trimestrali) dagli attuali tre mesi, prorogabili di 45 giorni e fino a sei mesi qualora si tratti di cittadini di Stati con cui l'Italia ha sottoscritto accordi in materia di espulsioni», sul «Consiglio dei ministri di ieri come "integrazione" al decreto legge Sud esaminato il 7 settembre, che stanziava 45 milioni per opere urgenti a Lampedusa e Linosa».

⁵⁸ Solamente 3.193 nel 2023 i casi di buon esito dell'operazione. I flussi più importanti provengono dalla Guinea, dalla Costa d'Avorio, dall'Egitto e dalla Tunisia. Si avverte: «A oggi i posti nei Cpr sono... appena 493, divisi in nove centri. Come si può pensare di ospitare decine di migliaia di persone? ... Dopo sei mesi in un Cpr la legge imponeva allo Stato di lasciarli liberi, se non era stato in grado di organizzare il rimpatrio. Ora c'è un anno di tempo in più, periodo in cui i migranti dovranno restare in queste specie di carceri». Ma l'importante quotidiano riporta i termini di una "denuncia" da parte di associazioni e legali e cioè del trasferimento diretto degli stranieri dalla frontiera ai Cpr, «senza dare loro nemmeno la possibilità di presentare richiesta di asilo. I tunisini... anche i nigeriani... è possibile che ci sia chi è direttamente trasferito da Lampedusa a un Cpr. Dove può restare "detenuto" per 18 mesi» (v. *la Repubblica*, 19 settembre 2023). Cfr. S.B. TAVERRITI, *L'accesso alla giustizia penale per le vittime di reato con status migratorio irregolare*, in *Sist. pen.*, 16 Novembre 2023.

⁵⁹ A. ZANITI, "In due mesi la mappa dei Cpr" E le Regioni fanno le barricate. Braccio di ferro tra governo e territori, in *la Repubblica*, 20 settembre 2023, n. 2. Il riferimento di quella frase "disillusa" è al presidente della Regione Veneto, il leghista Luca Zaia, intervistato da *Corriere della sera*, 21 settembre 2023, n. 223, 5, Il problema sono i rimpatri: «I Cpr sono indubbiamente un anello della catena di gestione... Ma nel contempo è doveroso dire che non risolveranno il problema... Significa che alla fine dell'anno avremo 140 mila persone da rimpatriare... La verità è che non siamo in grado di fare rimpatri significativi... Insomma: è un'utopia pensare di rimpatriare una parte significativa di coloro che sono arrivati senza titolo».

⁶⁰ PERRONE, *Migranti, permanenza fino a 18 mesi nei centri di rimpatrio* Consiglio dei ministri / 2 *Migranti, la sfida è sui rimpatri*, cit., p. 4.

⁶¹ Nell'alternativa di riguardare quei centri come sede dei rimpatri, con accordi con i Paesi *in loco*.

⁶² V. l'intervista a Filippo Grandi, in *la Repubblica*, 19 settembre 2023, n. 220, p. 4: «Ne sento parlare da molto tempo... ma i nostri finanziamenti, cioè i finanziamenti umanitari in tutto il continente, stanno calando. Quindi poi ci si sorprende se arrivano i sudanesi a Lampedusa» additando l'Alto commissario la soluzione: «Più investimenti in Africa, più aiuti umanitari, e un piano europeo per accogliere le persone in arrivo... Il ruolo dell'Europa nella risoluzione dei conflitti. Lo si vede poco, come Europa... Bruxelles avrebbe le risorse, ma se continua ad usarle in modo dispersivo non serve. Dovrebbe contenere una strategia che miri là, dove i flussi si originano... Però le operazioni umanitarie in tutte le nostre agenzie sono finanziate solo al 20%. Ma quale stabilizzazione possiamo fare con queste risorse? Zero... Quindi adesso mettiamo risorse e piani concreti, dove al momento stanno le buone intenzioni». Cfr. B. FIAMMERI, *Meloni all'Onu rilancia il Piano Mattei per l'Africa*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 settembre 2023, n. 259, p.12.

8. *La normativa anti-Cpr da parte dello stesso Governo che ha istituiti i Centri. Una ordinanza del Tribunale di Catania che ha mandato in tilt il Governo e che censura l'imposta ad valorem del Governo. Tribunale di Firenze, decreto del 20 settembre 2023 sul concetto di «paese di origine sicuro»*

Si prevedono i CPR e l'antonimo degli anti-Cpr: sono i cinquemila euro che lo straniero sarebbe costretto a pagare, a titolo di garanzia finanziaria, se vuole evitarli, ciò che, d'altra parte, riafferma il carattere segregativo e discriminatorio di quei centri che non a caso vengono chiamati – con una voce ossimorica – luoghi di detenzione amministrativa⁶³. Ma si tratta pure di una commistione arbitraria tra chi è “in uscita” e chi è “in entrata”: fra gli espulsi (quindi che non avevano diritto all'ingresso) e gli asilanti che invece hanno un diritto costituzionalmente protetto, riteniamo. Lo stesso trattamento sanzionatorio colpirebbe anche i richiedenti asilo, che ricevono una garanzia del loro *status* direttamente dalla fonte costituzionale all'art. 10. Il diritto di asilo è tutelato a livello normativo apicale.

A fine settembre 2023, un'ordinanza del Tribunale di Catania, disapplicando il vigente decreto del Governo “giudicato” «illegittimo in più parti, incompatibile con le norme Ue», non ha convalidato l'instaurato trattenimento dello straniero, ciò che ha mandato in *tilt* il Governo che ha ingaggiato contro il magistrato una sorta di “rappresaglia”⁶⁴ o “scontro” istituzionale tra potere politico e magistratura⁶⁵. È illegittimo trattenere chi chiede protezione

⁶³ M. GALLUZZO, *Cinquemila euro per evitare il Cpr: un caso la norma sui migranti*, in *Corriere della sera*, 23 settembre 2023, n. 225, pp. 1 e 16: «Una “garanzia finanziaria di 4.938 euro” da versare per evitare di finire in un Cpr: lo prevede un decreto del ministero dell'interno relativo ai richiedenti asilo. Ognuno di loro dovrà versare l'importo per evitare di essere trattenuto all'interno di un Centro di permanenza. La notizia della pubblicazione della norma, nella Gazzetta Ufficiale, ha suscitato un vespaio di polemico. Il governo ha precisato... che riguarda il periodo di 4 settimane in cui i migranti stanno no nel Cpr, ma nei Centri dedicati dove si svolgono le prima pratiche per la richiesta di asilo».

⁶⁴ Cfr. F. VASSALLO PALEOLOLOGO, *Rappresaglia di governo dopo la sconfitta sulle procedure accelerate in frontiera per richiedenti asilo provenienti da paesi terzi “sicuri”*, in *ADIF*, 1 ottobre 2023: «1. Quando un ministro arriva a dire «ora riformiamo la giustizia»... tutti i cittadini dovrebbero preoccuparsi del degrado dello Stato di diritto e dunque della democrazia nel nostro paese». Ed illustra l'A. la sentenza di Catania: «Il Tribunale premette innanzitutto che “la Corte di giustizia dell'Unione Europea - Grande Sezione - nella sentenza 8 novembre 2022 (cause riunite C-704/20 e C-39/21), ha chiarito che l'articolo 15, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, l'articolo 9, paragrafi 3 e 5, della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, e l'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, in combinato disposto con gli articoli 6 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che il controllo... del trattenimento di un cittadino di un paese terzo deve condurre tale autorità a rilevare d'ufficio... l'eventuale mancato rispetto di un presupposto di legittimità non dedotto dall'interessato”. Appare quindi fondamentale il richiamo al noto orientamento della Corte costituzionale... (Corte cost., 11 luglio 1989, n. 389). Un principio... ribadito dalla nota sentenza della Corte di Cassazione n. 6626 del 16-20 febbraio 2020, sul caso Rackete».

⁶⁵ MAR. B., *Migranti, sul decreto scontro tra giudici i catanesi e Viminale*. Richiedenti asilo. Il tribunale libera tre migranti. Accolto il ricorso di un uomo sbarcato a Lampedusa e portato nel centro di Pozzallo; decreto illegittimo in più parti – Salvini: riformare la giustizia, in *Il Sole 24 Ore*, 1 ottobre 2023, n. 270, 8: «Un giudice di Catania non ha convalidato il provvedimento di trattenimento per tre migranti del centro di Pozzallo... Ma il Viminale... annuncia il ricorso contro la decisione... A disporre il loro trattenimento era stato il questore di Ragusa, ma il giudice Iolanda Apostolico non ha convalidato il fermo e con un'articolata motivazione ha disposto l'immediata liberazione dei migranti: nel mirino del giudice le disposizioni del Decreto Ministeriale 14 settembre 2023, incompatibili con le norme Ue... Resta da capire... nel caso di nuove ondate di migranti provenienti dai Paesi...

senza procedere ad una valutazione su base individuale e chiedendo una garanzia economica (i famosi 4938,00 euro) quale alternativa alla detenzione. Lo statuisce il Tribunale di Catania.

Il 29 settembre 2023 presso la Sezione Specializzata del Tribunale di Catania si sono celebrate le udienze di convalida di richiedenti asilo trattenuti nel nuovo “Centro per il Trattenimento dei Richiedenti Asilo” di Pozzallo in applicazione del Decreto Ministeriale 14 settembre 2023 (G.U. 21 settembre 2023, n. 221) che prevede il trattenimento dei cittadini stranieri provenienti da Paesi cc.dd. sicuri che chiedono protezione internazionale se non presentano personalmente una garanzia finanziaria di € 4.938,00.

Il Giudice non ha convalidato il trattenimento di un cittadino tunisino, considerandolo illegittimo in quanto in contrasto con il diritto comunitario e della Costituzione italiana. In tal senso e in tale direzione la normativa italiana ha violato un divieto: *altius non tollendi* in quanto «la legge ordinaria non può violare la Costituzione e le direttive UE»⁶⁶.

Si tratta della prima applicazione – di cui si ha notizia – delle norme recentemente introdotte in Italia, di cui viene eccepito il *deficit* di coordinamento con i principi della nostra Costituzione e della Direttiva UE 2013, come già denunciato dall’ASGI e da diverse associazioni ed esponenti della società civile.

Il vizio fondamentale individuato dal Giudice territoriale ed avente ad oggetto la normativa interna da poco in vigore, in ordine alla garanzia finanziaria per evitare il trattenimento, deriva da un giudizio di incompatibilità della normativa nazionale con quella dell’Unione europea. Per l’effetto, la prima normativa deve essere disapplicata dal giudice nazionale, perché non prevede una valutazione su base individuale della situazione di chi chiede protezione internazionale in Italia e proviene da un Paese c.d. sicuro, come chiarito dalla Corte di giustizia dell’Unione Europea⁶⁷.

