
ADiM BLOG
Marzo 2024
EDITORIALE

I numeri della detenzione amministrativa in Italia

Giulia Fabini

Ricercatrice (rtd-a) in sociologia giuridica, della
devianza e del mutamento sociale

Università di Bologna

Parole Chiave

Detenzione amministrativa – CPR – Italia – tasso di espulsione – tempi di trattenimento

Abstract

La detenzione amministrativa in Italia ha subito delle variazioni significative nel corso del tempo, sia in relazione alla capacità del sistema sia nel numero delle persone trattenute annualmente. Il tasso di espulsione a livello nazionale, invece, ha mostrato una certa stabilità, non superando mai il 50 per cento sul totale delle persone trattenute. Tuttavia, i dati raccolti dal 2018 dimostrano che il tasso di espulsione non è omogeneo, ma varia da centro a centro. Anche i tempi medi del trattenimento mostrano differenze notevoli a seconda dei CPR. La combinazione tra questi due indicatori caratterizza alcuni centri come effettivamente funzionali alla finalità espulsiva e altri maggiormente orientati al trattenimento fine a se stesso.

Immigration detention in Italy has varied greatly since 1998. The changes relate both to the capacity of the system and the number of people detained yearly. However, the deportation rate has remained more or less stable in the years: no more than the 50 per cent of the people detained in CPRs are eventually deported. However, based on data collected since 2018, the deportation rate varies depending on the CPR. Moreover, the average days spent in detention change from one centre to the other. The combination of these two indicators reveals that some CPRs are aimed at actually deporting people, while others are more inclined to detention without deportation.

1. Introduzione

La detenzione amministrativa in Italia esiste ormai dal 1998 e in un arco temporale relativamente ridotto ha conosciuto varie trasformazioni. Nel tempo ha cambiato più volte forma, faccia, nome, durata, estensione e capacità, sede, funzionamento e, in parte, anche funzione.

Detenzione amministrativa non si riferisce più solo ai Centri di Permanenza per il Rimpatrio – i CPR, un tempo CIE, prima ancora CPT e prima ancora CPTA – ma anche in certa misura agli Hotspot e alle “strutture diverse e idonee” – le camere di sicurezza presenti nelle questure, destinate, in caso di necessità, a tale uso. D'altronde, la detenzione amministrativa non riguarda più solo persone migranti *irregolarizzate*¹ e in attesa di espulsione, ma anche persone richiedenti asilo. In questo contributo, per esigenze di spazio, l'analisi sarà circoscritta ai CPR.

I centri di detenzione amministrativa operativi in Italia sono, al momento, nove. Sono collocati soprattutto a sud – molti, non a caso, vicino ai punti di sbarco – ma anche in grandi città. Si trovano a Bari, Brindisi, Caltanissetta, Gradisca D'Isonzo, Macomer, Palazzo S. Gervasio, Roma, Trapani, Milano. Il CPR di Torino è al momento chiuso, mentre quello di Trapani è stato recentemente dichiarato inagibile al 90% in seguito a una rivolta interna scoppiata il 22 gennaio 2024 per protestare contro le condizioni di detenzione. Che queste violassero l'art. 3 della CEDU è stato confermato anche dalla Corte Europea dei Diritti Umani che si è pronunciata in tal senso il 7 febbraio 2024, rispondendo a un ricorso d'urgenza presentato dal legale rappresentante di una delle persone trattenute.

2. La selettività del sistema di detenzione amministrativa

Nel 2022 hanno fatto ingresso nei CPR italiani 6.383 persone, un numero un po' più alto rispetto al solito: nel 2021 erano state 5.147, 4.387 nel 2020, 6.172 nel 2019, 4.092 nel 2018, 4.087 nel 2017, 2.982 nel 2016. Cosa ci dicono questi numeri?

