
ADiM BLOG

Gennaio 2020

ANALISI & OPINIONI

*La detenzione amministrativa degli stranieri:
analisi statistica del fenomeno*

Lorenzo Bernardini

Dottorando di ricerca

Università degli Studi di Urbino

Parole chiave

Hotspot – Detenzione

Abstract

Il contributo propone un'analisi dei dati relativi al trattenimento degli stranieri all'interno dei Centri di Permanenza e Rimpatrio e dei c.d. "punti di crisi" (hotspot), di cui all'art. 14 T.U.I. I dati disponibili, tratti dai report delle Autorità competenti e delle ONG, confermano le criticità note, riproponendo il dubbio circa l'adeguatezza delle strutture e l'efficienza di tale sistema di governance dei confini.

1. Premessa sull'istituto e metodologia

Il fenomeno della “detenzione amministrativa” dei migranti ha rivestito – soprattutto negli ultimi anni – importanza sempre maggiore del dibattito politico, principalmente a causa del progressivo evolversi (ed aggravarsi) della c.d. “crisi europea dei migranti”, che ha imposto agli Stati maggiormente esposti alle massicce ondate migratorie a ricercare soluzioni efficaci di *governance* dei confini.

Nel nostro ordinamento, la normativa in tema di restrizione della libertà personale dei migranti solleva numerose problematiche – tanto che la dottrina si è spinta a definirla polemicamente «mostro a tre teste» –, che possono riassumersi nei seguenti punti.

a) Preliminarmente, si è concordi nel ritenere che trattasi di misura di detenzione estranea al diritto penale, giacché viene disposta senza che vi sia l'accertamento di una *notitia criminis*, pur configurandosi come una pesante limitazione della libertà personale (di fatto equiparabile alla detenzione in struttura carceraria). Si tratta, dunque, di una misura di carattere amministrativo.

b) La disciplina dei *requisiti* appare irrispettosa del principio di tassatività: per *ogni* migrante che giunge sul territorio sarebbe necessario disporre la sua detenzione all'interno dei centri (emblematico il caso del c.d. «rischio di fuga» previsto dall'art. 13, comma 4-*bis* T.U.I. richiamato dall'art. 14, comma 1 T.U.I., quale condizione legittimante il trattenimento).

c) Nel T.U.I. non compare la parola “detenzione” bensì la più neutra definizione di “trattenimento”, scelta terminologica che però non basta ad aggirare i problemi di costituzionalità connessi alla limitazione della libertà personale in assenza di reato. Non solo: anche i *luoghi* di detenzione vengono variamente definiti negli anni: “Centro di Permanenza Temporanea e Assistenza”, “Centro di Identificazione e di Espulsione”, “Centro di Permanenza e Rimpatrio”, pur restando nella sostanza delle strutture para-carcerarie.

d) Si rileva, poi, il contrasto con le previsioni dell'art. 13 Cost.: è l'autorità amministrativa – e non un magistrato – ad irrogare tale misura, di cui viene prevista una *convalida successiva* da parte del Giudice di Pace, che è pressoché totalmente basata, come è facile immaginare, sulle risultanze dell'attività di polizia sino a quel momento espletate.

e) Vi sono criticità anche in tema di *riserva di giurisdizione*, con riguardo alla circostanza che sia il Giudice di Pace (giudice onorario) l'organo deputato a convalidare la detenzione del migrante all'interno dei centri.

f) Il CPR era l'unica struttura deputata ufficialmente al trattenimento fino al 2018, quando con il [D.L. 4 ottobre 2018 n. 113](#) (c.d. “decreto Salvini”) si è introdotta un'ipotesi di detenzione dei richiedenti asilo nei punti di crisi (*hotspots*) per le esigenze di accertamento dell'identità e della cittadinanza. Questi ultimi – previsti a livello europeo e già in funzione *de facto* sin dal 2015 – sono localizzati in quelle zone dove gli ingressi assumono una portata straordinaria, ed in cui operano in sinergia autorità nazionali ed Agenzie europee per il foto-segnalamento e la separazione tra migranti economici e richiedenti asilo.

¹ Così come riporta P. DONADIO, *Il lato oscuro della detenzione amministrativa*, in *Scuola Irnerio – Sindacato Avvocati di Bari*, 13 giugno 2017. L'A. fa riferimento all'incrocio, nell'istituto, del diritto *civile* (il Giudice di Pace che convalida opera in sede *civile*), *amministrativo* (il Questore che dispone per primo il provvedimento) e *penale* (la restrizione della libertà personale).