Sul ceppo di tale vizio è incardinata l’ordinanza del Tribunale di Catania: difetta lo spazio riservato allo scrutinio concreto della fattispecie trattata.

Il provvedimento di trattenimento del Questore – precisa il Tribunale di Catania – deve essere dotato di congrua motivazione che ricomprenda un certo apprezzamento: è necessario sottoporre a vaglio le esigenze di protezione che risultano, coordinate lungo le direttrici di proporzionalità della misura in dipendenza della possibilità di applicare misure meno coercitive rispetto al trattamento segregativo. Diversamente, deve escludersi che la garanzia finanziaria imposta dal D.M. 14 settembre 2023 al richiedente asilo proveniente da

sicuri come la Tunisia (con la quale l’Italia ha specifici accordi per il rimpatrio) quali saranno le decisioni dei giudici, anche di altri Tribunali che potrebbero scardinare il decreto Cutro».

⁶⁶ Così, S. ALBANO, *Il giudice non convalida i trattenimenti di tre migranti tunisini disposti in base alla nuova disciplina delle procedure di frontiera. La legge ordinaria non può violare la Costituzione e le direttive UE*, in *Quest. giust.*, 2 ottobre 2023, che richiama ASGI, Pozzallo, Le nuove norme sulla detenzione per i richiedenti asilo contrarie alle norme UE e alla Costituzione italiana, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-detenzione-cauzione-illegittima/>; P. ODDI, *Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale provenienti da Paesi di origine sicura alla prova della giurisprudenza*, in *Sist. pen.*, 2 ottobre 2023. Sempre da ultimo, v. F. DI DONATO, M. FRISINA, F. ROMEO, F. SCAMARDELLA, M. VESTOSO, D. VOLPE, *La sfida della giustizia predittiva. riflessioni a partire da una ricerca empirica in materia di protezione internazionale*, in *Rivista di Filosofia del Diritto*, 2023, p.85-90; A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani*, Torino, 2023. Cfr. F. VASSALLO PALEOLOGO, *Rappresaglia di governo dopo la sconfitta sulle procedure accelerate in frontiera per richiedenti asilo provenienti da paesi terzi “sicuri”*, in *ADIF*, 1 ottobre 2023.

⁶⁷ Grande Sezione, sentenza 8 novembre 2022 (cause riunite C-704/20 e C-39/21). «Protezione umanitaria: la condizione di vulnerabilità che ne dà diritto al rilascio deve essere caratterizzata da un profilo individualizzante»: v. Cass. civ., sez. I, ord. 14 febbraio 2022, n. 4753, in *Iura novit curia*, 2022: la condizione di vulnerabilità che dà diritto al rilascio della protezione umanitaria deve essere caratterizzata da un profilo individualizzante. «Protezione internazionale: la nozione di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato», v. Cass. civ., sez. I, sent. 7 maggio 2021, n. 12212, in *Iura novit curia*, 2021.

un Paese c.d. sicuro debba essere considerata misura alternativa al trattenimento, piuttosto deve riguardarsi al pari di un requisito amministrativo dettato per il solo fatto che chiede protezione internazionale, violando in tal modo le norme relative all'accoglienza previste all'art. 6 – bis del D. Lgs 142/2015 e a parte i diritti riconosciuti dalla direttiva 2013/33/UE.

Il giudice territoriale ritiene che il trattenimento debba risultare funzionale: trovi posto soltanto allo scopo di permettere allo Stato membro interessato una disamina, prima di riconoscere al richiedente protezione internazionale il diritto di fare ingresso nel suo territorio. L'accertamento esperibile mira ad un controllo, cioè: se la domanda, *ex actis*, non sia inammissibile, o se la stessa non debba essere rigettata in quanto infondata a seguito di una procedura accelerata per garantire l'effettività delle procedure previste dalle norme comunitarie. Pertanto il Presidente della competente Commissione Territoriale deve avere assunto una decisione in un ventaglio di figure, che nel caso di specie non è stata adottata, in ordine alla procedura da seguire.

Altresì, il decidente del Tribunale di Catania ritiene che le norme sulla detenzione dei richiedenti asilo provenienti da Paesi cc. dd sicuri sino in aperto conflitto con l'art. 10 comma 3 della Costituzione italiana, che assicura comunque il diritto d'ingresso del soggetto richiedente asilo⁶⁸. L'ordinanza del Tribunale di Catania stigmatizza l'abuso del seguente automatismo, fondato sull'antecedente: è statuito che «alla luce del principio costituzionale fissato da tale articolo, deve infatti escludersi che la mera provenienza del richiedente asilo da Paese di origine sicuro possa automaticamente privare il suddetto richiedente del diritto a fare ingresso nel territorio italiano per richiedere protezione internazionale».

Il corollario della impostazione che precede appare chiaro: l'affermazione del carattere poizore della Costituzione e della normativa europea quando si tratta di stabilire il trattamento dell'arrivo in Italia di persone in cerca di protezione.

Quella “garanzia finanziaria” che bisognerebbe pagare (quale male minore rispetto alla instaurazione del regime detentivo) suona come (e come si è scritto e titolato) una sorta di “cauzione”⁶⁹, non per uscire, ma solo per entrare, e come se la libertà debba avere un costo, un prezzo⁷⁰.

Ora, richiamando una recente decisione dell'organo di giustizia europea del 2022⁷¹, gli articoli 8 e 9 della direttiva 2013/33/UE devono essere interpretati nel senso che ostano, in primo luogo, a che un richiedente protezione internazionale sia trattenuto per il solo fatto che non può sopperire alle proprie necessità. In secondo luogo, il trattenimento non può aver luogo senza la previa adozione di una decisione motivata che disponga il trattenimento e senza che siano state esaminate la necessità e la proporzionalità di una siffatta misura⁷².

⁶⁸ Così come stabilito, ad esempio, da Cass., sez. un., sent. 26 maggio 1997, n. 4674.

⁶⁹ D. FASSINI, *Il caso. «Cinquemila euro per evitare il centro». Arriva la “cauzione” per i migranti*, in *Avvenire*, 23 settembre 2023: Devono pagare per non essere rinchiusi. *Agi*: è una farsa. *Archi*: difficilmente troverà applicazione. Schlein (Pd): l'ultima crudeltà. Magi (Più Europa): questo è scafismo di Stato.

⁷⁰ FASSINI, *Il caso. «Cinquemila euro per evitare il centro». Arriva la “cauzione” per i migranti*, cit.: «La libertà ha un prezzo... se non si vuol finire in un centro in attesa dell'esito dell'iter della domanda di protezione. L'Italia chiede infatti una fideiussione bancaria o assicurativa da 4.938 euro... Il pagamento sarà a carico suo individualmente, non potranno farlo altri per lui... È il decreto Cutro... con la previsione anche del trattenimento del migrante “al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato”. Il richiedente asilo può essere trattenuto nel caso “non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, ovvero non presti idonea garanzia finanziaria” e provenga da un Paese sicuro».

⁷¹ CGUE, Grande Sezione, sentenza 8 novembre 2022 (cause riunite C-704/20 e C-39/21).

⁷² CGUE, Grande Sezione, 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU.

Considerato che la normativa interna risulta incompatibile con quella dell'Unione, la prima acquista un carattere recessivo e deve essere disapplicata dal giudice nazionale⁷³, ritenendo il Giudice di Catania che il provvedimento del Questore non sia assistito da idonea motivazione.

Si ribadisce che difetta un giudizio individualizzante: cioè, una valutazione su base individuale delle esigenze di protezione manifestate, nonché della necessità e proporzionalità della misura in relazione alla possibilità di applicare misure meno coercitive. Difetta un vaglio concreto, condotto caso per caso.

Ritiene, altresì il Giudice, che il D.M. 14 settembre 2023, prevedendo che la garanzia finanziaria risulti idonea quando l'importo fissato possa garantire allo straniero, per il periodo massimo di trattenimento, corrispondente a quattro settimane (ventotto giorni), la disponibilità di un alloggio adeguato, della somma occorrente al rimpatrio e di mezzi di sussistenza minimi necessari, determinando in 4.938,00 euro l'importo per la prestazione della garanzia finanziaria per l'anno 2023, da versare in un'unica soluzione mediante fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa, e precludendo la possibilità che esso sia versato da terzi, non è compatibile (ed in contrasto) con gli articoli 8 e 9 della direttiva 2013/33, come interpretati dalla Corte di Giustizia nella citata sentenza.

Nella fattispecie concreta, il richiedente ha fatto ingresso nel territorio italiano in data 20 settembre 2023 dalla frontiera di Lampedusa e che lo stesso è stato poi condotto a Pozzallo, e in data 27 settembre 2023 ha presentato istanza di protezione internazionale in seguito alla quale è stato disposto il suo trattenimento. Ma il considerando 38 della direttiva 32/2013UE non autorizza (fatte salve le ipotesi segnate al comma 3 dell'art. 43) l'applicazione della procedura alla frontiera, in luogo diverso da quello di ingresso, ove il richiedente sia stato coattivamente condotto in difetto di (formali) provvedimenti coercitivi.

Ritiene il giudice territoriale che, ai sensi dell'art. 43, paragrafo 1, della direttiva 2013/32, un trattenimento basato sull'art. 8, paragrafo 3, primo comma, lettera c), della Direttiva 33/2013/UE può considerarsi giustificato solo al fine di consentire allo Stato membro di esaminare se la sua domanda non debba essere respinta in quanto inammissibile, ai sensi dell'articolo 33 della direttiva 2013/32, o in quanto infondata per uno dei motivi tracciati all'art. 31, paragrafo 8, di tale direttiva, e ciò al fine di garantire l'effettività delle procedure previste dal medesimo articolo 43⁷⁴.

⁷³ Corte cost., sentenza 11 luglio 1989, n. 38

⁷⁴ Così, *Pozzallo, le nuove norme sulla detenzione per i richiedenti asilo contrarie alle norme UE e alla Costituzione italiana*, Tribunale di Catania, ordinanza del 29 settembre 2023, in *Melting Pot Europa*, 30 settembre 2023, tratto da *ASGI*. Conclusivamente: Ritiene il giudice che l'art. 8, lett. c) della direttiva 2013/33/UE vada interpretato alla luce del principio sancito dall'art. 10, co. 3, Cost., nel significato chiarito dalle SS. UU. nella Sentenza 26 maggio 1997, n. 4674; alla luce del principio costituzionale fissato da tale articolo, deve infatti escludersi che la mera provenienza del richiedente asilo da Paese di origine sicuro possa automaticamente privare il suddetto richiedente del diritto a fare ingresso nel territorio italiano per richiedere protezione internazionale. Su quest'ultimo profilo, v., in particolare, ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 192 ss. Gli Stati membri possono respingere in quanto inammissibile una domanda reiterata di protezione internazionale (art. 33, par. 2, lett. d, direttiva 2013/32/UE) indipendentemente dal fatto che il richiedente sia rimpatriato nel paese d'origine dopo il rigetto della sua domanda di protezione internazionale e prima della presentazione di tale domanda reiterata, e indipendentemente dal fatto che il rimpatrio sia stato volontario o forzato, secondo Corte di giustizia dell'Unione europea, 25 maggio 2023, causa C-364/22, Bundesrepublik Deutschland (Retour volontaire), in *Immigrazione.it.*, 2023. In tema. v. CGUE, sentenza 30 marzo 2023, causa C-338/21, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Délai de transfert – Traite des êtres humains), ivi; Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 28 marzo 2023, n. 3192, ivi; Corte di cassazione, sez. I civile, sentenza 28 marzo 2023, n. 8724, ivi; Corte di cassazione, sez. I civile, sentenza 8 marzo 2023, n. 6920, ivi.

