



Cecilia Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 436

L'avvento della (tanto inattesa quanto indesiderata) “era Covid-19” non ha fatto sparire dai *media* le notizie relative ai migranti nel Mediterraneo, ai loro sbarchi, ai soccorsi in mare e – purtroppo – ai naufragi, al bilancio delle vittime che si aggrava. Per quanto i flussi (di cui i mezzi di comunicazione mostrano soprattutto le ultime parti, soffermandosi meno sulle partenze) negli ultimi anni si siano ridotti rispetto al passato, questi continuano a “incarnare” «uno dei paradossi più evidenti del diritto costituzionale attuale», cioè l'assenza di strumenti che permettano alla persona straniera che nel suo Paese si veda impedito «l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione» di raggiungere regolarmente e senza rischi per la propria vita il territorio del nostro Stato per chiedere il diritto d'asilo *ex art. 10, comma 3 Cost.*; una strada, quella dell'asilo, cui aspirano però anche coloro che cercano orizzonti economici meno disagiati, più che la fuga dalla negazione delle libertà.

Questa riflessione anima la recente monografia di Cecilia Siccardi *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, pubblicata da Editoriale Scientifica. L'autrice, docente a contratto di diritto antidiscriminatorio all'Università degli Studi di Milano, ha esaminato le varie tappe del viaggio dei migranti – dal momento in cui lasciano i loro Paesi di origine a quello in cui





Recensioni

potrebbero ottenere la protezione richiesta – dal punto di vista del diritto costituzionale (affiancandolo a quelli del diritto internazionale e dell’Unione europea) per individuare i profili in grado di arricchire il quadro di garanzie a favore di chi sceglie di mettersi in gioco e a rischio, prendendo il mare in condizioni di fortuna.

Non è stato un compito facile, a partire dall’inquadramento del momento genetico del fenomeno migratorio, cui è dedicato il primo capitolo. Richiamato che si parte per fuggire da situazioni che connotano il Paese d’origine (persecuzioni, fattori bellico-politici – con violazioni dei diritti umani – nonché socio-economici e familiari, ma anche ambientali e climatici) più che per cercare “qualcosa di meglio”, Siccardi nota – valorizzando le acquisizioni dei *migration studies* – che ogni progetto migratorio può «prendere avvio da un complesso intreccio di cause che attengono sia alla situazione strutturale del Paese di origine, sia a scelte individuali del migrante»: ciò rende difficile distinguere le persone in base alle cause del loro spostamento, specie per le conseguenze che ciò produce sulla loro condizione e sulle norme da applicare. La distinzione tra migranti “economici” e richiedenti protezione rileva per l’ordinamento di destinazione (per decidere chi ha titolo per valicare la frontiera¹ e in quali forme), ma di fatto è ardua.

La cornice di diritto internazionale in cui si colloca la partenza delle persone migranti è costituita dal *right to leave* (peraltro “imperfetto”, non corrispondendo un diritto all’ingresso nello Stato di destinazione per la discrezionalità riservata agli Stati stessi: questa, però, soprattutto nella forma dei controlli esercitati, finisce per limitare in concreto e in modo sproporzionato la libertà di partire), dal diritto di cercare asilo dalle persecuzioni e dalle violazioni dei diritti (previsto dall’art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti umani) e dal principio di *non refoulement* (fissato dalla Convenzione di Ginevra, cui aggiungere in Europa un analogo principio valido per tutti gli stranieri, non solo per i rifugiati).

¹ Il cui concetto peraltro, come messo in luce da Siccardi, è mutato: la «frontiera» si è diluita spazialmente (con i controlli svolti anche in altri Paesi, per prevenire l’immigrazione irregolare) e da linea di demarcazione si è ampliata con la presenza di “luoghi di eccezione”, in cui le tutele costituzionali rischiano di essere ridotte al minimo (almeno fino al momento in cui la domanda di protezione è accolta).