Le richiamate criticità imporrebbero una rivisitazione dell'istituto, anche alla luce delle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza CEDU (cfr. [Khlaifia e altri c. Italia](#), 2016), per verificare il rispetto dei diritti fondamentali da parte di una normativa che presenta molte ombre e poche luci.

L'obiettivo di questo *post* è, però, un altro: ricavare dai dati disponibili indicazioni circa l'effettività dell'istituto. Per analizzare la portata del fenomeno bisogna ricorrere a diverse fonti, sia istituzionali sia provenienti dalle associazioni che si occupano della detenzione degli stranieri.

1.1. Le fonti istituzionali

Nel 2013, la situazione di "permanente emergenza" migratoria si era aggravata a tal punto che il Senato decideva di istituire nuovamente una Commissione Parlamentare *ad hoc* (Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani), con lo scopo (tra gli altri) di esaminare puntualmente lo stato dell'arte in tema di restrizione della libertà personale dei migranti, in particolare raccogliendo quante più possibili informazioni relative alle strutture e al numero di occupanti, così ponendo le basi per avere – dopo anni di oggettiva inesistenza di statistiche del genere – un *report* che informi (anche) il cittadino sulla situazione presente del sistema di detenzione e rimpatrio degli stranieri presenti sul territorio italiano. Il poderoso lavoro della Commissione – che ha esaminato decine di *report* di istituzioni europee ed internazionali nonché le relazioni delle numerose associazioni impegnate nel campo dei diritti dei migranti – ha prodotto una relazione intitolata [Rapporto sui Centri di Identificazione ed Espulsione](#), aggiornata al dicembre 2017, che costituisce ad oggi la più completa fonte "istituzionale" di dati relativi al fenomeno. Con l'avvio della XVIII legislatura e la contestuale formazione del "Governo Conte I" – la cui maggioranza parlamentare era composta, come è noto, dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega – la Commissione non ha più pubblicato il suo consueto *report* annuale.

Degna di nota è anche la [Relazione 2019 al Parlamento](#) del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà, in cui si dà conto delle recenti riforme in tema di detenzione amministrativa e si opera un'attenta analisi dei *locali* ove gli stranieri vengono trattenuti (in particolare: CPR, *Hotspot*), stigmatizzando il mancato rispetto dei diritti fondamentali degli stranieri. Tale relazione deve essere letta in combinato disposto con la raccolta di raccomandazioni elaborata dallo stesso Garante – intitolata [Norme e normalità](#) (2019) – proprio in tema di detenzione amministrativa degli stranieri, contenente altresì alcune risultanze statistiche sul fenomeno.

Infine, è importante tenere in debita considerazione il [report del Ministero dell'Interno](#) sugli *hotspot*, aggiornato al 2017 (ultima versione disponibile), con informazioni importanti sulle procedure da seguire al loro interno per l'identificazione dei migranti e la capienza degli stessi.

1.2. I report delle associazioni interessate

Molto rilevanti risultano anche i rapporti di alcune associazioni che da anni sono impegnate nella tutela dei diritti dei migranti. In particolare, pare opportuno richiamare:

a) il rapporto dell'associazione *Antigone* "[Colpevoli di Viaggio](#)" del maggio 2017 – ultimo documento dell'associazione sul tema – che delinea le problematiche concernenti l'efficacia del sistema di detenzione dei migranti, in particolar modo a proposito del numero di stranieri effettivamente poi rimpatriati a seguito di trattenimento nei CPR.

b) i dati provenienti da [OpenMigration](#), citati in diversi articoli pubblicati sul sito internet dell'associazione, con cui si dà conto in particolare della condizione degli *hotspots* e del confronto tra CPR e i sopradetti "punti di crisi" (si tratta di due contributi del [luglio 2018](#) e del [giugno 2016](#));

c) il rapporto sugli *hotspot* di *Amnesty International* ([Come le politiche dell'Unione Europea portano a violazioni dei diritti di rifugiati e migranti](#)), del 2016, ultimo disponibile sul tema.

2. Analisi dei dati a disposizione: capacità delle strutture ed efficacia del trattenimento

I dati di seguito riportati derivano in gran parte – qualora non diversamente indicato – dalla ultima *Relazione* elaborata dalla Commissione straordinaria del Senato (aggiornata al dicembre 2017) e dalle *Relazioni* al Parlamento 2018 e 2019 del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà.