In epilogo: il provvedimento del Giudice di merito siciliano (Trib. Catania, Sezione Immigrazione), disapplicando l'art. 28 *bis*, comma 2 *b-bis*, d.lgs. 25/2008⁷⁵, per contrasto con il diritto dell'Unione Europea (e con la Carta costituzionale italiana), non ha convalidato il (ha rifiutato la convalida del) trattenimento di un cittadino tunisino presso il novello istituito "Centro per il trattenimento dei richiedenti asilo" di Pozzallo.

Occorre però precisare che con l. 50/2023, in sede di conversione del d.l. 20/2003 (c.d. Cutro)⁷⁶, si è sottoposto a modifica l'art. 28 *bis* d.lgs. 25/2008, con una sorta di interpretazione autentica ampliativa, estendendo le ipotesi di trattenimento dello straniero pure al richiedente protezione internazionale⁷⁷ proveniente da un Paese designato di origine sicuro. Anche il Tribunale di Firenze interloquisce sulla sussunzione della Tunisia nella classe, collettivamente considerata, dei cc.dd. Paesi sicuri⁷⁸. Evochiamo, quindi la decisione – assai

⁷⁵ Art. 28-*bis* (*Procedure accelerate*): «2. La Questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione e decide entro i successivi due giorni, nei seguenti casi: a) 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, ovvero nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, qualora non ricorrano le condizioni di cui al comma 1, lettera b); b) domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli. ((Periodo soppresso dal D.L. 10 marzo 2023, n. 20, convertito con modificazioni dalla L. 5 maggio 2023, n.50)); ((b-*bis*) domanda di protezione internazionale presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4 da un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2-*bis*)». V. BRAMBILLA, *Le nuove procedure accelerate di frontiera. Quali prospettive in un'ottica di genere?*, in *Questione Giustizia - Diritti senza confini*, cit.; VEGLIO, *La bestia tentacolare - Forme, tempi e luoghi del trattenimento degli stranieri in Italia*, in *Questione Giustizia- Diritti senza confini*, cit.

⁷⁶ Ma proprio detto decreto subisce massicci contraccolpi dall'ordinanza del Tribunale di Catania 2023: v. F. MACHINA GRIFEO, *Immigrazione, il Tribunale di Catania 'smona' il Dl Cutro sui richiedenti asilo, in Norme & Trib.*, 2 ottobre 2023: in tal modo bocciando, perché contraria alla giurisprudenza della Corte Ue ed alla stessa Costituzione italiana (come interpretata dalle S.U. della Cassazione), un pezzo rilevante della politica di contrasto all'immigrazione illegale messa in piedi dal Governo Meloni e che ruota intorno al cd. "Dl Cutro" (il provvedimento preso a seguito del naufragio in cui, nel febbraio scorso, persero la vita 94 migranti tra cui 35 bambini). Entrano così in crisi due caposaldi della nuova normativa: le limitazioni all'ingresso per i soggetti provenienti da un cd. "paese sicuro" e la «garanzia finanziaria» di quasi 5 mila euro per evitare il trattenimento.

⁷⁷ Specificamente, in dottrina, v. L. PANELLA-C.ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2019. In precedenza, v., per la trattazione originaria della materia, C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2006, nella cui articolata prefazione osserva: «non si può certo sostenere che si sia realizzata la protezione dei diritti dell'uomo. I risultati ottenuti, almeno a livello universale, sono ancora alla fase iniziale e quindi assai modesti... Del resto, un'efficace protezione dei diritti dell'uomo, non è tanto un risultato che si possa acquisire come una conquista della scienza o della tecnica, ma piuttosto un obiettivo cui deve tendere la società umana in ogni tempo ed in ogni luogo». In giurisprudenza, v. Corte di giustizia dell'Unione europea, 21 settembre 2023, causa C-151/22, *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Opinions politiques dans l'État membre d'accueil)*, in *Immigrazione.it.*, 2023, sul richiedente protezione. Resta comunque impregiudicata la valutazione della fondatezza del timore nutrito dal richiedente di subire persecuzioni per le proprie opinioni politiche, che deve essere condotta dalle autorità competenti. «Protezione internazionale: il giudizio sulla credibilità del racconto del richiedente», v. Cass. civ., sez. VI, ord. 10 febbraio 2022, n. 4370, in *Iura novit curia*, 2022, secondo cui il giudizio sulla credibilità del racconto del richiedente da effettuarsi in base ai parametri, meramente indicativi, forniti dall'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 251 del 2007, è sindacabile in sede di legittimità nei limiti dell'art. 360, comma 1, n. 5), c.p.c., per omesso esame di un fatto decisivo.

⁷⁸ "Tunisia non sicura, l'Italia ci ripensi". Il tribunale di Firenze boccia le espulsioni dei migranti, di A. ZINNI, *Per i giudici il Paese governato dal presidente Saied non è sicuro*. Meloni: "Difesa corporativa", in *La Repubblica*, 5 ottobre 2013: L'Italia ha l'obbligo di riesaminare subito l'inserimento della Tunisia nella lista dei Paesi sicuri e fino a quando non lo farà il potere giudiziario ha l'obbligo di intervenire a tutela dei diritti dei richiedenti asilo che arrivano dalla Tunisia e di disapplicare le norme varate dal governo; di V. AZZOLINI, in *Domani*, 9 ottobre 2023: *Decreto migranti, cosa dicono davvero le pronunce dei tribunali di Firenze e Catania*. Il tribunale di Firenze solleva dubbi

articolata e dettagliata, nonché “suntuosa” nell’apparato argomentativo e nei richiami – del Tribunale di Firenze (decreto 20 settembre 2023), con la quale si dubita della valutazione e definizione di “paese sicuro” limitatamente alla Tunisia e le due sentenze del Tribunale di Catania con le quali i Giudici non hanno convalidato il trattenimento di alcuni richiedenti asilo «alla luce del principio costituzionale fissato dall’articolo 10 co. 3 della Costituzione... deve infatti escludersi che la mera provenienza del richiedente asilo da Paese di origine sicuro possa automaticamente privare il suddetto richiedente del diritto a fare ingresso nel territorio italiano per richiedere protezione internazionale»⁷⁹. Il Tribunale ordinario di Firenze, Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, Protezione Internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, ritiene – ed è questo il punto in cui il giudice di Firenze incardina il suo accurato *dictum* – che «il potere del giudice di sindacare il corretto inserimento di un paese nella lista “paesi sicuri” è coerente e trova fondamento esplicito con quanto previsto dal considerando n. 30 della direttiva procedure nella quale è previsto “che al richiedente siano fornite garanzie

sull’implementazione da parte del governo della normativa sui paesi sicuri. La Farnesina avrebbe omesso di verificare se la Tunisia possa ancora essere inclusa tra tali paesi oppure se vi sia stato un «cambiamento significativo nella situazione relativa ai diritti umani». Altresì, v. Trib. Potenza, *Procedure di frontiera: il Tribunale di Potenza non convalida il trattenimento del richiedente asilo*. Le motivazioni, in *ASGI*, 16 ottobre 2023: Il Tribunale di Potenza non convalida il trattenimento del richiedente asilo in procedura di frontiera illegittimamente disposto in una zona non inclusa nel decreto del 5 agosto 2019. Il 12 Ottobre 2023 presso la Sezione Specializzata Immigrazione del Tribunale di Potenza si è tenuta un’udienza di convalida alla luce delle disposizioni di cui all’art. 6-bis del D.Lgs. 142/2015 che prevedono il trattenimento dei cittadini stranieri provenienti da Paesi cd sicuri che chiedono protezione internazionale se non presentano una garanzia finanziaria tramite una banca come da Decreto Ministeriale 14 settembre 2023 (G.U. 21 settembre 2023, n. 221). Si tratta della prima udienza di convalida per questa tipologia di trattenimenti presso la Sezione Specializzata del Tribunale di Potenza, che è la seconda Autorità Giudiziaria a pronunciarsi a riguardo dopo il Tribunale di Catania (la prima decisione del Tribunale Catanese è del 29.09.2023). Il Giudice ha ritenuto illegittimo il trattenimento, in quanto nel caso di specie non poteva essere applicata la c.d. “procedura di frontiera”, dato che 1) la provincia di Forlì non rientra tra le zone di frontiera e di transito previste dall’art. 4 del Decreto del Ministero dell’Interno del 05 agosto 2019; 2) si tratta di una domanda di protezione internazionale reiterata, tipologia di istanza a cui si applica una disciplina diversa rispetto alle domande presentate in frontiera o nelle zone di transito. Appare incompatibile l’art. 6-bis con l’art. 8 della direttiva 2013/33 come interpretato dalla giurisprudenza comunitaria secondo cui il trattenimento può avere luogo soltanto ove necessario, sulla base di una valutazione caso per caso, salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive (cfr. CGUE, Grande Sezione, sentenza 14 maggio 2020, n. 924); Trib. Catania, decreto 8 ottobre 2023, in *Dir. Giust.*, 3 novembre 2023.