Recensioni

L'autrice rimarca però giustamente il condizionamento svolto dalle norme e dalle prassi in materia di controllo delle frontiere riconducibili all'Unione europea e all'ordinamento nazionale: prima si sofferma sul sistema dei visti – e sui suoi aspetti almeno in parte discriminatori e poco adatti per una permanenza di lungo periodo – e sui mezzi giuridici a disposizione di chi voglia trasferirsi *secundum legem* in Italia o in Europa² per lavoro (strumenti deficitari e insufficienti, nonché connotati da un'ampia discrezionalità per l'Amministrazione); in seguito rileva come le norme interne ed europee obblighino di fatto a presentare la domanda d'asilo una volta giunti sul territorio dell'Unione o del Paese d'arrivo (o almeno alla frontiera), mancando vie di “accesso protetto” per chiedere protezione che consentano di intervenire prima che le persone mettano a rischio la loro sicurezza personale partendo³. Sono criticati anche alcuni accordi dell'Ue con Paesi terzi volti *in primis* a contrastare l'immigrazione irregolare (in particolare quello concluso col presidente della Turchia) e alcuni analoghi accordi stipulati dall'Italia con altri Stati (per il procedimento con cui si sono conclusi e per la loro scarsa pubblicità, oltre che per il loro contenuto): la sostanziale “esternalizzazione” dei controlli alle frontiere limita anche in modo rilevante i diritti di chi potrebbe ottenere protezione *ex art. 10*, comma 3 Cost. ma la cui situazione non è neanche esaminata e finisce accomunata a quella dei “migranti illegali”⁴.

In questo contesto, la Costituzione italiana consentirebbe per Siccardi di «dare concretezza alla tutela dei diritti costituzionali oltre i confini» grazie agli artt. 2 e

² La situazione è aggravata dalla mancanza di una politica comune europea in materia di immigrazione economica, nonché dall'esistenza di norme frammentarie e non pienamente coordinate tra loro.

³ Né si sono registrati sensibili miglioramenti con la previsione di strumenti quali i programmi di reinsediamento e i visti umanitari (con riguardo agli ultimi, Siccardi richiama e critica in modo condivisibile le sentenze della Corte di giustizia sul caso *X. e X. c. Belgio* - C-638/16, del 2017 – e della Grande Camera della Corte Edu sul caso *M.N. e altri c. Belgio* – n. 3599/18, del 2020 – che di fatto hanno negato la configurabilità di un obbligo di rilasciare un visto umanitario in capo allo Stato membro sulla base del diritto europeo, non prendendo del tutto “sul serio” il nuovo istituto).

⁴ Il volume si concentra sul *memorandum* Italia-Libia, pure sotto il profilo della lesione della dignità e dei diritti dei migranti nei campi libici (allestiti col supporto del Governo italiano), come testimoniano vari documenti recenti delle Nazioni Unite e della Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, nonché i report delle organizzazioni non governative impegnate in quei territori.



Recensioni

10 Cost. (con riferimento ai diritti inviolabili che spettano alle persone in quanto tali e non come cittadini), agli artt. 16 e 35 Cost. (sulla libertà di emigrare) e a una concezione ampia del diritto d'asilo *ex* art. 10, comma 3 Cost., che attribuisce più garanzie rispetto alle norme di diritto internazionale. La stessa Corte di cassazione ha parlato del diritto dello straniero di «accedere al territorio dello Stato al fine di essere ammesso alla procedura di esame della domanda di riconoscimento»⁵, per cui anche chi richiede solo di essere protetto, senza essere titolare di protezione, ha diritto di entrare in Italia (v. Corte cost., sent. n. 5/2004), senza che questo diritto possa essere sottoposto a restrizioni né – appunto – subordinato all'accertamento del diritto di asilo (anche se questo comporta il rischio che una persona scelga di richiedere l'asilo anche in mancanza delle condizioni previste solo per poter entrare in Italia e rendersi poi irreperibile).

È però giustamente netta l'autrice nel rilevare che, se la persona migrante viene fermata nei paesi di transito perché non si imbarchi, essendo ritenuta “migrante irregolare” senza ulteriori indagini, di fatto non è messa nelle condizioni di poter entrare in Italia per presentare la domanda e un diritto previsto in Costituzione è compreso non in virtù di una legge, ma di «atti di cooperazione internazionale, lasciando all'autorità amministrativa un'ampia discrezionalità, non concessa dalla Costituzione in materia». E se non si può pensare a un asilo extraterritoriale, si potrebbero valorizzare i precedenti giurisprudenziali⁶ per i quali la presenza dello straniero sul territorio italiano al momento della domanda non sarebbe stata condizione necessaria per l'accoglimento della stessa (ma, visto il quadro normativo europeo vigente, servirebbe un intervento legislativo per rendere legittima una richiesta extraterritoriale di asilo). Siccardi non esclude poi la configurabilità di un visto umanitario per l'Italia rilasciato da un'ambasciata italiana di fronte alla richiesta di una persona in uno stato di impedimento delle libertà; lei ammette però anche i profili problematici di tale opzione (pur se compiuta con legge)⁷.

⁵ Cass., Sez. I, sent. 25 novembre 2005, n. 25028.

