

Alle soglie della cittadinanza, oltre i limiti dei diritti. L'esperienza del trattenimento nei Centri di permanenza per i rimpatri

Adriana Apostoli*

AT THE DOORSTEP OF CITIZENSHIP, BEYOND THE LIMITS OF RIGHTS. THE EXPERIENCE OF DETENTION IN DETENTION CENTRES FOR REPATRIATION

ABSTRACT: This contribution reflects on the condition of individuals held in Italy's Centri di permanenza per i rimpatri (CPRs), questioning which fundamental rights remain effectively protected for those deprived of their liberty. Starting from the principle that fundamental rights must apply to all individuals, it challenges the continuing influence of *status civitatis* in determining concrete access to rights that the Constitution proclaims as universal. The analysis focuses in particular on the progressive erosion of the safeguards surrounding the personal liberty of non-EU nationals, showing how administrative detention within CPRs is often accompanied by a weakening of other fundamental rights, including the right to health. The paradox of "detained freedom" thus becomes the starting point for this introductory reflection in the present issue, shedding light on the ambiguities of a system that, while operating within the bounds of formal legality, appears to diverge from constitutional principles and the core values of the rule of law.

KEYWORDS: Non-EU Immigrants; Repatriation Detention Centers; Administrative Detention; Right to Liberty; Right to Health

ABSTRACT: Il contributo riflette sulla condizione delle persone trattenute nei Centri di permanenza per i rimpatri, interrogandosi su quali diritti fondamentali restino effettivamente garantiti a chi si trova privato della libertà. Partendo dal principio per cui i diritti fondamentali devono valere per tutti, si mette in discussione il peso ancora decisivo dello *status civitatis* nel determinare l'accesso concreto a quei diritti che la Costituzione indica come universali. L'analisi si sofferma in particolare sul progressivo svuotamento delle garanzie riservate alla libertà personale dei cittadini extra-UE, mostrando come nei CPR la detenzione amministrativa si accompagni spesso a un indebolimento di altri diritti fondamentali, ivi compreso quello alla salute. Il paradosso della "libertà detenuta" diventa così il punto di partenza per una prima riflessione introduttiva di questo fascicolo sulle ambiguità di un sistema che, pur muovendosi entro i margini della legalità formale, sembra allontanarsi dai principi costituzionali e dai valori essenziali dello Stato di diritto.

*Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli Studi di Brescia. Mail: adriana.apostoli@unibs.it. Contributo sottoposto a referaggio anonimo.



PAROLE CHIAVE: Immigrati extra-comunitari; Centri di permanenza per i rimpatri; Trattamento amministrativo; Libertà personale; Diritto alla salute.

SOMMARIO: 1. *Status civitatis* e universalità dei diritti fondamentali: una premessa – 2. La svalutazione della libertà personale del cittadino extra-Ue – 3. I diritti compressi dentro i CPR.

1. *Status civitatis* e universalità dei diritti fondamentali: una premessa

La condizione giuridica e materiale delle persone trattenute nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) si colloca all'interno di un sistema ordinamentale che opera, in molti ambiti, una distinzione tra la posizione dei cittadini e quella dei non cittadini. Tale differenziazione affonda le sue radici nel concetto stesso di cittadinanza, intesa, nella sua accezione giuridico-politica tradizionale, come criterio di appartenenza alla comunità statale e, al tempo stesso, come requisito selettivo per l'attribuzione di diritti e doveri fondamentali¹.

Come è noto, la Costituzione italiana non offre una definizione positiva della cittadinanza, né disciplina le modalità del suo acquisto o della sua perdita, rimettendo al legislatore ordinario il compito di regolare la materia in modo flessibile e adattabile alle mutevoli esigenze della collettività nazionale. I Costituenti hanno così deliberatamente evitato di "cristallizzare" in norme costituzionali un istituto storicamente soggetto a evoluzioni politiche e culturali. Ed invero, la vigente disciplina legislativa sull'accesso alla cittadinanza italiana si presenta fortemente selettiva e restrittiva, anacronisticamente fondata su criteri ancorati prevalentemente allo *ius sanguinis*. Ciò accade nonostante i profondi mutamenti nella composizione sociale della popolazione residente, e senza che, al momento, si profilino all'orizzonte concrete prospettive riformatrici volte a un ampliamento inclusivo della platea dei destinatari².