⁷⁹ Tribunale di Firenze, decreto del 20 settembre 2023, in *Melting Pot Europa*, 2023. Sul concetto di «paese di origine sicuro», v. CGUE, 22 giugno 2023, causa C-823/21, Commissione/Ungheria (Dichiarazione d’intenti preliminare a una domanda di asilo), in *Immigrazione.it*, 2023. Per il caso di un richiedente protezione proveniente da Paese di origine sicuro (art. 28 ter, d.lgs. n. 25/2008), senza previa regolare adozione di una procedura accelerata, v. Tribunale di Bologna, 11 giugno 2023, R.G. n. 5751-1/2023, *ivi*. È cassata con rinvio la decisione che, a fronte di un buon livello di effettiva integrazione in Italia del richiedente (testimoniato dal costante svolgimento di regolare attività lavorativa e dall’acquisita conoscenza della lingua italiana), nega la protezione umanitaria escludendo una situazione personale di vulnerabilità soggettiva e oggettiva sul rilievo che egli proviene da un Paese sicuro ai sensi del d.l. n. 25/2008 [nella fattispecie, Senegal], da cui si sarebbe allontanato per dinamiche giudicate “meramente private” (Cass., sez. VI civ., 5 gennaio 2023, n. 242, *ivi*). Sullo stesso tema di “paese di origine sicuro”, v. Consiglio di Stato, sez. IV, 7 febbraio 2022, n. 812, *ivi*; Corte europea dei diritti dell’uomo, 18 novembre 2021, ric. n. 15670/18 e 43115/18, *M.H. e altri c. Croazia*, *ivi*, 2021; Cass., sez. III civile, 22 settembre 2021, n. 25734, *ivi*; Cass., sez. lavoro, 30 giugno 2021, n. 18621, *ivi*; Cass., sez. I civile, 11 novembre 2020, n. 25311, *ivi*, 2020; Cass., sez. I civile, 21 ottobre 2020, n. 23021, *ivi*; CGUE, sentenza 9 settembre 2020, causa C-651/19, Commissaire général aux réfugiés e aux apatrides (Rejet d'une demande ultérieure - Délai de recours), *ivi*; Corte di giustizia dell’Unione europea, sentenza 19 marzo 2020, causa C-564/18, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, *ivi*; Corte di giustizia dell’Unione europea, sez. V, sentenza 5 febbraio 2020 nella causa C-341/18, *ivi*; Conclusioni dell’avvocato generale M. Bobek presentate il 5 dicembre 2019 nella causa C-564/18, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), *ivi*.

supplementari nei casi in cui il suo ricorso non abbia un effetto sospensivo automatico, al fine di renderlo effettivo in circostanze specifiche”. Dato che è opportuno che la procedura di esame di una domanda di protezione internazionale contempli di norma per il richiedente almeno: il diritto di rimanere in attesa della decisione dell’autorità accertante (cfr. considerando n. 25)... deve riconoscersi al giudice il potere/dovere di sindacare il corretto inserimento di un paese all’interno della lista... tale sindacato deve attestarsi sulla linea di un controllo che, senza ingerirsi nelle scelte discrezionali della Pubblica autorità, assicuri la legalità sostanziale del suo agire, per la sua intrinseca coerenza anche e soprattutto in materie connotate da un elevato tecnicismo” (Consiglio di Stato, sez. III, 25 marzo 2013, n. 1645). Del resto, la valutazione di sicurezza di un paese è un apprezzamento molto complesso e di conseguenza il sindacato del giudice...è limitato al riscontro della violazione delle regole procedurali e/o alla presenza di sopravvenienze di fatto... che fanno sorgere l’obbligo di revisione previsto dalle direttive e dalla disciplina nazionale, di cui si è dato conto»⁸⁰.

⁸⁰ Trib. Firenze, decr. 20 settembre 2023: «Orbene... il ricorrente ha evidenziato come nel decreto in questione non siano stati presi in dovuta considerazione gli elementi di grave crisi socioeconomica, sanitaria, idrica, alimentare e politica che hanno recentemente riguardato la Tunisia... l’involuzione autoritaria del paese e la crisi politica in atto siano tali da rendere obsoleta la valutazione di sicurezza compiuta dal D.M. con il decreto 17 marzo 2023. Il richiedente asilo, quindi, ha contestato che il proprio Paese di origine sia oggi qualificabile come “sicuro”... facendo riferimento al mutamento del quadro sociopolitico e securitario generale della Tunisia riguardante la generalità delle persone... il Legislatore Italiano con il D.L. 4 ottobre 2018 ha inserito all’interno del D.Lgs 25 del 2008 l’art. 2 *bis* rubricato “paesi di origine sicura”... Con quella che può definirsi “procedura paesi sicuri”... si introduce una deroga ad alcuni diritti procedurali che la direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 (cd. Direttiva procedure) garantisce – in modo chiaro e specifico – al richiedente asilo... Ora, esaminando l’allegato 1 alla direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, si deve ritenere che un paese può essere considerato paese di origine sicuro “se, sulla base dello status giuridico, dell’applicazione della legge all’interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell’articolo 9 della direttiva 2011/95/UE, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale”... Il suddetto necessario riesame non è ancora avvenuto e ad oggi la Tunisia permane formalmente nell’elenco dei paesi sicuri, in forza di una valutazione non più aggiornata... Conseguenza ne è che deve essere disapplicato, *in parte qua*, il D.M. 17 Marzo 2023, poiché non conforme ai criteri legislativi indicati nella direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 e... disapplicato parzialmente e limitatamente agli effetti processuali il decreto, torna ad applicarsi la disciplina ordinaria e quindi la proposizione della domanda giudiziale ha determinato l’effetto sospensivo automatico dell’efficacia esecutiva della decisione di diniego della Commissione Territoriale, ai sensi dell’art. 35 bis comma 3 del D.lgs. 25 del 2008». Riassuntivamente, v. *Ancora un provvedimento sulla situazione di un migrante tunisino*, in *Quest. giust.*, 5 ottobre 2023 (dopo la pubblicazione delle decisioni del Tribunale di Catania... il testo di un decreto del Tribunale di Firenze che affronta, tra l’altro, il tema della qualificazione della Tunisia come “Paese sicuro” e la esclude sulla base di una accurata motivazione), che riporta Tribunale di Firenze, Sez. Immigrazione – decreto 20 settembre 2023, Firenze, così deciso alla camera di consiglio del 20.09.2023. Il Relatore-Estensore Dott. Massimiliano Sturiale Il Presidente Dott. Luca Minniti. Per uno spunto eloquente, v. T.A.R. Toscana, sez. II, 3 febbraio 2023, n. 114, in *Immigrazione.it*, 2023: qualora il richiedente protezione internazionale appaia pericoloso per l’ordine o la sicurezza pubblica, l’Amministrazione non può disporre la revoca dell’accoglienza ex art. 23 d.lgs. n. 142/2015, atteso che, come chiarito dalla giurisprudenza, in nessun caso le sanzioni adottate in forza dell’art. 20 della direttiva 2013/33/UE (e normativa nazionale di attuazione) possono determinare la violazione di un diritto fondamentale di natura assoluta, qual è la dignità umana, nonché violare il principio di proporzionalità. Altresì, v. *Corte Ue: ricorribile il “no” dello Stato membro al nulla osta di sicurezza*, di F. MACHINA GRIFEO, in *Norme & Trib.*, 16 novembre 2013, Più trasparenza sul trattamento dei dati personali e ricorribilità delle decisioni prese, sulla base degli stessi, dalle Polizia (o comunque dall’autorità nazionale preposta alla sicurezza). Tali decisioni infatti devono considerarsi giuridicamente vincolanti e dunque i giudici devono poterne verificare la motivazione e gli elementi di prova. Lo ha stabilito la Corte, sentenza nella causa C-333/22: v. Corte di Giustizia dell’Unione europea, 15 giugno 2023, giudicando il caso di un cittadino belga.

Sulla negata convalida del trattenimento, con l'esercitato potere di veto il Tribunale di Catania – d'altra parte – considera e pone in risalto il principio generale secondo cui il richiedente non può subire il trattenimento esclusivamente per la disamina della sua istanza, tenuto conto che il trattenimento deve inquadrarsi tra le misure eccezionali, in quanto limita la libertà personale ai sensi dell'art. 13 Cost.^{81 82}.

D'altra parte, il trattenimento non può essere instaurato *sine titulo*, in difetto della preventiva adozione di una decisione motivata impositiva del trattenimento e – sempre *velociter* – senza il filtro della proporzionalità della misura, nel ventaglio delle possibilità di atti meno gravosi.

Motivo autonomo di censura è la subordinazione al pagamento della “cauzione” della garanzia finanziaria introdotta dall'art. 6-bis, comma 2, d.lgs. 142/2015, negando che rappresenti valore di misura alternativa al trattenimento e residuando quale indice amministrativo. Richiamiamo sul punto, *verbatim*, il provvedimento del giudice catanese: «Il D.M. 14 settembre 2023, prevedendo che la garanzia finanziaria sia idonea quando l'importo fissato possa garantire allo straniero, per il periodo massimo di trattenimento, pari a quattro settimane (ventotto giorni), la disponibilità di un alloggio adeguato sul territorio nazionale, della somma occorrente al rimpatrio e di mezzi di sussistenza minimi necessari, determinando in 4.938,00 euro l'importo per la prestazione della garanzia finanziaria per l'anno 2023, da versare in un'unica soluzione mediante fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa, e precludendo la possibilità che esso sia versato da terzi, non è compatibile con gli articoli 8 e 9 della direttiva 2013/33, come interpretati dalla Corte di Giustizia nella sentenza sopra citata».

Una sorta di imposta *ad valorem*, aggiungiamo noi.

Secondo il giudice, ancora, si è violato l'articolato *iter* dell'art. 43, par. 1, della direttiva 2013/32/UE, difettando una decisione *ad hoc*, corredata di motivazione non apparente⁸³.

⁸¹ Cfr. E. MARZDURI, *Presunzione d'innocenza e tutela della libertà personale dell'imputato nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Le ragioni del garantismo, I principi europei del processo penale*, cit., p. 169 ss., che richiama L. CAMALDO, *Presunzione di innocenza e diritto di partecipare al giudizio: due garanzie fondamentali del giusto processo in un'unica Direttiva dell'Unione europea*, in www.penalecontemporaneo.it, 23 marzo 2016.

⁸² La sottoposizione del cittadino straniero alla quarantena precauzionale, a norma dell'art. 1, lett d), d.l. n. 19/20, dal momento dell'ingresso nel territorio italiano e per la durata di quattordici giorni, non costituisce una limitazione della libertà personale, bensì una limitazione della libertà di circolazione; essa non ricade pertanto nell'ambito di applicazione dell'art. 13 Cost., e non è quindi rilevante ai fini della valutazione di legittimità dell'ordine di trattenimento e della sua convalida (anche in relazione alla tempestività): così Cass. sez. I civ., ordd. 3.2.2023 n. 3421 (all. 40), 6.2.2023, n. 3491 (all. 41), 30.3.2023 n. 9015 (all. 42), 30.3.2023 n. 9031 (all. 43): in *Dir. imm. citt.*, 2023. In dottrina, v., fra gli altri, G. CAMPESI, F. CORESI, C. MAUGERI, *Trattenuti. Una radiografia del sistema detentivo per stranieri*, Bari, 2023.