⁶ In particolare Trib. Roma, sez. II civ., 1° ottobre 1999, n. 49565 (sentenza relativa al “caso Ocalan”).

⁷ Il volume considera pure le pratiche che hanno tentato di rendere più effettivo il diritto d'asilo, specie le esperienze dei corridoi umanitari, organizzati e finanziati da associazioni (soprattutto di natura religiosa)



Recensioni

Il secondo capitolo è dedicato alle pagine più nere del fenomeno migratorio nel Mediterraneo: quelle che lo hanno «seminato di annegati più di qualunque età delle tempeste» (Erri De Luca). La «tappa più pericolosa del viaggio», come Siccardi chiama la traversata del mar Mediterraneo, troppo spesso finisce in una situazione di «diritti annegati» (volendo riprendere il titolo di un volume scritto e curato nel 2016 da Cristina Cattaneo e Marilisa D’Amico, in cui è presente anche un contributo di Siccardi): i dati raccolti dall’Organizzazione mondiale per le migrazioni testimoniano che la rotta più pericolosa al mondo per le migrazioni è proprio quella del Mediterraneo centrale. E benché ora le partenze siano calate (anche per effetto dei discussi accordi Italia-Libia, certo non qualificabili – concordando in pieno con l’autrice – come «una soluzione alle morti in mare [...] coerente con il rispetto dei diritti umani»), il numero dei morti non si è certo azzerato. E, quel che è peggio, si tratta di corpi che spesso vengono lasciati nel “cimitero d’acqua” in cui loro malgrado giacciono e – anche quando sono recuperati – restano di solito senza un nome.

Il volume si diffonde così sulle ragioni alla base di molti mancati recuperi dei corpi (alla difficoltà logistica delle operazioni e ai loro costi, nonché a quelle legate all’identificazione, si aggiunge l’assenza di un obbligo di recuperare i cadaveri, come pure di norme comuni o almeno armonizzate in materia a livello internazionale o europeo)⁸ e si interroga sui “diritti” che emergono anche nei confronti delle vittime da identificare, per lo meno sotto forma di interessi tutelati anche dopo la morte di queste persone⁹. In particolare, si sottolinea che l’identificazione del migrante morto (restituendogli dunque il nome) è il presupposto

sulla base di protocolli – virtuosi, ma che certo non sono fonti del diritto – coi ministeri interessati (non manca un riferimento ai corridoi “settoriali”, pensati per garantire il diritto allo studio e alla libera ricerca scientifica). *De iure condendo*, si indica anche come possibile esempio da seguire la disciplina canadese che regola con legge le sponsorizzazioni private a favore dei corridoi.

⁸ L’autrice richiama quanto accaduto in occasione dei più noti naufragi di Lampedusa (3 e 11 ottobre 2013) e del successivo inabissamento di un’imbarcazione al largo delle coste della Libia (aprile 2015), casi che hanno mostrato decisioni giudiziarie distanti tra loro, anche per le oggettive differenze tra le due vicende, benché in entrambi i casi si sia scelto di procedere (al recupero e) al tentativo di identificare le salme.

⁹ Il volume richiama il dibattito sui “diritti postumi”, sviluppatosi soprattutto in sede giusfilosofica, comunque utile per riflettere sull’opportunità di tutelare giuridicamente certe situazioni anche *post mortem*.



Recensioni

necessario perché gli si restituisca un'identità, se ne possano (far) rispettare le volontà testamentarie e le scelte in merito alla sepoltura; quanto alla dignità delle persone defunte nelle traversate, l'autrice mostra di aderire alle tesi che attribuiscono alla dignità «una tutela ampia [...], non sempre legata alla titolarità di diritti fondamentali della persona»¹⁰ (quindi non per forza legata alla sua essenza in vita). Non meno delicato risulta essere il profilo del diritto ai familiari delle vittime in mare a essere informati: circa il *right to know* consolidatosi nel diritto internazionale (in particolare quello dei conflitti, poi ampliato in generale ai diritti umani), Siccardi sottolinea l'importanza dell'attrazione dell'identificazione dei migranti scomparsi nelle misure per attuare la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (fonte vincolante, anche se resta da capire in base a quali criteri uno Stato può essere chiamato a garantire i diritti dei familiari delle persone migranti annegate¹¹).