2.1. La capacità dei centri e degli hotspots

In Italia esistono attualmente sette Centri di Permanenza e Rimpatrio, la cui capienza totale ammonta a 1.126 posti, disponibili in via teorica e così distribuiti:

- Il **centro di Bari** con una disponibilità massima di 54 posti;
- Il **centro di Brindisi** con una disponibilità massima di 48 posti;
- Il **centro di Caltanissetta Pian del Lago** con una disponibilità massima di 72 posti;
- Il **centro di Palazzo San Gervasio** (Potenza), con una disponibilità massima di 350 posti, riaperto nel 2019 dopo una serie di problematiche legate alla fatiscenza della struttura;
- Il **centro di Trapani-Milo**, istituito nell'ottobre 2018, con una disponibilità massima di 205 posti;
- Il **centro di Ponte Galleria** (Roma), tornato pienamente operativo nell'aprile 2019, ha una disponibilità massima di 250 posti;
- Il **centro di Torino** con una disponibilità massima di 147 posti.

<i>Luogo</i>	<i>Capienza effettiva (2019)</i>	<i>Stranieri transitati (2018)</i>	<i>Permanenza media (2018)</i>
Bari	54	868	≈ 39 giorni
Brindisi	48	231	≈ 56 giorni
Caltanissetta	72	33	≈ 7 giorni
Pal. S. Gervasio	350	613	≈ 43 giorni
Trapani-Milo	205	479	≈ 12 giorni
Ponte Galleria	250	631	≈ 31 giorni
Torino	147	1147	≈ 42 giorni
Totale	1.126	4.002	
Fonte: Relazione 2019 al Parlamento – Garante nazionale			

Sin dal 2015, inoltre, l'architettura di gestione dell'immigrazione del Ministero si è arricchita con l'istituzione di cinque hotspots per un totale di 1.850 posti disponibili (a cui deve aggiungersi, per analogia, una struttura denominata "hub", che viene equiparata ad un hotspot per via delle sue caratteristiche peculiari), così collocati sul territorio nazionale:

- **L'hotspot di Lampedusa** con una disponibilità massima di 500 posti;
- **L'hotspot di Messina**, con una disponibilità massima di 250 posti;
- **L'hotspot di Taranto** con una disponibilità massima di 400 posti;
- **L'hotspot di Pozzallo** con una disponibilità massima di 300 posti;
- **L'hotspot di Trapani** con una disponibilità massima di 400 posti;
- **L'hub di Siculiana (AG) "Villa Sikanian"** con una disponibilità massima di 278 posti.

A dicembre 2018 – come risulta dalla *Relazione 2019 al Parlamento del Garante* – risultavano transitate quasi 14.000 persone attraverso gli hotspots distribuiti sul territorio, con una permanenza media di 4 giorni a persona.

Infine, l'associazione [Open Migration](#) – un network di associazioni impegnate nel settore del diritto dell'immigrazione e dei diritti umani – [ha tracciato](#) un quadro del fenomeno negli ultimi tre anni: all'interno degli hotspots sarebbero transitati, nel 2016, circa 55.000 migranti; nel 2017 sarebbero transitati 36.000 stranieri in attesa di espulsione. Dati non dissimili sono riportati dal Garante per gli stessi anni: 65.000 ca. per il 2016, 40.000 ca. per il 2017, 14.000 ca. per il 2018, con una tendenza in forte diminuzione.

2.2. La funzione dei Centri: quanti espulsi dopo la detenzione?

Il report del Garante non indica quanti stranieri siano poi stati effettivamente rimpatriati a seguito della detenzione nei (soli) Centri. Tuttavia, soccorrono il rapporto dell'Associazione Antigone e il [Parere del Garante per i detenuti reso avanti la Commissione Affari Costituzionali del Senato il 15 ottobre 2018](#).

Anno	% di rimpatriati (Garante)	% di rimpatriati (Antigone)	Termine massimo di detenzione
2011	50%	—	6 mesi → 18 mesi
2012	50,6%	—	18 mesi
2013	50%	52%	18 mesi
2014	55%	55%	18 mesi / 90 giorni
2015	52% ↓	52% ↓	90 giorni
2016	44% ↓	44% ↓	90 giorni
2017	59%	—	90 giorni
2018	43% ↓	—	90 giorni → 180 giorni

Riassuntivamente, il Garante ha osservato che «nel 2018 sono passate nei CPR 4.092 persone, ma (...) a essere stati effettivamente rimpatriati sono stati in 1768, poco più del 43%. Una cifra davvero bassa se si pensa ai costi in termini economici, ma soprattutto umani delle persone ristrette».