⁸³ Tribunale di Catania, sez. immigrazione, 29 settembre 2023, R.G. 10461/2023, in *Immigrazione.it.*, 29 settembre 2023: si pone in contrasto con il diritto dell'Unione e con la Costituzione italiana per diversi aspetti, cosicché non può essere convalidato, il trattenimento di un richiedente protezione proveniente da un Paese sicuro (cittadino tunisino) che non ha presentato il passaporto né prestato la garanzia finanziaria secondo le prescrizioni di cui al DM del 14 settembre 2023 e che si trovava trattenuto presso il Centro di Pozzallo, dove aveva anche formalizzato la propria domanda di protezione presentata immediatamente al suo arrivo (circa una settimana prima) a Lampedusa. In dottrina, v. G. ARNONE, *Il decreto interministeriale sui Paesi di origine sicuri e le sue ricadute applicative*, in *Quest. giust.*, 2021; F. VENTURI, *Il diritto di asilo: un diritto “sofferente”. L'introduzione nel diritto italiano del concetto di “Paesi di origine sicuri” ad opera della legge 132/2018 di conversione del c.d. “decreto sicurezza”*, in *Dir. imm. citt.*, n. 2/2019, p. 149 ss.; C. PITEA, *La nozione di “Paese di origine sicuro” e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Riv. dir. internaz.*, 2019, p. 642 ss.; S. BOLOGNESE, *Il diritto di asilo costituzionalmente garantito versus il concetto di “Stato terzo sicuro” nel parere dell'Assemblea generale del Consiglio di Stato francese*, in *Quest. giust.* online, 3 ottobre 2018, p. 9, www.questionegiustizia.it/articolo/il-diritto-di-asilo-costituzionalmente-garantito-v_03-10-2018.php; E. COLOMBO E M. FLAMINI, *La procedura accelerata “Paesi sicuri”*, in AA.VV., *Casebook*

Indirettamente, una sentenza della Cassazione sembra dare ragione al giudice catanese: non è legittimo, poiché carente di motivazione, il decreto di convalida che affermi la sussistenza dei presupposti contemplati dall'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998, senza neanche specificare quali, e faccia ricorso alla formula tautologica dell'inesistenza di «elementi tali da far ritenere l'illegittimità del provvedimento di espulsione», e senza prendere posizione sulle eccezioni, anche di incompetenza, proposte dallo straniero⁸⁴.

Infine, per il giudicante è pure l'art. 10, comma 3, Cost. a mettere fuori gioco una incidenza privativa della mera provenienza del richiedente asilo da Paese di origine sicura⁸⁵:

in materia di protezione internazionale, volume realizzato su iniziativa della Ssm e dell'Università di Trento nell'ambito del Progetto europeo di formazione giudiziaria FRICoRe (Fundamental Rights In Courts and Regulation), 2021, p. 189 (www.fricore.eu/sites/default/files/content/materials/casebook_protezione_internazionale_revisione_final_e_ssm_def_r_0.pdf); M. FLAMINI, *La protezione dei cittadini stranieri provenienti da c.d. Paesi sicuri in seguito alle modifiche introdotte dal d.l. n. 20 del 2023*, in *Questione giustizia* online, 3 luglio 2023 (www.questionegiustizia.it/articolo/protezione-stranieri). V. la Relazione sull'art. 2-bis del d.lgs. n. 25 del 2008 e connesso Decreto Interministeriale attuativo dell'elenco dei paesi di origine sicuri, redatta nel dicembre 2020 dall'Ufficio del massimario della Corte di cassazione, e il rapporto EUAA, *Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure, dicembre 2022* (https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/202212/2022_safe_country_concept_asylum_procedure_EN.pdf); nonché, da ultimo, v. M. GUTTUSO, *Tre domande sui Paesi sicuri*, in *Quest. giust.*, 18 settembre 2013. Sull'evocato "alloggio", in ordine agli «elementi ostativi al permesso di soggiorno», v. T.A.R. Campania – Napoli, sez. VI sentenza 20 ottobre 2023, n. 5728, in *Iura novit curia*, 2023: in particolare il difetto di certezza abitativa e la mancanza di un reddito stabile da fonte lecita rappresentano entrambi elementi ostativi che giustificano il diniego di permesso di soggiorno.

⁸⁴ Così Cass., sez. VI-1 civ., ord. 11.1.2023, n. 504 (all. 18), in *Dir. imm. citt.*, 2023. La Corte osserva che tale motivazione, «benché graficamente esistente, non rende, tuttavia, percepibile il fondamento della decisione, recando argomentazioni obbiettivamente inidonee a far conoscere il ragionamento seguito dal giudice per la formazione del proprio convincimento». Analogo vizio motivazionale affligge il decreto di convalida nel quale il Giudice di pace abbia omissso di prendere posizione sulla questione, ritualmente introdotta in giudizio dalla difesa della persona trattenuta, relativa alla pendenza di un procedimento *ex art. 35-bis* del d.lgs. 25/2008 per il riconoscimento della protezione internazionale, v. Cass. sez. I civ. ord. 13.3.2023, n. 7226 (all. 19), *ivi*. È affetto da nullità, poiché «del tutto privo dell'esposizione dei motivi in diritto sui quali è basata la decisione», il decreto di convalida delle misure alternative al trattenimento motivato con «la sussistenza dei presupposti di legge» (così Cass., sez. I civ. ord. 13.3.2023, n. 7270, all. 20), *ivi*. Pure illegittimo è il decreto di proroga del trattenimento nel quale il Giudice di pace si sia limitato a richiamare integralmente le motivazioni della questura, tralasciando, però, di dare conto, sia pure in sintesi, dell'effettivo accertamento della sussistenza dei motivi addotti a sostegno della richiesta di convalida o di proroga e delle specifiche ragioni della misura del trattenimento alla luce, soprattutto, delle argomentate contestazioni svolte dal difensore nel corso dell'udienza (così Cass., sez. I civ., ordd. 16.3.2023, n. 7633, all. 21; 30.3.2023, n. 9045, all. 22; 30.3.2023, n. 9046, all. 23; 31.1.2023, n. 2826, all. 24; 31.3.2023, n. 9068, all. 25; 31.3.2023, n. 9069, all. 26, *ivi*. Qualora la difesa della persona trattenuta abbia dedotto la sussistenza di legami familiari qualificati e quindi la manifesta illegittimità del decreto di espulsione, il giudice della convalida ha l'onere di motivare anche su tali specifiche questioni, incorrendo altrimenti nel vizio di omessa motivazione (così Cass., sez. I civ., ord. 16.3.2023, n. 7672, all. 27). *Contra*, Cass., sez. VI-1 civ., ord. 4.1.2023, n. 128, all. 17, *ivi*, ha ritenuto legittima la motivazione posta dal giudice a base del provvedimento di convalida del trattenimento in ragione del fatto che «non sono emersi elementi tali da far ritenere la illegittimità del provvedimento di espulsione, né è stata documentata alcuna circostanza di cui all'art. 19, TU imm.» e che «sussistono altresì i presupposti di cui al successivo art. 14 al momento non è disponibile idoneo vettore ed è necessario acquisire documento valido per l'espatrio». La Corte ha ritenuto che tale motivazione consenta di individuare l'iter logico seguito dal giudice.

⁸⁵ ALBANO, *Il giudice non convalida i trattenimenti di tre migranti tunisini disposti in base alla nuova disciplina delle procedure di frontiera. La legge ordinaria non può violare la Costituzione e le direttive UE*, cit.: «L'art 2 bis del D.lvo n. 25/2008 e la direttiva procedure stabiliscono i criteri sulla base dei quali i paesi di origine degli stranieri possono essere designati come sicuri, cioè paesi che generalmente non generano bisogni di protezione per le loro persone o paesi in cui i richiedenti asilo sono protetti e non sono in pericolo e due diversi decreti ministeriali hanno stilato l'elenco dei paesi designati come sicuri dallo Stato italiano... La provenienza da un paese designato come

possa, cioè, per ineluttabile automatismo⁸⁶, escludere che il richiedente faccia ingresso nel territorio italiano per conseguire la protezione internazionale^{87 88}. Si tratterebbe di una disposizione elusiva del precetto costituzionale. E proprio la norma costituzionale – secondo cui lo straniero ha diritto d’asilo se nel paese d’origine non trovano posto le libertà democratiche riconosciute dalla Costituzione – può far apparire paradossale (aggiungiamo noi) che l’immigrato entri in Italia *libero pede* (in quanto prima non ristretto) ma poco dopo venga “internato” in un presidio segregativo quando chieda protezione internazionale⁸⁹.

Dovrebbe poter chiedere diritto d’asilo ancora *libero pede*⁹⁰.

sicuro... non esclude il dovere di esaminare individualmente la situazione dei singoli richiedenti, altrimenti si darebbe luogo a espulsioni collettive vietate prima di tutto dall’art 19 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea». In giurisprudenza, v. Tribunale di Bologna, decreto del 18 settembre 2023, in *Melting Pot Europa*, 3 ottobre 2023: sospensiva del diniego a domanda di asilo considerata infondata: occorre una valutazione nel merito anche per i cd “paesi sicuri”. Sempre da ultimo, v., in materia, La Corte Suprema del Regno Unito giudica illegale l’accordo con il Ruanda. *Il Ruanda non è un paese sicuro dove trasferire i richiedenti asilo*, in *Melting Pot Europa*, 17 novembre 2023.

⁸⁶ Per uno spunto, sugli «Automatismi legislativi e soggiorno degli stranieri», v. Corte Cost., sent. 8 maggio 2023, n. 88, in *Iura novit curia*, 2023. È sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, questione di legittimità costituzionale.

⁸⁷ Sul punto, v. G. AZZARITI, *L’ossessione securitaria è contro la Carta e il diritto europeo*, in *La Stampa*, 2 ottobre 2023: «Al di là di questioni procedurali, la giudice rileva essenzialmente che il decreto del questore per trattenere il migrante nel centro di detenzione non è motivato. E non basta la mera provenienza da un Paese che il governo considera sicuro per procedere alla misura restrittiva». Il costituzionalista precisa, in sintesi: «La giudice di Catania ha rispettato lo stato di diritto mentre l’ossessione securitaria del governo contrasta con la Costituzione e il diritto europeo, perché non rispetta la dignità della persona».

M. GATTUSO, *Tre domande sui Paesi sicuri*, in *Questione Giustizia- Diritti senza confini*, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/tre-domande-sui-paesi-sicuri>; M. FLAMINI, *La protezione dei cittadini stranieri provenienti da c.d. Paesi sicuri in seguito alle modifiche introdotte dal d.l. n. 20 del 2023*, in *Questione Giustizia- Diritti senza confini*, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/protezione-stranieri>. Il provvedimento sottoposto a scrutinio riguarda l’ordinanza del Trib. di Catania, Sezione Immigrazione, Catania, 29 settembre 2023, giudice Iolanda Apostolico. L’obbligo di cooperazione previsto dalla direttiva qualifiche (art. 4, par. 1, dir. 2004/83/CE) impone all’autorità accertante di procurarsi, da un lato, informazioni precise e aggiornate su tutti i fatti pertinenti che riguardano la situazione generale esistente nel paese d’origine del richiedente protezione internazionale nonché, dall’altro, una perizia medico-legale sullo stato di salute mentale di quest’ultimo, qualora sussistano indizi di problemi di salute mentale che possono derivare da un evento traumatico avvenuto in tale paese d’origine (CGUE, sentenza 29 giugno 2023, causa C-756/21, International Protection Appeals Tribunal e a., in *Immigrazione.it.*, 2023).