Il terzo capitolo della monografia è dedicato alla tutela dei diritti dei migranti in mare: un tema in cui vengono in rilievo certamente i trattati in materia di diritto del mare (passati in rassegna da Siccardi) e le loro prassi di applicazione/adempimento, che – anche a causa dell'inerzia frequente di molti altri Paesi – attribuiscono *de facto* all'Italia il non agevole ruolo di massima responsabilità nel far fronte ai fenomeni migratori nel Mediterraneo. Proprio per questo, l'autrice ritiene opportuno «affrontare il tema delle migrazioni via mare dal punto di vista del diritto costituzionale, visto il costante coinvolgimento del nostro Paese».

Accanto a una rassegna sulle operazioni messe in campo a livello internazionale ed europeo in materia di soccorso (*Mare Nostrum*, *Triton*-Frontex e quelle seguenti), nonché quelle approntate da varie organizzazioni non governative (per colmare le carenze delle operazioni europee e ovviare alla mancanza di solidarietà

¹⁰ In proposito si citano le sentenze della Corte costituzionale che riconoscono «dignità antropologica» all'embrione (nn. 229/2015 e 84/2016), ben potendosi a quel punto riconoscere dignità «a chi persona è già stato».

¹¹ In tal senso l'autrice si richiama alla giurisprudenza della Corte Edu in materia di *right to truth* e, in ogni caso, immagina la configurabilità di un'azione civile di accertamento del diritto al recupero e all'identificazione del corpo, con l'obiettivo di ottenere una condanna dello Stato a provvedere (e, in caso di rigetto, la possibilità di un ricorso alla Corte Edu); anche qui, tuttavia, sarebbe opportuno un intervento normativo per rispondere a esigenze certamente presenti e chiarire le responsabilità.



tra gli Stati¹²), il capitolo richiama i principi che ciascuno Stato è tenuto a rispettare nei confronti dei migranti anche qualora siano intercettati in alto mare: vale il citato principio di *non refoulement* e il divieto di espulsioni collettive posti dal diritto convenzionale (e riaffermati anche in acque internazionali dalla Corte Edu nella sentenza relativa al caso *Hirsi c. Italia*, con tanto di obbligo di esame della situazione di ciascun migrante e di fornire indicazioni sulle vie per ottenere la protezione internazionale), così come si applica l'art. 10, comma 3 Cost., dunque la previsione sul diritto di asilo (con l'obbligo di garantire il trasbordo sulle coste italiane e l'ingresso nel Paese a chi abbia dichiarato di voler chiedere protezione in Italia)¹³.

Siccardi si occupa poi delle iniziative dell'Italia volte a ridurre l'immigrazione irregolare, specialmente delle loro criticità sul piano del rispetto dei diritti umani: in particolare, il ricordato accordo con la Libia con cui il Governo italiano si è impegnato – tra l'altro – a supportare e finanziare le attività che di fatto si sono tradotte nell'impegno della Guardia costiera libica a intercettare i migranti partiti da quello stesso Paese e a riportarli lì presenterebbe varie criticità (Libia non considerabile quale “porto sicuro”, prassi che non consente a chi è interessato di chiedere la protezione internazionale e di raggiungere l'Italia per presentare la domanda)¹⁴. Quanto alla politica di chiusura dei porti, in un primo tempo solo

¹² L'autrice dedica spazio al codice di condotta per le Ong impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare, adottato dal Governo nel 2017, e alle critiche legate alla sua natura e ai suoi contenuti (anche per il dichiarato e unilaterale scopo di non onerare ulteriormente di sforzi l'Italia); non omette nemmeno di citare i procedimenti penali cui sono state sottoposte le organizzazioni con l'accusa di procurato ingresso illegale (benché quasi sempre sia stata riconosciuta la scriminante di adempimento di un dovere o dello stato di necessità). Quello stesso reato, peraltro, è oggetto di una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Bologna alla fine del 2020 (atto di promovimento n. 92/2021) e che dovrebbe essere trattata dalla Corte costituzionale nel mese di febbraio 2022.

¹³ Nel volume in ogni caso si analizzano i problemi – non di poco conto – relativi all'individuazione della giurisdizione e al diritto a un ricorso effettivo – e a informazioni adeguate per presentarlo – anche per i migranti intercettati in mare (considerando anche il fattore linguistico).