Per rispondere, è utile commisurarli al numero di persone irregolarmente presenti nel paese: 509.000 secondo le stime fornite dalla Fondazione [ISMU](#). Ne deriva che nel 2022, così come negli anni precedenti, è stata trattenuta una minima percentuale delle persone potenzialmente espellibili. Questo significa che esiste un meccanismo selettivo dei controlli: tra tutte le persone potenzialmente espellibili, solo alcune tra queste finiscono per essere trattenute. Non è automatico che la persona intercettata dalla polizia nel territorio venga portata in questura per essere identificata e che riceva poi un decreto di espulsione che potrebbe portare a un periodo di trattenimento (Fabini 2022). La ricerca sociologica in questo campo cerca, quindi, di comprendere secondo quali criteri le persone trattenute in CPR vengono selezionate (chi, come, quando e per quale motivo). In ricerche precedenti, chi scrive ha cercato di mettere in luce che tali criteri sono in gran parte extra-giuridici (Fabini 2018).

¹ Utilizzo il termine “irregolarizzate” piuttosto che irregolari per sottolineare che, in un momento precedente alla detenzione esiste un processo di irregolarizzazione, ovvero sia un processo giuridico, ma anche politico, culturale, sociale, tramite cui le persone sono rese irregolari ([De Genova 2022](#)).

3. La capacità del sistema di detenzione amministrativa

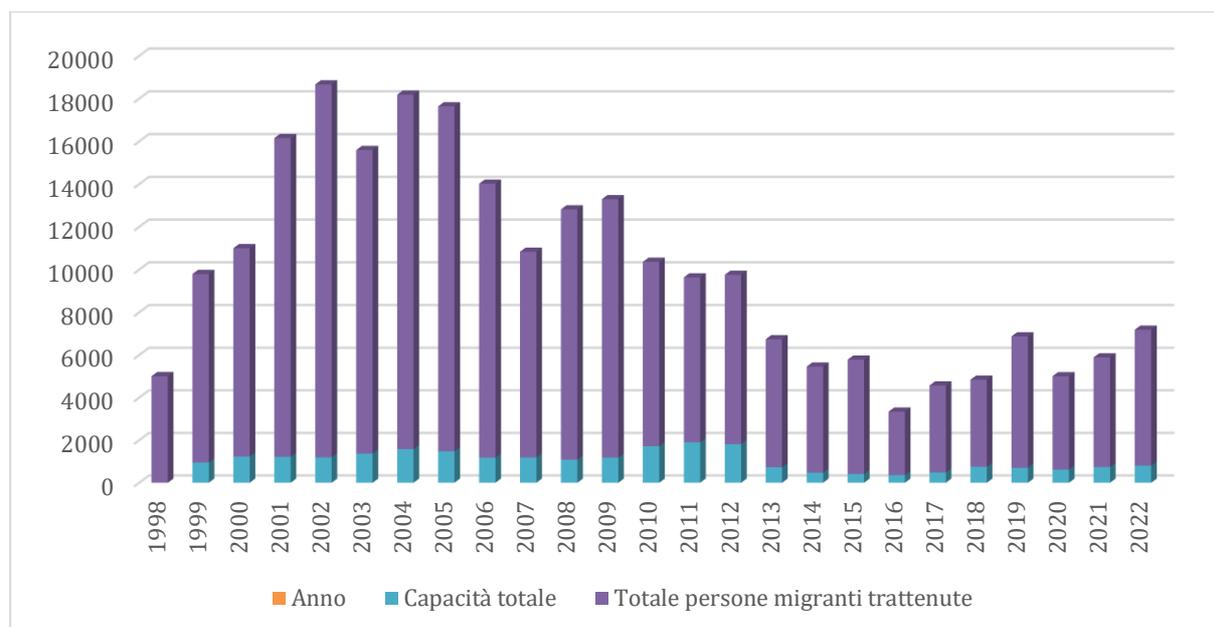
Dal 2016 al 2022 gli ingressi in CPR sono più che raddoppiati. Anche la capienza del sistema è raddoppiata, passando dai 359 posti letto del 2016 agli 804 odierni (Tab. 1). Bisogna usare sempre una certa cautela nel rintracciare in semplici variazioni annuali delle tendenze di medio o lungo periodo; ma anche ampliando la serie storica di riferimento della nostra analisi, partendo quindi dall'osservare la variazione annuale della capacità del sistema di detenzione amministrativa sin dalle sue origini, appare evidente che la tendenza più recente vede una crescita dei numeri delle persone trattenute e dei posti disponibili in CPR. Tali numeri riflettono un attuale maggiore investimento politico nella detenzione amministrativa.