⁸⁸ In giurisprudenza, v. CGUE, sentenza 21 settembre 2023, causa C- 568/21, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Carte diplomatique), in *Immigrazione.it.*, 2023, sulle procedure volte al riconoscimento della protezione internazionale. Sulla protezione internazionale, v. CGUE, sent. del 25 maggio 2023, sez. VII, causa C-364/22, in *Iura novit curia*, 2023: l’articolo 33, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni. “In tema di protezione internazionale”, v. Cass.civ., sez. I, ord. 8 luglio 2020, n.14434, *ivi*, 2020.

⁸⁹ *Informazioni senza barriere – La protezione internazionale (e altre forme di tutela) Scheda pratica e audio-scheda in italiano, inglese, francese, urdu e arabo*, in *Melting Pot Europa*, 16 novembre 2023.

⁹⁰ *Contra*, rispetto alle «ordinanze del Tribunale di Catania con le quali...è stata negata la convalida del “trattenimento” di taluni migranti irregolari provenienti dalla Tunisia e sbarcati nell’isola di Lampedusa», v. P. DUBOLINO, *Le ordinanze del tribunale di Catania sui “migranti tunisini”: un’analisi critica*, il cui scritto anche ironico, di accesa polemica contro «i laudatores... quando si tratti di studiosi di diritto, dai quali sarebbe lecito aspettarsi un approccio più distaccato e prudente», è stato ospitato in una rivista, in *Immigrazione.it.*, 1 novembre 2023, n. 443. L’A., che intravede nelle citate ordinanze «molte ombre», nega la prevalenza del diritto europeo su quello statale, e quindi che trovi posto il dispositivo disapplicativo, per le Direttive non *self-executing*. A parte ciò – e Corte di Giustizia ha ritenuto che, al pari del giudice, tutte le amministrazioni nazionali hanno l’obbligo di applicare le disposizioni di una direttiva (cfr. Sentenza 22.6.1989 in causa 103/88; v. anche la sentenza

Il cittadino straniero che ha manifestato la volontà di richiedere protezione ha diritto ad accedere alle misure di accoglienza⁹¹. Si è pure riconosciuto, in giurisprudenza, il diritto ad

14.7.1994, in causa n. 91/92), richiamandosi, per completezza, pure la nota sentenza *Simmenthal* nel sistema di adattamento del diritto interno al diritto dell'Unione: «[...] il giudice nazionale, incaricato di applicare le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale» (Corte giust. 9 marzo 1978, C-106/77, punto 24) – il tema centrale è il contenuto dell'art. 8, comma 3, lett. c) della direttiva n. 33/2013. Detta disposizione fissa e cristallizza un'espressa "norma di divieto", stabilendo che «Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente». Questa la *regula iuris*, che è di sbarramento, ammettendosi delle, eventuali e ridotte, eccezioni: «Ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, gli Stati membri possono trattenerne il richiedente, salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive» (e poi si declina tale potere di trattenimento – e all'art. 9 le *Garanzie per i richiedenti trattenuti* – anche «per decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio»). Il trattenimento non è un atto dovuto, ma discrezionale ed anche, però, assolutamente recessivo in presenza di alternative (e a salvaguardia del libertà personale). L'automatismo è spezzato dall'inciso «caso per caso», attestandosi tale vaglio concreto (a prescindere dal vincolo "paese sicuro"). Specificamente, v., invece, l'accurata ed equilibrata ricostruzione di C. FAVILLI, *Presupposti, limiti e garanzie applicabili al trattenimento del richiedente protezione internazionale soggetto a procedura di frontiera: commento al decreto del Tribunale di Catania del 29 settembre 2023*, in *Dir. imm. citt.*, n.3, 2023, p. 6: «in tutte le ipotesi nelle quali il trattenimento del richiedente protezione internazionale è espressamente consentito, il trattenimento mantiene il carattere di misura eccezionale e deve sempre essere conforme a quanto complessivamente disposto dalla direttiva accoglienza, in particolare agli articoli 8 e 9. Ciò è espressamente previsto dall'art. 26 della direttiva procedure... il fatto che il trattenimento sia previsto e codificato, non ne elimina il carattere di eccezione alla regola, di rimedio al quale far ricorso in ultima istanza, qualora sia ritenuto necessario, ragionevole e proporzionato ad uno scopo legittimo», concludendo l'A.: «Attraverso le misure cautelari, il giudice nazionale può sospendere il giudizio a quo e regolare le questioni giuridiche delle persone coinvolte nel procedimento, ma se il giudice non nutre un dubbio, può esso stesso disapplicare la norma interna ritenuta non conforme a quella UE » (*op. cit.*, 22), richiamando D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali*, Milano, 2018 e CGUE, sentenza 24 gennaio 2012, C-282/10, Dominguez, punto 23. In tema, v. C. PANZERA, *L'asilo come "diritto" alla solidarietà*, in *Attualità di diritto pubblico*, vol. I (a cura di) C. PANZERA, A. RAUTI, Napoli, 2021, p. 153 ss. Profili di illegittimità del trattenimento del richiedente protezione nell'ambito di una procedura di frontiera – art. 28 bis d.lgs. n. 25/2008 e art. 6 bis d.lgs. n. 142/2015, in *ASGI e Immigrazione.it.*, 1 novembre 2023; F. CAMPOMORI, *La banalità del male: il Decreto Cutro e la stretta (inutilmente) punitiva sulle politiche di asilo*, in *Politiche Sociali, Social Policies*, 2, 2023, p. 321-328; A. DEL GUERCIO, *Immigrazione e asilo*, in *Diritti dell'uomo*, n. 1, 2023, pp. 179-184; M. SAVINO, D. VITIELLO, *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio*, Napoli, 2023.

⁹¹ Il cittadino straniero che ha manifestato la volontà di richiedere protezione ha diritto ad accedere alle misure di accoglienza. Va pertanto annullata, perché ha valore di diniego sostanziale, la nota con cui l'Amministrazione riscontra l'istanza di accesso all'accoglienza attribuendo rilevanza ostativa alla circostanza che la domanda di protezione non sia ancora stata formalizzata [T.A.R. Veneto, sez. III, 11 settembre 2023, n. 1277 (n. 440)]. Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza) ha pronunciato la presente Sentenza ex art. 60 cod. proc. amm., in *Immigrazione.it.*, 2023]. Altresi, T.A.R. Veneto, sez. III, 3 luglio 2023, n. 951, *ivi*. Sui richiedenti protezione internazionale (a prescindere da quando hanno presentato domanda), v. T.A.R. Campania, sez. VI, 7 settembre 2023, n. 4995, *ivi*. Sulla fondatezza delle richieste di protezione internazionale, v. Tribunale dell'Unione europea, 6 settembre 2023, causa T-600/21, WS e a./ Frontex, *ivi*. In materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini, v. Tribunale di Venezia, sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, sentenza 5 settembre 2023, n. 11825, *ivi*. In tema, F. VIGANÒ, *Art. 2 Prot. 4, Libertà di circolazione*, in *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, in (a cura di) G. UBERTIS, F. VIGANÒ, Torino, 2016, p. 353: «le garanzie previste dall'art. 2 Prot. n. 4 Cedu... corrispondono nella sostanza a quelle riconosciute all'art. 16 della Costituzione italiana». La Questura deve ricevere e trattare secondo la previgente disciplina la domanda di protezione speciale del richiedente che non ha potuto formalizzarla prima dell'entrata in vigore del DL n. 50/2023 a causa del comprovato comportamento omissivo della PA (come dimostrano le PEC inviate tramite difensore nelle quali è chiara la volontà dell'interessato di richiedere la protezione). Tribunale ordinario di Roma,

accedere in maniera effettiva e rapida alla procedura di protezione internazionale, volta al riconoscimento della protezione internazionale e di presentare una domanda⁹².

9. *Conclusion* (breveviter)

Proprio l'evocata accoglienza simboleggia l'interesse dello straniero minacciato dall'attuale azione di governo e la procedura disapplicativa⁹³ del Tribunale di Catania, di fatto, rappresenta (corrisponde ad) una forma di recupero di una tessera del mosaico dell'accoglienza⁹⁴ censurando il giudice siciliano una normativa «sotto la soglia di costituzionalità»⁹⁵, e che incide su un diritto costituzionale dello straniero, subordinando l'anti-presidio segregativo ad un sacrificio patrimoniale⁹⁶ talmente cospicuo da far diventare

sezione diritti della persona e immigrazione civile, 17 agosto 2023, n. 22440 (n. 440) Ordinanza nel procedimento n. R.G. 22683/2023 degli affari civili contenziosi, *ivi*. In tema, v. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 6 luglio 2023, causa C-8/22, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rifugiato che ha commesso un reato grave), *ivi*.

⁹² Corte di giustizia dell'Unione europea, 22 giugno 2023, causa C-823/21, Commissione/Ungheria (Dichiarazione d'intenti preliminare a una domanda di asilo), in *Immigrazione.it.*, 2023. «Richiedenti protezione internazionale: tra principio di proporzionalità e rispetto della dignità umana e sanzioni per comportamenti violenti», v. Corte di Giustizia, sent. 1 agosto 2022, n. C-422/21, in *Iura novit curia*, 2022. In dottrina, v. S. SPADA, *Fate presto: il paradigma della velocità come svuotamento del diritto alla protezione internazionale*, in *Studi emigrazione*, 60, 229, 2023, pp. 128-146; S. TONOLO, *La rilevanza degli obblighi internazionali ai fini della tutela della vita privata e familiare dei richiedenti protezione internazionale nella l. 5 maggio 2023, n. 50*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2023, p. 353-374. Per uno spunto, v. TAVERRITI, *L'accesso alla giustizia penale per le vittime di reato con status migratorio irregolare*, cit.

⁹³ Immigrazione. *Protezione internazionale: il Tribunale di Catania "contro" il d.l. Cutro*, in *Dir. e Giust.*, 2023: con sentenza del 29 settembre 2023, la giudice Apostolico non ha convalidato il provvedimento con il quale è stato disposto il trattenimento, emesso dal Questore della Provincia di Ragusa il giorno 28/09/2023 nei confronti di un cittadino tunisino, entrato in Italia dalla frontiera di Lampedusa. Quasi coeva all'ordinanza del Giudice di Catania, v. Cass. civ., sez. lav., sent. 2 ottobre 2023, n. 27711, in *Norme & Trib.*, 2 ottobre 2023, riportata da F. MACHINA GRIFEO: «Salario giusto», *il giudice disapplica il contratto collettivo sotto la soglia costituzionale. Contra*, sebbene per altra fattispecie, Cass. pen., sez. VII, ord. 25 maggio 2023, n. 25752, in *Iura novit curia*, 2023: in tema di reingresso non autorizzato dello straniero espulso nel territorio dello Stato, il giudice non può disapplicare il decreto di espulsione illegittimo, che non costituisce presupposto del reato. «Sulla protezione internazionale», v. CGUE, sez. VII, sentenza 25 maggio 2023 causa C-364/22, in *Iura novit curia*, 2023.