¹⁴ Siccardi ricorda anche che l'aver “appaltato” i respingimenti alla Guardia costiera libica pone pure un problema di giurisdizione, non essendo la Libia parte della Cedu e non potendosi dire probabilmente che l'Italia o un altro Stato contraente ha un controllo *de iure* e *de facto* sulle persone, così da poter applicare la Convenzione anche al di fuori dei confini territoriali.



de facto (senza alcun provvedimento formale ma con il silenzio del Dipartimento libertà civili e immigrazione di fronte alla richiesta di un “porto sicuro”)¹⁵, poi con l’espressa facoltà – introdotta nel 2019 dal c.d. “decreto sicurezza-*bis*” – del Ministero dell’interno di limitare o vietare l’accesso al mare territoriale alle navi battenti bandiera straniera (qualora ciò avesse potuto pregiudicare l’ordine pubblico e la sicurezza o violare le leggi statali sull’immigrazione), l’autrice sottolinea i profili critici sul piano del rispetto dei diritti delle persone migranti e degli obblighi di diritto internazionale¹⁶.

Il volume contiene anche riflessioni relative alle richieste di *place of safety* in tempo di pandemia, non risparmiando critiche alle scelte governative di non ritenere “sicuri” i porti italiani attraverso un decreto interministeriale (dunque non con una fonte primaria e di fatto negando alle persone accolte dalla nave la possibilità di presentare domanda di protezione internazionale, come richiederebbe il rispetto dell’art. 10, comma 3 Cost.) e anche al sistema delle “navi quarantena”, introdotto con un’ordinanza della Protezione civile (poiché ha introdotto una limitazione alla libertà di circolazione – e di fatto alla libertà personale, anche volendola vedere come misura a tutela della salute come interesse della collettività *ex art. 32 Cost.* – di nuovo con un atto amministrativo e non con legge, come la riserva richiederebbe). Non risulta immune da profili problematici nemmeno il

¹⁵ A tale proposito, il volume ripercorre i noti casi Diciotti e Gregoretti, rilevando soprattutto come le valutazioni compiute dal Tribunale dei Ministri abbiano chiarito come «l’omessa indicazione del *place of safety* sia un atto sindacabile e giustiziabile in sede civile, penale, amministrativa» e come, per converso, la tutela dei diritti (dei migranti) ai confini finisca per dipendere, in tutto o in parte, «da valutazioni politiche, talvolta contraddittorie, del Parlamento».

¹⁶ Ciò anche alla luce delle perplessità espresse dal Presidente della Repubblica nella lettera inviata ai Presidenti delle Camere contestualmente alla promulgazione della legge di conversione: l’autrice mostra di non condividere le tesi, proposte dalla dottrina internazionalistica e fatte proprie da alcune decisioni dei giudici, che cercavano di dare un’interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni discusse del decreto sicurezza-*bis*, perché di fatto tale lettura sarebbe stata del tutto contraria allo spirito che ha animato l’intervento normativo (mentre il giudice chiamato ad applicare la norma avrebbe potuto sollevare una questione di costituzionalità, benché il volume dia conto delle difficoltà con cui i giudici amministrativi, in sede cautelare, sollevino questioni di legittimità costituzionale). Non mancano poi analisi legate al “caso Rackete”, sul salvataggio in mare dei naufraghi come adempimento degli obblighi di soccorso (e, dunque, come scriminante ai sensi del codice penale) e di condurre in Italia chi voglia presentare domanda di asilo



c.d. “decreto migranti” (d.l. n. 130/2020), sia sul piano della tecnica normativa (per il mancato intervento diretto sul t.u. immigrazione, che dunque non fa venire meno il potere di vietare l’ingresso alle navi), sia per alcuni contenuti delle innovazioni, a fronte di alcuni interventi apprezzabili¹⁷.

Il quarto capitolo si concentra sulla situazione dei migranti che arrivano via mare alle frontiere italiane (nonché europee). Ricordato che il controllo dei movimenti delle persone alle frontiere – frutto di un lungo cammino politico-normativo, richiamato nel libro e che è passato dalla responsabilità dei singoli Stati alla cooperazione tra loro fino, da ultimo, a una responsabilità integrata e condivisa, almeno “sulla carta” – dovrebbe servire a «realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali» (art. 67 TFUE), si riconosce che nella prassi i diritti subiscono varie limitazioni e *deminutiones*.