Tabella 1. Capacità totale e numero di ingressi nei CPR in Italia (1998-2022)

Anno	Numero dei centri	Capacità totale	Totale persone migranti trattenute
1998			5,007
1999		948	8,847
2000		1,234	9,768
2001		1,221	14,933
2002		1,197	17,469
2003		1,372	14,223
2004		1,581	16,605
2005		1,477	16,163
2006		1,178	12,842
2007		1,190	9,647
2008		1,086	11,735
2009		1,183	12,112
2010	13	1,720	8,646
2011	13	1,901	7,735
2012	12	1,815	7,944
2013	10	728	6,016
2014	5	471	4,986
2015	7	413	5,371
2016	6	359	2,982
2017	5	486	4,087
2018	7	751	4,092
2019	8	704	6,172
2020	10	619	4,387
2021	10	744	5,147
2022	10	804	6,383

Fonte: Elaborazione originale di dati provenienti da fonti diverse (Report annuali del Garante per i dati del 2015-2022; dati del ministero dell'interno provenienti da diverse fonti)

Grafico 1. Capacità totale e numero di ingressi nei CPR in Italia (1998-2022)



Fonte: Elaborazione originale di dati provenienti da fonti diverse (Report annuali del Garante per i dati del 2015-2022; dati del ministero dell'interno provenienti da diverse fonti)

Nella tabella, e soprattutto dal grafico, sono riportate le tendenze di lungo periodo circa la capacità totale del sistema di detenzione amministrativa nei centri e il numero di persone che vi hanno fatto ingresso, su base annuale, dal 1998 al 2022. Emergono abbastanza chiaramente delle oscillazioni su base annua anche piuttosto consistenti, sia nel numero di ingressi sia nella capacità totale del sistema. Giuseppe Campesi (2020) ha provato a sistematizzarle, individuando quattro fasi della detenzione amministrativa in Italia: l'istituzionalizzazione (1998-2010), la stabilizzazione (2011-2012), la crisi (2013-2014) e la reinvenzione (dal 2015 in poi).

Dal 1998 al 2011 i centri aumentavano di numero e di capacità totale. I tempi massimi di trattenimento, nel frattempo, subivano variazioni e influivano sul *turn-over* degli ingressi, circostanza che spiega il calo delle entrate annuali nonostante l'aumento della capacità del sistema. Nel 1998, infatti, i tempi di trattenimento massimi erano pari a venti giorni, prorogabili per altri dieci. Nel 2002 raddoppiavano, per arrivare a centottanta nel 2009 e, nel 2011, a diciotto mesi. Le persone annualmente trattenute erano in numero inferiore rispetto agli anni precedenti, ma si ritrovavano a vivere in condizioni peggiori: a quel punto, gli allora Cie hanno iniziato velocemente a chiudere. I tredici centri operativi nel 2011 divenivano cinque nel 2014, per 471 posti contro i quasi 2000 di tre anni prima. Nel 2014 i tempi massimi di trattenimento venivano ridotti drasticamente a tre mesi. Come spiega Campesi (2020), si era in piena fase di disinvestimento politico: i centri costavano e non servivano, di migrazione non si parlava più molto, gli occhi dell'opinione pubblica erano puntati sugli effetti della crisi economica, la stagione degli attraversamenti del Mediterraneo non era ancora iniziata. Per circa due anni si è avuta la sensazione che la detenzione amministrativa si stesse esaurendo. La capacità totale dei centri, infatti, continuava a calare: 413 posti nei Cie nel 2015; 359 nel 2016, con quattro centri operativi in tutto il territorio nazionale. Tuttavia, già dal 2015, qualcosa di importante aveva iniziato a cambiare.