D'altro canto, con riferimento ai non cittadini, la Costituzione si limita a stabilire, all'art. 10, secondo comma, che «la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali» e, al terzo comma, che lo straniero cui sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche nel proprio Paese ha diritto d'asilo in Italia. Sebbene tali disposizioni costituiscano il nucleo esplicito della disciplina costituzionale in materia, esse non esauriscono il quadro dei diritti riconosciuti e garantiti allo straniero a livello costituzionale.

In primo luogo, in forza del citato articolo 10 Cost., il legislatore nazionale ha l'obbligo di attenersi allo *standard* minimo di tutela previsto dalle norme internazionali generali e dai Trattati stipulati dall'Italia, che vincolano, ai sensi della Costituzione, la normativa interna, e tra cui vi sono le convenzioni sui diritti

¹ Come sottolinea P. BONETTI, *Migrazioni e stranieri di fronte alla Costituzione: una introduzione*, in *Diritto costituzionale*, 2, 2020, 15-18, la distinzione tra cittadini e stranieri è storicamente e giuridicamente radicata proprio nel concetto di cittadinanza, intesa nella sua accezione classica come criterio fondamentale di appartenenza alla comunità statale e, al contempo, come presupposto selettivo ed escludente, legittimando differenziazioni normative che incidono sull'accesso e sull'esercizio delle libertà fondamentali da parte dei non cittadini.

² Si veda, a conferma, l'esito del referendum sulla cittadinanza dell'8 e 9 giugno 2025, che non ha raggiunto il quorum e, fra coloro che hanno votato, molti si sono comunque espressi in senso contrario, segnando così un ulteriore arresto rispetto a possibili aperture riformatrici in materia. Per un primo commento si v. M. VOLPI, *Il referendum tra ombre e luci: un istituto da riformare*, in *lecostituzionaliste.it*, 2 luglio 2025.



umani e le norme internazionali sulla condizione giuridica dello straniero che estendono anche agli immigrati la titolarità dei diritti fondamentali spettanti al cittadino.

In secondo luogo, la nostra Costituzione, inscrivendosi a pieno titolo nella tradizione del costituzionalismo occidentale, ha, tra i suoi pilastri fondamentali, il riconoscimento e la tutela dei diritti inviolabili, i principi di uguaglianza, di solidarietà, di dignità e giustizia, tutti valori connotati da una dimensione universalistica che, in quanto tali, necessariamente prescindono dall'elemento territoriale e dal legame di cittadinanza con un dato ordinamento³. Del resto, l'art. 2 Cost. afferma che «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo», non del *cittadino*; la stessa Corte costituzionale ha più volte ribadito che tali diritti sono riconosciuti a tutti, cittadini e stranieri, e che, in materia di diritti fondamentali, il principio di eguaglianza si applica anche agli stranieri senza discriminazione alcuna⁴.

Nondimeno, l'art. 3 Cost. non si spinge fino a sancire un'eguaglianza assoluta tra tutte le persone, ma consente al legislatore di introdurre differenziazioni giustificate, a condizione che esse siano ragionevoli e proporzionate. È in questo spazio normativo che la cittadinanza può essere legittimamente assunta come criterio distintivo nella regolazione di determinati diritti, a partire da quelli politici e, naturalmente, da quelli di ingresso e soggiorno nel territorio dello Stato. Tuttavia, ogni deroga al principio di eguaglianza deve essere rigorosamente giustificata e verificata alla luce dei valori fondanti della Costituzione⁵.

2. La svalutazione della libertà personale del cittadino extra-Ue

Nel solco di questo quadro costituzionale e convenzionale si colloca la disciplina italiana in materia di condizione giuridica dello straniero, compresa quella particolare espressione che è rappresentata dal trattenimento amministrativo nei CPR, ossia strutture istituite per trattenere temporaneamente cittadini stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale, al fine di predisporre l'allontanamento coattivo.