Siccardi richiama il «compito ineludibile» di presidiare le frontiere, non previsto *apertis verbis* in Costituzione fino alla riforma del Titolo V del 2001 (che ha attribuito alla competenza esclusiva statale l’asilo, l’immigrazione e il controllo dei confini), ma connesso per il giudice delle leggi alla garanzia del rispetto delle «regole stabilite in funzione d’un ordinato flusso migratorio e di un’adeguata accoglienza [...] poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, a tutela di coloro che le hanno osservate» (Corte cost., sent. n. 353/1997), oltre che a vincoli internazionali (Corte cost., sent. n. 250/2010); occorre poi bilanciare in modo ragionevole i valori della «sicurezza nazionale» e della «solidarietà umana» (Corte cost., n. 353/1997), sempre senza compromettere il nucleo dei diritti individuali

¹⁷ In particolare, se Siccardi sottolinea che appaiono ben poco incisive la trasformazione del divieto di ingresso in quello di transito e sosta nelle acque territoriali o la scelta di richiamare solo i «motivi di ordine e sicurezza pubblica» come presupposto per adottare il decreto interministeriale (potendo rientrare in quella categoria anche la violazione delle norme sull’immigrazione), all’autrice – e a chi scrive – appare meritorio avere superato il trattamento sanzionatorio precedente, riconducendo le violazioni del decreto di divieto di ingresso alle acque territoriali al delitto di navigazione in acque vietate (con sanzioni ben più ridotte e comunque previste a valle di un procedimento penale con le sue garanzie) e la precisazione che il divieto di transito e sosta non si applicano in caso di operazioni di soccorso effettuate nel rispetto delle convenzioni in materia di diritto del mare e della Cedu (il che consentirebbe anche di evitare di ritenere legittimo il divieto di transito effettuato in caso di richiesta di porto sicuro all’Italia pur essendo competente un altro Paese, come la Libia).



spettanti pure ai migranti – anche alle frontiere – quali esseri umani (e non come membri della comunità politica: cfr. Corte cost., sent. n. 105/2001).

In tale materia, ricca di interventi con decreto-legge (sebbene – come giustamente nota l’autrice – sia inopportuno trattare in termini emergenziali un fenomeno ormai strutturale) e di interventi *extra legem* (con un rilevante esercizio di discrezionalità politico-amministrativa e poco rispetto della riserva di legge prevista *ex art.* 10, commi 2 e 3 Cost.), Siccardi analizza le fonti (europee e italiane) e le prassi del “sistema-approccio *hotspot*” (con riferimento tanto ai luoghi in cui si opera l’identificazione delle persone e si procede al primo vaglio delle loro posizioni, quanto al metodo con cui personale nazionale ed europeo opera in tal senso). La giurisprudenza costituzionale¹⁸ e della Corte Edu¹⁹ definiscono in concreto gli *hotspot* quali luoghi di privazione della libertà personale, sulla base non di fonti europee o legislative, ma di circolari e dei regolamenti delle varie strutture; ciò pone problemi di compatibilità con la Costituzione e con la Cedu (per il mancato rispetto della riserva di legge e di giurisdizione) e l’autrice si interroga sui possibili rimedi giurisdizionali contro la privazione della libertà (immaginando un ricorso diretto alla Corte Edu) e sulle norme che regolano la vita negli *hotspot* (potendosi configurare un ricorso al Tar Lazio per impugnare le circolari e al Tar competente per impugnare i provvedimenti applicativi delle circolari).

Si analizzano poi il trattenimento a fini identificativi delle persone migranti che rifiutino in modo reiterato di sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici (non privo di problemi, ma “meno inaccettabile” sul piano costituzionale e convenzionale rispetto ad altri istituti) e il trattenimento per l’identificazione dei richiedenti asilo presso gli *hotspot* (più problematico per la categoria di persone cui si riferisce e per l’indeterminatezza dell’ipotesi di limitazione della libertà), misure che possono sovrapporsi e lasciano notevole discrezionalità all’autorità di pubblica sicurezza: qualunque riforma del sistema, secondo Siccardi, dovrebbe comunque prevedere il potenziamento dei meccanismi di condivisione delle responsabilità dei Paesi europei nelle procedure di prima accoglienza e identificazione dei migranti.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 105/2001.

¹⁹ Corte Edu, Grande Camera, 16483/12, 15 dicembre 2016 (caso *Khlaifia e altri c. Italia*).



Recensioni

Oltre all'*hotspot* concepito come luogo chiuso, la sua stessa concezione come metodo pone vari problemi costituzionali. Le procedure di identificazione (dalle quali dipende tra l'altro il destino delle persone da identificare e che indicano come "Paese di primo ingresso" quello che procede alle operazioni, in base al regolamento *Dublino III*) hanno visto – specie dopo la nota crisi del 2015 e i richiami della Commissione europea contro il "lassismo" manifestato da Grecia e Italia verso i molti migranti arrivati – l'avvento dell'uso della forza per ottenere le impronte digitali, un uso che può essere legittimo ma la cui proporzionalità e necessità va valutata caso per caso (con criteri da predeterminare con legge).