⁹⁴ «L'affidamento del servizio di accoglienza per stranieri richiedenti la protezione internazionale è considerato un appalto pubblico di servizi», TAR Liguria, Genova, sez. II, sent. 9 aprile 2021, n. 322, in *Iura novit curia*, 2021. «Misure di accoglienza dei richiedenti asilo: il procedimento ex D.L. 113/2018», v. Cons. St., sez. III, sent. 15 luglio 2020, n. 4582, in *Iura novit curia*, 2020: le misure di accoglienza dei richiedenti asilo si articolano in diverse fasi, che sono state ridefinite con il D.L. 113/2018 (la primissima fase, è antecedente alla accoglienza vera e propria). V. Tribunale di Bari, sez. I, 10 agosto 2017, n. 4089, cit.: nel senso che la città di Bari sia un simbolo di accoglienza per lo straniero e di integrazione con altre culture. I riferimenti statutari all'apertura nei confronti delle popolazioni dell'Est Europa non sono di rilievo soltanto fittizio, sulla carta. Sul soggiorno nel paese di accoglienza, v. Corte di giustizia dell'Unione europea, 21 settembre 2023, causa C-151/22, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Opinions politiques dans l'État membre d'accueil), cit. Sull'accesso al sistema di accoglienza, v. Tribunale di Roma, sez. diritti della persona e immigrazione civile, 21 luglio 2023, R.G. n. 22616/2023, in *Immigrazione.it.*, 2023.

⁹⁵ V. Cass. civ., sez. lav., sent. 2 ottobre 2023, n. 27711, cit. In dottrina, da ultimo, v. il particolareggiato studio di C. PANZERA, *L'accesso al diritto di asilo: problemi e prospettive*, in *Dir. imm. citt.*, n. 3, 2023, p. 2 s. che si sofferma «sulla questione dell'accesso all'asilo» e che richiama C. ESPOSITO, *Asilo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, 1958, p.224 e G. FAMIGLIETTI, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, Torino, 2021.

⁹⁶ In via ricognitiva, v. R. MIELE, *Brevi note sulla convalida del trattenimento in frontiera e la garanzia finanziaria*, in *Immigrazione.it.*, 1 ottobre 2023: «Il decreto interministeriale Interno/Giustizia/Economia del 14 settembre

inattuabile quella possibilità, al pari di un inutile “peso”. E probabilmente si è elaborata questa iniziativa organizzativa del trattamento dello straniero che si affaccia in Italia per essere accolto affinché il trattenimento (che può trasformarsi in “internamento”, ricordano l’esperienza di quei centri, luoghi di degrado) diventi la prassi e la regola⁹⁷.

Oramai, però, con lo sciamone normativo “scatenato” dal Governo di centro-destra sulla stessa materia dell’immigrazione (produzione di norme *versus* a ripetizione, ove lo *straniero* perlopiù vi appare nella penisola come un *estraneo* con una precisa impronta discriminatoria, come avviene quando si vuole distinguere nettamente tra cittadini europei ed extracomunitari⁹⁸), la grande tela dell’accoglienza e dell’integrazione⁹⁹ o del radicamento¹⁰⁰ risulta profondamente lacerata ed è in corso, sui temi e sul terreno dell’immigrazione, un

2023, attua quanto disposto dal comma 2 dell’articolo 6 bis del d.lgs. 142/2015, come introdotto dal decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20. Il decreto stabilisce al comma 1 che il richiedente la protezione internazionale può essere trattenuto durante lo svolgimento della procedura in frontiera e, al successivo comma 2, che il trattenimento può essere disposto qualora il richiedente non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, ovvero non presti idonea garanzia finanziaria. Chiude demandando ad un decreto del Ministero dell’interno, di concerto con i Ministeri della giustizia e dell’economia e delle finanze l’indicazione dell’importo e le modalità di prestazione della garanzia finanziaria. Sebbene la prestazione della garanzia sia solo una delle condizioni per evitare il trattenimento in frontiera, il decreto è stato oggetto di grande attenzione da parte dei media». “La prestazione di idonea garanzia finanziaria” prevista dal Decreto 14 settembre si sgretola in tribunale Yasmine Accardo di LasciateCIEntrare: «Il ragazzo ora è libero, lottiamo per la chiusura di tutti i CPR e questi nuovi centri», in *Melting Pot Europa*, 30 settembre 2023: «M. è un cittadino tunisino di 31 anni che qualche anno fa provò a venire in Italia, ma fu respinto senza avere accesso alla richiesta di protezione internazionale. È giunto nuovamente in questi giorni a Lampedusa, da dove è stato rapidamente trasferito prima in un albergo di Palermo poi dopo una notte, al CPRI di Modica Ragusa, un nuovo strumento di guerra ai migranti che il governo vuole utilizzare per “accelerare” le operazioni di espulsione e rimpatrio. «Siamo stati contattati come campagna LasciateCIEntrare da un parente, riuscendo a far valere il diritto di difesa nominando l’avvocato Gaetano Pasqualino», ci spiega la referente Yasmine Accardo».

⁹⁷ Da ultimo, v. M. BUFFA, M. PALMA, *Trattenuti e trattamenti esistente e spazi nella nemesi del diritto*, Verona, 2023.

⁹⁸ Mandato d’arresto europeo: illegittima la norma che discrimina irragionevolmente tra cittadini europei ed extracomunitari (Corte cost., sent. 28 luglio 2023, n. 178, in *dirittifondamentali.it*, 2023).

⁹⁹ Sull’ inserimento dello straniero nella comunità nazionale, v. T.A.R. Lazio, Roma, sez. V bis, sent. 13 febbraio 2023, n. 2434, in *Iura novit curia*, 2023: la concessione della cittadinanza rappresenta il suggello, sul piano giuridico, di un processo di integrazione che nei fatti sia già stato portato a compimento, la formalizzazione. La Corte di Giustizia si pronuncia sulla cittadinanza dell’Unione europea (CGUE, Grande Sezione, 5 settembre 2023, C-689/21), in *dirittifondamentali.it*, 2023. In dottrina, da ultimo, v. R. CAMPALASTRI, M. L. PARISI, A. TAVANO, *Pratiche di cura e migrazione tra clinica e accoglienza le esperienze del progetto START-ER*, Bologna, 2023; L. CIABARRI, *Il lungo approdo. Traiettorie di giovani richiedenti asilo somali in Europa, tra sistemi di accoglienza e mobilità protratta*, in *Antropologia*, 10, 1, 2023, pp. 67-90; C. DELLA PENNA, *I minori ucraini in Italia. Aspetti etico-sociali dell’accoglienza*, Roma, 2023; M. GIOVANNETTI, *Il prisma dell’accoglienza: la disciplina del sistema alla luce della legge n. 50/2023*, in *Quest. Giust. - Diritti senza confini*, 29.9.2023, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/prisma-accoglienza>; A. IPPOLITI, *La casa come fattore di integrazione degli immigrati*, Roma, 2023; B. RICCIO, L’“effetto specchio” delle migrazioni africane sui servizi e il sistema accoglienza in Italia, in *Antropologia*, 10, 1, 2023, pp. 7-19.

¹⁰⁰ “Lo stabile radicamento non è escluso per il semplice fatto che lo straniero possa avere attività lavorative anche all’estero”: v. Cass. pen., sez. VI, sent. 18 gennaio 2022, n. 2406, in *Iura novit curia*, 2022. Cass. civ. sez. I, ord. n. 8724 (all. 5 8724 - 19. co.1), pubblicata il 28.3.2023, in *Dir. imm. citt.*, 2023, prende in considerazione le modifiche apportate all’art. 19, co. 1.1 dal d.l. 130/2022, sotto il profilo del c.d. «inserimento sociale», quale circostanza rilevante ai fini della tutela al rispetto della vita privata.

conflitto aperto tra due poteri fondamentali¹⁰¹, fra «il ruolo del decisore politico e del giudice nel controllo di garanzia e dei diritti»¹⁰² (ed aspettando la Corte di cassazione¹⁰³).

La nuova produzione normativa, dal decreto Cutro in poi, e fino al rimpatri¹⁰⁴ può riguardarsi – si ribadisce – come una specie di *reformatio in peius* del T.U.I.¹⁰⁵, e per quanto il Governo debba gestire le cc.dd. frontiere esterne¹⁰⁶ nell'epoca dei grandi flussi¹⁰⁷: trattandosi

¹⁰¹ Una contrapposizione netta ed aspra che le cronache registrano: v., ad esempio, da ultimo, C. ZAPPERI, *Primo piano. L'immigrazione. Meloni «basita» dal giudice. Nuova lite con la magistratura*. I quattro migranti rimessi in libertà. Piantadosi: l'esecutivo farà ricorso. La difesa del Csm che raccoglie le firme, in *Corriere della sera*, 3 ottobre 2023, 2: «... “basita” per una sentenza quella del giudice di Catania che ha rimesso in libertà quattro migranti “sconfessando” l'ultimo decreto dell'esecutivo che suona come un atto ostile... Il leader leghista... annuncia che chiederà conto in Parlamento dell'operato del giudice mentre il suo vicesegretario vorrebbe mandare a processo la toga». Il premier «prova a ridimensionare la polemica scoppiata dopo la sentenza del giudice Apostolico», *Meloni: nessuno scontro coi giudici*, in *Avvenire*, 4 ottobre 2023, 3.

¹⁰² Così, nitidamente, R. G. CONTI, *Prometeo, il potere, l'uomo e la giustizia fra l'umano e il divino*, in *OIDU*, 2023, p. 482 ss. Sulla garanzia che esercita il giudice quando *ius dicere*, v. C. NOVI, *Diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche*, in *OIDU*, 2023, p. 488 ss., sulla «competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di politica estera e di sicurezza comune prevista dagli artt. 24 TUE e 275 TFUE», e che cita U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *St. integr. eur.*, 2012, p. 9 ss.; C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione europea. Fondamento, limiti e funzioni*, Roma, 2015, p. 108 ss.; nonché Cfr. S. BUZZELLI, *Diritto alla giurisdizione*, in *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, cit., p. 131: «L'art. 6 comma 1 Cedu (sulla falsariga dell'art. 14 comma 1, secondo periodo, PidU) assicura ad ogni persona il diritto effettivo alla giurisdizione, che risulta caratterizzato da una notevole ambivalenza... diritto all'equa celebrazione di un processo... dall'atra realizza “il diritto di accesso a un tribunale”» che richiama C.edu sez. I, sent. 22 settembre 2015, *Rokas c. Grecia*; C. edu sez. III, 31 marzo 2015, *Armenia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 1095 ss.