Dal 2015, all'interno dei CPR sono state introdotte nuove categorie di individui. Inizialmente, sono stati inclusi i richiedenti asilo considerati pericolosi o a rischio di fuga. Successivamente, nel 2018, sono stati aggiunti i richiedenti che rifiutano di rilasciare le impronte digitali o che necessitano di identificazione. Nel 2020, la lista si è estesa ai cittadini provenienti da paesi considerati sicuri o con cui l'Italia ha accordi di riammissione. Infine, nel 2023, sono state incluse le persone soggette alle procedure accelerate di frontiera, nonché quelle coinvolte nei processi di riammissione in base al sistema di Dublino.

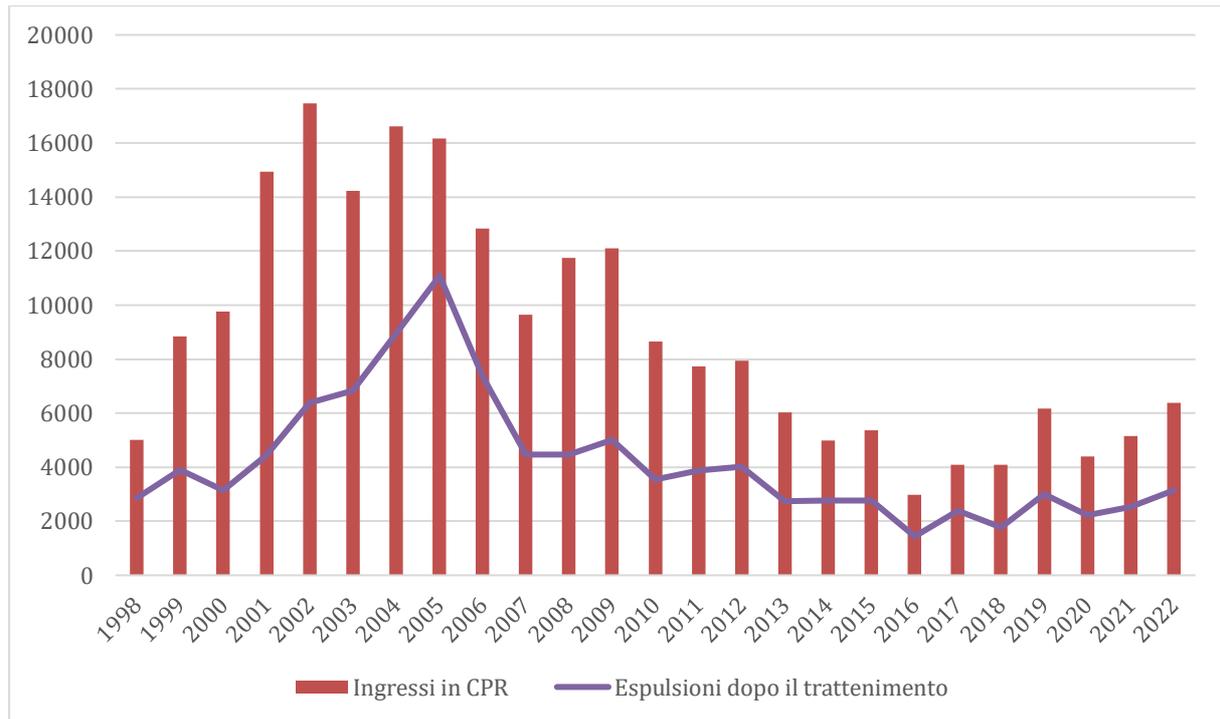
Anche i tempi massimi di trattenimento hanno subito variazioni continue, sino a tornare ai 18 mesi attuali con il dl. 19 settembre 2023, n. 124, come era già successo tra il 2011 e il 2014, periodo in cui molti centri erano stati chiusi *anche* in seguito ai danneggiamenti per mano delle proteste portate avanti dalle persone trattenute. Forse, allora, andrebbe letta in questa chiave la norma dell'ultimo Pacchetto sicurezza che introduce un nuovo reato, punito con la reclusione da 1 a 6 anni, per lo straniero che promuove, organizza o guida una rivolta all'interno dei CPR: una norma che potrebbe essere utilizzata per reprimere o prevenire probabili proteste che potrebbero nascere con l'allungamento dei tempi di trattenimento e il peggioramento delle condizioni di vita all'interno dei centri.