Un'analisi attenta di questi dati (che confermano la evidente inefficacia del sistema di detenzione a fini di rimpatrio) porta a interrogarsi anche sulla *durata massima della detenzione all'interno dei Centri*, tema al centro del dibattito pubblico (tanto che, da ultimo, il D.L. n. 133 del 2018 c.d. "Decreto Salvini" ha aumentato nuovamente il termine massimo per la detenzione all'interno dei C.P.R./hotspot fino a 180 giorni). A tal proposito, rileva giustamente il Garante che «l'efficacia del sistema di trattenimento non [è] direttamente correlata all'estensione dei termini massimi di permanenza nei Centri, ma segu[e] un andamento proprio. Molto, ovviamente, dipende dal livello di cooperazione offerto da ciascun Paese di provenienza dei cittadini stranieri».

Invero, la tendenza di stranieri rimpatriati a seguito della restrizione nei Centri e negli hotspot segue – ormai da un decennio – una linea complessivamente decrescente, indipendentemente dalla durata massima del trattenimento, variamente modulata a seconda del Governo in carica. Tale circostanza, a nostro parere, avrebbe dovuto indurre il legislatore ad operare una profonda rivisitazione dell'istituto – divenuto ormai inadeguato allo scopo per il quale era stato congegnato –, tentando di elaborare nuove prospettive di gestione degli arrivi che non implicino *ex se* l'utilizzo della restrizione della libertà personale dei migranti (che dovrebbe costituire, come si è detto, l'*extrema ratio* da utilizzare qualora, a parità di contesto, diverse soluzioni non fossero pienamente adeguate).

3. Rilievi conclusivi

Alla luce dei dati commentati, la volontà del legislatore di scommettere nuovamente – con il D.L. 133/2018 – sul trattenimento degli stranieri come metodo di *governance* dei confini, pur condizionata dalla “[tirannia di Schengen](#)” sulle scelte nazionali, può lasciare perplessi. Si tratta di un sistema che non raggiunge risultati soddisfacenti in termini di efficienza, pur imponendo un rilevante sacrificio ai diritti fondamentali degli stranieri che subiscono questa peculiare misura. Anche per questo, le frizioni con i principi costituzionali e sovranazionali, denunciate sia dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che dalla dottrina unanime, non paiono facilmente superabili.

Come evidenziato dal Garante, il “peccato originale” di questo sistema di trattenimento (tuttora impiegato, lo si ricorda, dalla stragrande maggioranza dei paesi UE) consiste nella sua intrinseca *inefficacia*: la rapida ed effettiva espulsione degli stranieri “irregolari” presenti sul nostro territorio – scopo “naturale” della detenzione funzionale al rimpatrio – non è quasi mai lo *step* successivo alla detenzione nei Centri o negli *hotspot*. Le principali ragioni di tale “fallimento annunciato” si rinvencono nell’assenza di accordi diplomatici con i Paesi d’origine (c.d. “accordi di riammissione”) e nell’inadeguatezza delle strutture deputate al contenimento dei migranti, spesso inagibili o comunque fatiscenti.

Una rivisitazione costituzionalmente orientata dell’art. 14 T.U.I. è attività necessaria (anzi, imprescindibile) *ma non ancora sufficiente* a conferire piena operatività ad un sistema divenuto nel tempo farraginoso, degradante per chi lo subisce ed estremamente inefficace. I miglioramenti ulteriori che qui si propongono sinteticamente coinvolgono, per così dire, più “fronti”: un’intensificazione dell’azione diplomatica con i vari Paesi di provenienza degli stranieri, l’adozione di strumenti di *soft law* in sede europea che implementino la “leale collaborazione” tra i vari Stati, una serie di investimenti pubblici per ridisegnare la rete di strutture di detenzione del migrante nel rispetto delle disposizioni costituzionali e sovranazionali, la discussione delle norme dell’Unione europea – prima fra tutte il Regolamento UE 604/2013 sul c.d. sistema Dublino – in tema di redistribuzione degli stranieri che giungono sul territorio europeo.

Per citare questo contributo: L. BERNARDINI, *La detenzione amministrativa degli stranieri: analisi statistica del fenomeno*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, gennaio 2020.