Quanto alla domanda di protezione internazionale – che la polizia, senza poter compiere altre valutazioni, può solo ricevere, anche per atti concludenti, e richiede che a monte si forniscano le informazioni necessarie in una lingua sufficientemente comprensibile – è problematica la selezione preliminare tra "migranti economici" (entrati irregolarmente) e potenziali richiedenti asilo sulla base delle interviste svolte dai funzionari degli uffici immigrazione subito dopo lo sbarco, seguita dal respingimento dei primi: il volume si occupa dei possibili rimedi alle condotte delle guardie di frontiera che ledano i diritti e la dignità delle persone migranti e analizza i problemi legati a nuovi istituti, come il "Paese di origine sicuro" (per cui il richiedente protezione ha l'onere di dimostrare l'esistenza di gravi motivi che rendono la sua situazione insicura perché la domanda non sia ritenuta manifestamente infondata: anche qui, peraltro, non si rispetta la riserva di legge assoluta *ex art. 10, comma 3 Cost.*)

Uno specifico passaggio è dedicato alla permanenza tuttora della contravvenzione di ingresso illegale (che – a dispetto della sentenza n. 250/2010 della Corte costituzionale – sembra punire più uno *status* che una condotta lesiva di un bene giuridico e pone non pochi problemi di effettività e di diseconomia processuale), mai derubricata a illecito amministrativo a dispetto di un'espressa delega al Governo in tal senso; di più, il processo penale per quella contravvenzione si sovrappone al procedimento amministrativo per "respingimento differito" (quando



dunque il migrante abbia già superato la frontiera, ma lo si è voluto equiparare a chi veniva respinto immediatamente)²⁰.

Il quinto capitolo è incentrato sul destino di coloro che hanno presentato la domanda di protezione internazionale, nel quale si sono succedute molte norme (spesso in via d'urgenza e, come già visto, con un abbondante uso di atti amministrativi) ma senza una legge di attuazione organica dell'art. 10, comma 3 Cost.

Posto che già la domanda di protezione conferisce al migrante il diritto a soggiornare (in attesa dell'esito dell'esame della richiesta) in Italia e ad accedere al sistema di accoglienza, il volume compie una ricognizione degli *standard* minimi dell'accoglienza a livello europeo e dà conto dell'evoluzione del sistema di accoglienza in Italia, dai primi passi della "legge Martelli" alla previsione dello Sprar nel 2002 (come modello "normale" e improntato alla leale collaborazione tra livelli di governo, ma di fatto minoritario rispetto alle soluzioni d'emergenza), fino all'opzione per un sistema "binario" (escludendo dal sistema di accoglienza ordinario i richiedenti protezione e i titolari di protezione umanitaria, cui erano assicurate solo le «esigenze essenziali di accoglienza», e abrogando il diritto all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo²¹) con il primo "decreto sicurezza" e alla sua grave crisi con l'avvento della pandemia da Sars-CoV-2 (un tema che torna spesso nel volume, che analizza meritoriamente l'impatto della Covid-19 su tutte le fasi del viaggio dei migranti nel Mediterraneo). L'ultimo *step*, tuttora attuale, è rappresentato dal Sistema di accoglienza e integrazione delineato dal "decreto migranti" (d.l. n. 130/2020), riaperto anche ai richiedenti protezione (resta una differenziazione dei servizi, pur meno marcata rispetto al passato: quelli di orientamento al lavoro e formazione professionale sono riservati ai titolari di prote-

²⁰ Istituto peraltro su monito del giudice delle leggi (sent. 275/2017) per renderlo più compatibile con l'art. 13, comma 3 Cost.; resterebbe però troppo indefinito il presupposto per adottare tale respingimento.

²¹ Ciò a dispetto delle condotte di alcuni sindaci che avevano continuato a iscrivere i richiedenti per non comprometterne i diritti e delle sentenze che ritenevano non vi fosse un divieto esplicito di registrazione, ma solo che si dovesse usare come titolo un documento diverso dal permesso di soggiorno per richiesta d'asilo. Com'è noto, è poi intervenuta la Corte costituzionale (sent. n. 186/2020), ritenendo che i lavori preparatori delle disposizioni non consentissero alcuna loro lettura conforme a Costituzione e giudicando il divieto di iscrizione anagrafica lesivo dell'art. 3 Cost. sotto vari profili.



zione e di altri permessi speciali): esso comprende anche il ripristino dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo e un nuovo ruolo rilevante degli enti locali nella programmazione dell'accoglienza. Si analizza infine la procedura di esame delle domande di protezione, mettendone in luce carenze e profili critici.