È possibile dedurre un rinnovato interesse per la detenzione amministrativa anche dalla volontà di costruire nuovi centri al fine di trattenere un numero più alto di soggetti e, dunque, *si pensa*, aumentare la capacità espulsiva del sistema. Appare importante specificare che, tuttavia, la volontà di costruire nuovi centri non è iniziata con l'attuale governo, sebbene oggi questa sembri ulteriormente acuita. Si sta, infatti, discutendo della possibile costruzione di nuovi CPR situati in aree a bassissima densità abitativa e facilmente sorvegliabili (sic!), nonché della costruzione dei due centri offshore in Albania.

4. Trattenimento ai fini dell'espulsione, ma senza espulsione

L'attuale investimento politico sulla detenzione amministrativa sembra un dato evidente. Tuttavia, questo rinnovato impulso deve fare i conti con un dato di realtà: i CPR non assolvono al compito che ne giustifica l'esistenza.

Grafico 2. Trattenimento e espulsioni dai CPR in Italia (1998-2022)



Fonte: Elaborazione originale di dati provenienti da fonti diverse (Report annuali del Garante per i dati del 2015-2022; dati del ministero dell'interno provenienti da diverse fonti)

Nel 2022, sono state espulse il 49,4% delle persone trattenute e questa percentuale si ripete simile a sé stessa di anno in anno. Ciò significa che il trattenimento è inutile ai fini dell'espulsione in almeno metà di casi.

Questo dato ci interroga rispetto alle funzioni reali della detenzione amministrativa in Italia. Però, per riuscire a leggerlo, dobbiamo spaccettarlo ulteriormente e andare a vedere le nazionalità delle persone espulse e i tassi di espulsione dei singoli centri.

Per quanto riguarda le nazionalità, i dati più precisi si trovano nel [report di Action Aid](#) (2023, pp. 23-27), cui si rimanda per una trattazione approfondita e puntuale di come l'incidenza dei rimpatri sui trattenimenti vari a seconda delle nazionalità. In generale, la maggior parte delle persone espulse dall'Italia è di nazionalità tunisina, seguite da egiziani e albanesi. I tunisini rappresentano anche la nazionalità che ha una più alta probabilità di venire rimpatriata dopo un periodo di trattenimento. Gambiani, algerini e marocchini, invece, vengono espulsi in percentuali più basse e tendono a stare in detenzione fino allo scadere dei termini.

Come noto, l'espulsione è possibile solo verso paesi con cui l'Italia ha accordi di riammissione operativi e funzionanti. Come si giustifica il ricorso a questo strumento in tutti gli altri casi?

5. La variazione dei tassi di espulsione e dei tempi di trattenimento nei CPR in Italia

Per cercare di comprendere come si giustifica il ricorso al trattenimento anche quando l'espulsione appare impossibile a causa della mancanza di accordi di riammissione funzionanti con i paesi di provenienza, è utile ragionare a partire dalla variazione dei tempi

medi di trattenimento e dei tassi di espulsione per ogni centro. Infatti, alcuni centri riescono nell'intento espulsivo, mentre altri falliscono l'obiettivo.