¹⁰³ Governo. Migranti, ricorsi contro gli atti del Tribunale di Catania. Comunicato stampa 23 ottobre 2023, in *Immigrazione.it.*, 1 novembre 2023. L'Avvocatura Generale dello Stato ha proposto oggi distinti ricorsi per Cassazione contro i provvedimenti con i quali il Tribunale di Catania ha negato la convalida del trattenimento di migranti irregolarmente arrivati sul territorio nazionale. I ricorsi sottopongono alla Suprema Corte l'opportunità di decidere a Sezioni Unite, per la novità e il rilievo della materia, e affrontano i punti critici della motivazione delle ordinanze impugnate, con particolare riferimento alla violazione della direttiva 2013/33/UE, perché: a differenza di quanto sostenuto nelle ordinanze, la direttiva prevede procedure specifiche alla frontiera o in zone di transito, per decidere sulla ammissibilità della domanda di protezione internazionale, se il richiedente non ha documenti e proviene da un Paese sicuro; la stessa stabilisce alternativamente il trattenimento o il pagamento di una cauzione, e quindi non vi è ragione per disapplicare i decreti del questore che fissano l'uno o l'altro.

¹⁰⁴ «Le finalità del provvedimento di rimpatrio con foglio di via obbligatorio», v. T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, sent. 12 aprile 2021, n. 2354, in *Iura novit curia*, 2021: il provvedimento di rimpatrio con foglio di via obbligatorio, previsto dall'art. 2 D.Lgs. n. 159 del 2011, è diretto a prevenire reati socialmente pericolosi, non già a reprimerli. “La natura della misura del foglio di via obbligatorio”, v. T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 24 giugno 2020, n. 1249, in *Iura novit curia*, 2020: la misura del foglio di via obbligatorio, al pari delle altre misure di prevenzione, è finalizzata a prevenire reati, piuttosto che a reprimerli. In dottrina, v., fra gli altri, A. SPAGNOLO., *Intese tecniche in materia di rimpatri, obblighi di pubblicazione dei trattati internazionali e diritto di accedere alle informazioni in possesso della pubblica amministrazione in una recente sentenza del Consiglio di Stato*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2023, pp. 479-489.

¹⁰⁵ “L'art. 650 C.P. e il T.U. sull'immigrazione”, Corte Cost., ord. 9 marzo 2023, n. 39. Va escluso che l'art. 650 cod. pen. possa costituire *idoneo tertium comparationis* rispetto alle disposizioni del testo unico sull'immigrazione che sanzionino violazioni commesse dallo straniero.

¹⁰⁶ G. CAGGIANO, *L'insostenibile onere della gestione delle frontiere esterne e della competenza del “paese di primo ingresso” per gli Stati frontalieri nel Mediterraneo*, in *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, 2015, p. 51, sulla «crisi del Mediterraneo».

¹⁰⁷ In G.U del 3 ottobre il decreto flussi triennale: 136.000 nel 2023, 151.000 nel 2024, 165.000 nel 2025, in *Immigrazione.it.*, 3 ottobre 2023: con la pubblicazione in Gazzetta ufficiale parte il primo decreto flussi triennale così come previsto dall'articolo 1 del decreto-legge n. 20 del 2023. Tra le novità, la riapertura, dopo anni, agli ingressi di colf e badanti (9.500 in ciascuno degli anni 2023, 2024 e nel 2025) e la definizione dei criteri, in particolare: l'incentivazione di modalità di collaborazione, anche mediante accordi e intese comunque denominati, con i Paesi di origine e di transito dei flussi migratori verso l'Italia volti a facilitare la migrazione regolare e a contrastare quella irregolare; l'incentivazione degli ingressi di lavoratori con alta qualificazione professionale; il sostegno agli ingressi per lavoro di apolidi e rifugiati riconosciuti

della “tutela dei diritti degli stranieri”, quelli fondamentali¹⁰⁸ e ricordandosi il dovere di salvataggio¹⁰⁹, nonché i molti morti in mare, “per annegamento”¹¹⁰ appunto, le vite spezzate¹¹¹. Si tratta di “governare le migrazioni”¹¹², di ordinare le politiche migratorie europee¹¹³ e “riordinandole”, addirittura, come una necessità¹¹⁴, e nel segno dei “diritti umani”¹¹⁵.

dall’Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati o dalle autorità competenti nei Paesi di primo asilo o di transito. Numero di migranti sbarcati al 15 novembre 2023. Ministero dell’interno Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione Cruscotto statistico del 15 novembre 2023, *ivi*, 15 novembre 2023.

¹⁰⁸ G. CAGGIANO, *La tutela dei diritti degli stranieri nel sistema della Convenzione europea dei diritti umani*, in *Scritti sul diritto europeo dell’immigrazione*, Torino, 2015, p. 151: «Nel contesto dei diritti umani, gli individui sono beneficiari finali delle norme internazionali e, in questo senso, sono titolari di diritti». Cfr. *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, a cura di S. ALLEGREZZA, R. MASTROIANNI, F. PAPPALARDO, O. POLLICINO, O. RAZZOLINI, Milano, 2017. Da ultimo, v. L. TRIA., *Sintetica storia e perdurante attualità di un istituto fondamentale per una migliore tutela degli immigrati*, in *Diritti dell’uomo*, n. 1, 2023, pp. 51-68. Sui diritti fondamentali, in giurisprudenza, v. Corte di giustizia dell’Unione europea, 21 settembre 2023, causa C-151/22, *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (Opinions politiques dans l’État membre d’accueil), in *Immigrazione.it*, 2023; Corte cost., 28 luglio 2023, n. 178, *ivi*; sui diritti umani e le libertà fondamentali, v. Corte di giustizia dell’Unione europea (GS), 5 settembre 2023, causa C-137/21, Parlamento/Commissione (Esenzione dall’obbligo del visto per i cittadini statunitensi), *ivi*.

¹⁰⁹ Sulla normativa anti-Ong, v. C. MORSELLI, *Lanciato l’ostracismo alle ONG: alla deriva? Il salvataggio in mare ammesso solo razione numeris, dopo il primo cetera tolle: il disvalore dell’inedito “atto di desistenza” per decreto legge (2.1.2023, n. 1, G.U., s.r., 2.1.23, n. 1)*, in *Foeroeuropa*, n.1/2023; L. MASERA, *Gli sbarchi selettivi e l’assenza della giurisdizione*, in *Quest. giust.*, 14 novembre 2022. Cfr. F. VASSALLO PALEOLOGO, *Gli obblighi di soccorso in mare nel diritto sovranazionale e nell’ordinamento interno*, in *Quest. giust.*, n. 2/2018, p. 215; U. LEANZA, F. CAFFIO, *L’applicazione della Convenzione di Amburgo del 1979 sul SAR*, in *Riv. dir. nav.*, 2015, p. 420 s.; recentemente, F. R. PARTIPILO, *La chiusura dei porti alle navi umanitarie nel diritto internazionale: diritti ed obblighi di Stati e capitani*, in *Sist. pen.*, 9 novembre 2022; nonché G. M. FLICK, «Assurde le nuove regole sulle Ong. I migranti trattati come dei rifiuti», in *Avvenire*, 2 gennaio 2023. Cfr. L. MAGI, *Riflessioni sulla liceità di recenti prassi e regole nazionali in tema di soccorso in mare*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2023, p. 405-426; E. RUOZZI, *L’ordinanza del Tribunale di Catania sul caso Humanity 1: fra “universalità” del dovere di soccorso e obbligo di non respingimento*, in *Diritti dell’uomo*, n. 1, 2023, p. 33-50.

¹¹⁰ S. HAYDEN S., B. BERTOLA, *E la quarta volta siamo annegati. Sul sentiero della morte che porta al Mediterraneo*, Torino, 2023. F. MUSSI, *Diritto internazionale e migrazioni irregolari via mare nell’esperienza italiana*, Napoli, 2023.

¹¹¹ P. LAMBRUSCHI, *I morti in mare Sola Emergenza*, in *Avvenire*, 4 ottobre 2023, p. 3: «La memoria dei morti e la promessa che tragedie simili non si dovessero più ripetere sono state tradite dalla politica italiana ed europea... Questa non è un’emergenza, ma un fenomeno strutturale dal 2013... L’OIM, ente dell’Onu, conferma che i numeri di quest’anno, circa 130mila persone sbarcate, sono quelli del 2015-2016»; nonché S. M. HOLMES, *Frutta fresca, corpi spezzati. Braccianti migranti negli Stati Uniti d’America*, Sesto San Giovanni, 2023. Cfr. R. CHERCHI, *Il decreto-legge Piantadosi e le strategie governative di contenimento dell’immigrazione via mare*, in *Quad. cost.*, vol. 43, 2, 2023, p. 420-423.

¹¹² S. ALLIEVI, *Governare le migrazioni. Si deve, si può*, Roma-Bari, 2023; E. CODINI, *L’impossibile diritto. Della disciplina dell’immigrazione in quanto disattesa, inefficace e ingiusta*, Milano, 2023. La materia è abbastanza ampia, è noto. Cfr., fra gli altri, F. AMATO, V. CAROFALO, A. DEL GUERCIO, *Migrazioni e diritti ai tempi dell’Antropocene*, Napoli, 2023; P. BONIZZONI, *Impegnati ad accogliere. Volontari e migranti oltre le crisi*, Milano, 2023; G. M. BRADLEY, L. DE NORONHA, M. CAPELLO, *Contro i confini*, ADD Editori, 2023; S. BRIONI, L. POLEZZI, F. SINOPOLI, *Creatività diasporiche. Dialoghi transnazionali tra teoria e arti*, Sesto San Giovanni, 2023.

¹¹³ M. CAVAGNUOLO, *Le politiche migratorie europee: uno studio longitudinale comparato sui 27 Paesi dell’Unione*, in *Sociologia e ricerca sociale*, 130, 1, 2023; G. DEL GRANDE, *Il secolo mobile. Storia dell’immigrazione illegale in Europa*, Milano, 2023. Sulle politiche migratorie nazionali, v. Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 15 luglio 2020, n. 4569.

¹¹⁴ D. MASI, *Italia: un domani senza figli un paese che avrà bisogno di immigrazione per non estinguersi*, Bologna, 2023. Cfr. C. MOZZONE, G. MARROCCOLI, *La valorizzazione del capitale umano tra i discendenti degli immigrati: implicazioni per il servizio sociale a partire da una ricerca empirica*, in *Mondi migranti*, 2, 2023.

¹¹⁵ In tema, da ultimo, fra gli altri, v. S. GARCIA RAMIREZ, *Aportaciones de la Corte Inter-Americana a la tutela de los derechos humanos*, in *OIDU*, n. 4, 15 novembre 2023.