Analizzato ciò che c'è, nel senso di ciò che è previsto (comprensivo di profili virtuosi e negativi), nell'ultimo capitolo Siccardi si occupa di ciò che manca, vale a dire una vera attuazione dell'art. 10, comma 3 Cost.: lo *status* di rifugiato, la protezione sussidiaria europea e quella "speciale" (simile alla previgente protezione umanitaria) di diritto interno – a dispetto di quanto stabilito dalla giurisprudenza prevalente – non esaurirebbero le declinazioni del diritto d'asilo, che in base al dettato costituzionale ha presupposti e caratteri diversi (non richiedendo la persecuzione o il pericolo di danni alla vita o all'incolumità psicofisica).

Tra le situazioni che possono fondare la concessione della protezione speciale può esservi anche – risultante da una valutazione in concreto – la fuga da una situazione di «povertà assoluta e inemendabile, tale da compromettere la stessa sopravvivenza»²², qualora questa sia un ostacolo all'esercizio delle libertà democratiche garantire dalla Costituzione italiana (art. 10, comma 3); quelle stesse libertà sono state ritenute più volte compromesse in misura tale da giustificare la concessione della protezione speciale sulla base delle violenze subite lungo il viaggio (in mare o nel periodo precedente, nei campi). Ciò mostra che l'art. 10, comma 3 Cost. è in realtà in grado di fornire tutela a un novero più ampio di caso rispetto a quelli tipizzati dagli strumenti oggi previsti, ma non esistono strumenti processuali diretti per ottenere il diritto di asilo (solo e direttamente) sulla base della disposizione costituzionale; per di più la legge – come, a monte, il quadro normativo europeo – non consente al migrante nemmeno di presentare la domanda d'asilo prima di arrivare in territorio italiano (come la lettera dell'art. 10, comma 3 Cost. non esclude), ma lo obbliga ad arrivare almeno alla frontiera, dunque ad affrontare i rischi del viaggio.

Questi due "difetti", dunque, sono alla base di vari aspetti negativi nella prassi e della regolazione del fenomeno migratorio via mare; è forse velleitario sostenere

²² Cass., sez. I civ., (ord). 28 ottobre 2020, n. 23718.



Recensioni

che la “semplice” previsione di un meccanismo realmente di asilo (con quell’ampiezza e attivabile anche prima di un’eventuale partenza) risolverebbe ogni profilo critico, magari senza crearne altri, ma di certo il disegno costituzionale sarebbe compiuto, più ragionevole o – se non altro – meno foriero di problemi. Etimologicamente, poi, «asilo» rimanda tanto al concetto di «sacro» quanto di «inviolabile»: se il primo significato può sembrare fuori luogo (anche se può facilmente richiamare scene di esodo collettivo di matrice biblica, differenti da quelle mediterranee per le circostanze, i mezzi impiegati e, soprattutto, per il fatto che quelle citate nel volume non hanno nulla di simbolico e tutto di dolorosamente reale), il secondo coglie bene l’idea di protezione che la persona, prima nel suo *place of safety* e poi nella sua nuova condizione nel Paese ospitante, ha meritato in ragione di ciò che di negativo e non rispettoso della sua dignità ha subito in precedenza.

La monografia di Cecilia Siccardi funge da guida in ciascuna tappa (quasi sempre tormentata, a volte purtroppo straziante) del viaggio delle persone migranti nel Mediterraneo, sapendo che non è la sola – né la prevalente – a condurre in Italia, ma è quella che è sotto i nostri occhi e non può passare inosservata, anche quando le acque del mare si chiudono sopra corpi non recuperati (non essendo neanche obbligatorio farlo). Si tratta di una guida approfondita, dettagliata, ricca di riferimenti di dottrina e di giurisprudenza, ben in grado di rendere l’intreccio – talora problematico – tra livelli diversi e relativi sistemi; emergono i limiti delle norme e degli strumenti vigenti (nonché la pervicacia nel non riuscire o – peggio – nel non voler correggere alcune storture conclamate, mentre altre per fortuna sono state emendate). Emerge soprattutto la forza del testo costituzionale che – almeno nell’art. 10 – era stato scritto senza immaginare i flussi che avrebbero raggiunto l’Italia decenni dopo, ma è tuttora permeato di uno spirito che sa contemperare democrazia e sicurezza (quella di chi arriva e quella dello Stato e della sua comunità) dimostrando il suo valore. A patto di volerlo seguire.

Gabriele Maestri

(Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
presso l’Università degli Studi Roma Tre;
coordinatore della redazione di *Democrazia e Sicurezza*)