Tabella 2. Tassi di espulsione e tempi medi di trattenimento nei CPR in Italia (2022)

CPR	Bari	Brindisi	Caltanissetta	Gorizia – Gradisca d'Isonzo	Macomer	Palazzo S. Gervasio	Roma	Torino	Trapani	Milano
Tasso di espulsione	35.45 %	30.67 %	86.9%	54.2%	23.26%	47.98%	27.7 %	32.4 %	66%	41.8%
Media dei giorni di trattenimento	40.17	60.93	15.47	39.24	72.74	28.44	40.51	47.17	16,9	36.87

Fonte: Elaborazione originale dai dati del report del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale 2023

Nel 2022, la durata media della detenzione a Caltanissetta si attestava a 15,5 giorni, con un tasso di espulsione dell'87%. A Palazzo S. Gervasio, dove la permanenza media era di 28 giorni, il tasso di espulsione era del 48% sul totale. Invece, a Torino, dove il periodo medio di detenzione è stato di 47 giorni, il tasso di espulsione sul totale del trattenimento si è attestato sul 32,4%. A Roma, la media del trattenimento è di 40 giorni per un tasso di espulsione pari al 27,7%. Milano, dove il tasso di espulsione è un po' più alto rispetto agli altri centri urbani del nord, la media del trattenimento è più lunga che a Palazzo S. Gervasio o Caltanissetta e si attesta sui circa 40 giorni. A Macomer, il tasso di espulsione è bassissimo, 23,26% del totale dei trattenuti, e i tempi medi del trattenimento sono i più lunghi nel panorama nazionale: 72,74 giorni.

Alcuni centri mostrano una chiara predisposizione all'espulsione, come nel caso di Caltanissetta. Qui, potremmo forse rintracciare i contorni di una svolta manageriale nella detenzione amministrativa (per il caso spagnolo, [Fernandez Bessa e Brandariz 2017](#)), ovvero un utilizzo del trattenimento in CPR per finalità espulsive, laddove il criterio selettivo si concentra su cittadini di nazionalità che si sa di poter effettivamente rimpatriare. Non a caso, il trattenimento nel centro di Caltanissetta riguarda in particolare i cittadini tunisini. Verosimilmente si può ritenere che si tratti di cittadini appena sbarcati, passati dall'hotspot, qui categorizzati come migranti economici e quindi trasferiti nel vicino CPR da cui poi vengono espulsi (Esposito et al (2022) parlano di filiera trattenimento-espulsione).

Altri centri, come Torino e Roma, funzionano diversamente e, come dimostrano le lunghe permanenze e le basse percentuali espulsive, sembrano orientati più verso il trattenimento "fine a sé stesso". È interessante evidenziare la loro collocazione geografica: si tratta di centri

che insistono su nuclei urbani, lontano dalla frontiera esterna. Dovrebbe essere indagata, quindi, la maniera in cui la normativa sul trattenimento venga utilizzata dalla polizia nella gestione dello spazio urbano (su questo, si può vedere [Campesi e Fabini 2020](#)). In particolare, andrebbe indagata la maniera in cui trattenimento ed espulsione vengano utilizzati come strumenti agevoli per gestire il precipitato a livello urbano di politiche migratorie che producono l'irregolarità delle persone migranti. Ancora diverso il caso di Macomer, dove i lunghi tempi di permanenza e i bassi tassi di espulsione possono essere spiegati con l'alta percentuale di persone che vi arrivano dal trasferimento da istituti di pena: 75 su 198 nel 2021, 48 su 215 nel 2020 ([Action Aid 2023](#)), la percentuale più alta in Italia. L'utilizzo del CPR in un momento successivo all'aver scontato la pena in carcere costituisce un altro elemento degno di approfondimento.

I tassi di espulsione e i tempi di trattenimento medi variano notevolmente nello spazio, a seconda dei centri, e, come dimostra la Tabella 3, variano anche nel tempo. Notevoli, ad esempio, le variazioni a Milano o anche a Palazzo S. Gervasio tra il 2020 e il 2021.

Tabella 3. Variazione dei tempi di permanenza medi e dei tassi di espulsione nei CPR in Italia (2018-2021)

CPR		Capienza effettiva	Persone transitate	% persone deportate	Giorni di permanenza a media
Bari-Palese	2018	54	868	44,2	ND
	2019	18	698	36,5	35,62
	2020	36	696	47,55	14,96
	2021	72	626	49,2	29,5
Brindisi-Restinco	2018	48	321	60,1	ND
	2019	48	241	68	59,72
	2020	48	300	57	36,33
	2021	48	244	35,7	51,2
Caltanissetta - Pian del Lago	2018	72	33	90,9	ND
	2019	72	941	79,3	23,77
	2020	0	105	37,1	54,79
	2021	56	564	87,9	14,5
Gradisca d'Isonzo	2019	66	1	ND	5
	2020	90	709	62,9	27,85
	2021	90	773	55,5	38,7
Macomer	2020	50	175	21,1	73,3
	2021	50	197	17,8	73,5
Palazzo S. Gervasio	2018	100	613	14,2	ND
	2019	100	910	47,4	58,67
	2020	ND	143	35,7	57,95
	2021	98	845	63,8	22,7
Roma-Ponte Galeria	2018	125	631	13,1	ND
	2019	221	1.261	25,5	24,15
	2020	234	1.083	40,7	28,46
	2021	173	468	44,9	34,7
Torino	2018	147	1.147	55,1	ND
	2019	119	910	47,4	58,67
	2020	105	816	53,7	40,96
	2021	105	776	18,3	46,7

Trapani- Milo	2018	205	479	74,9	ND
	2019	60	1.214	68	23,36
	2020	ND	93	58	36,33
	2021	24	180	68,3	15,8
Milano	2018	0	0	0	0
	2019	0	0	0	0
	2020	56	267	83,9	8,6
	2021	28	469	32,2	35,3

Fonte: Elaborazione originale dai dati del report del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (2023; 2022; 2021; 2020; 2019)

6. Conclusioni

La detenzione amministrativa in Italia assolve a tante funzioni diverse. L'espulsione è una di queste, ma non è l'unica né la principale.

Il dato per cui solo nella metà dei casi al trattenimento segue l'espulsione effettiva deve interrogare circa le reali funzioni della detenzione amministrativa. Osservare come i tempi medi di trattenimento e i tassi di espulsione variano da centro a centro aiuta a riflettere circa l'esistenza di un trattenimento giustificato dall'espulsione anche laddove l'espulsione appare un esito impossibile per la mancanza di accordi di riammissione.

Dall'osservazione della variazione dei dati circa il tasso di espulsione e i tempi medi di trattenimento, appare evidente che i centri collocati in prossimità dei punti di sbarco, raccogliendo nazionalità per le quali è più agevole eseguire il rimpatrio, come nel caso dei cittadini tunisini, riescono ad avere percentuali più alte di espulsioni effettive e con una minore durata del trattenimento. Tuttavia, negli altri casi, dove i tassi di espulsione sono molto più bassi e i tempi medi di trattenimento si allungano, le variazioni riflettono pratiche di controllo situate nei territori.

APPROFONDIMENTI

N. DE GENOVA, *Migrant "Illegality" and Deportability in Everyday Life*, in *Annual Review of Anthropology*, 2022, pp. 419-447

F. ESPOSITO, E. CAJA, G. MATTIELLO, *Corpi reclusi in attesa di espulsione. La detenzione amministrativa in Europa al tempo della sindemia*, Torino, 2022.

G. FABINI, *Il confinamento della mobilità. Innovazioni e continuità nella storia della detenzione amministrativa in Italia*, in F. ESPOSITO, E. CAJA e G. MATTIELLO (a cura di), *Corpi reclusi in attesa di espulsione*, Torino, 2022 pp. 41-73.

G. FABINI, *Giudici di pace, polizia e "cultura giuridica del confine"*, in C. PENNISI e altri (a cura di), *Amministrazione, cultura giuridica e ricerca empirica*, Milano, 2018, pp. 331 – 351.

Per citare questo contributo: G. FABINI, *I numeri della detenzione amministrativa in Italia*, ADiM Blog, Editoriale, marzo 2024.