La prima delle libertà che risulta compressa da questa forma di detenzione è certamente quella sancita dall'art. 13 della Costituzione, non essendo più controverso che la misura in questione incida sulla libertà personale⁶, nella forma della vera e propria privazione⁷.

³ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, 32 ss.; A. RAUTI, *Diritto degli stranieri e modelli di cittadinanza*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Torino, 2019; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997; F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano, 2012; M. SAVINO, *Le libertà degli altri*, Milano, 2012.

⁴ Cfr. almeno Corte costituzionale, sentenze n. 104 del 1969, n. 120 del 1967, n. 109 del 1974, n. 46 del 1977.

⁵ F. SORRENTINO, *Uguaglianza e immigrazione*, in L. RONCHETTI (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni*, Milano, 2014, 117 ss.

⁶ Così come affermato dalla Corte costituzionale in diverse occasioni, si vedano almeno le sentenze n. 105 del 2001, n. 222 del 2004; n. 127 del 2022.

⁷ Sulla questione della natura giuridica della detenzione amministrativa che, anche alla luce della giurisprudenza europea, integra una vera e propria privazione della libertà personale e non soltanto la sua restrizione, si v. L. BERNARDINI, *La detenzione degli stranieri tra "restrizione" e "privazione" di libertà: la CEDU alla ricerca di Godot*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 1, 2022, 74 ss.

Vale la pena ricordare che non è l'individuo, ma la libertà personale stessa a essere posta al centro del primo comma dell'art. 13 Cost. Essa viene dichiarata inviolabile in sé, senza riferimento a un soggetto determinato, a conferma del carattere autenticamente universalistico della garanzia costituzionale. Nessun dubbio, pertanto, che ogni forma di limitazione della libertà personale, anche quando riguardi lo straniero "clandestino" destinatario di un provvedimento di espulsione⁸ – ossia un individuo già ritenuto come un "corpo estraneo" dall'ordinamento – dovrebbe uniformarsi alle garanzie, formali e sostanziali, previste dalla Costituzione e dalle carte internazionali, a partire dalla Convenzione EDU⁹ e dalla Carta dei Diritti dell'UE¹⁰.

⁸ Ma non solo, dal momento che possono essere trattenuti nei CPR anche coloro che si sottraggono ai rilievi identificativi, concretando tale comportamento un pericolo di fuga *ex lege* (art. 10-ter, comma 3 TUI); le persone espulse con provvedimento del questore non ancora convalidato dall'autorità giudiziaria (art. 13, comma 5-bis TUI); e persino i richiedenti protezione internazionale (art. 10 ter, comma 3, TUI; art. 6 dc. lgs. 142 del 2015) il cui trattenimento, fatti salvi alcuni accorgimenti, «soggiace alle medesime criticità del trattenimento preespulsivo» (così M. BENVENUTI, *Libertà personale*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, 2020, 430). Come si fa notare, la popolazione presente nei CPR è eterogenea e promiscua, non essendo limitata ai soli stranieri irregolari in attesa di espulsione (ivi, 426; M. VEGLIO, *La restrizione amministrativa della libertà personale del richiedente asilo, prima durante e dopo il processo di protezione*, in *Questione giustizia*, 2, 2018, 174). La situazione, relativamente ai soggetti che possono essere trattenuti nei CPR, risulta quanto mai fluida e ambigua, anche in ragione dei numerosi e stratificati interventi normativi che si sono susseguiti nel tempo. Tale incertezza ha generato confusione non solo a livello applicativo, ma anche sul piano istituzionale, al punto da coinvolgere lo stesso Ministro dell'interno, il quale, in un'intervista alla stampa, ha pubblicamente escluso che possano essere trattenuti nei CPR soggetti richiedenti asilo (cfr. F. VENNI, *Il caso via Corelli, Piantedosi: "I Cpr spesso sono vandalizzati dalle persone migranti che ospitano"*, in *milano.repubblica.it*, 19 febbraio 2024, che riporta a tal proposito l'affermazione del Ministro Piantedosi, rivolta alla stampa: «Non sono previsti per i richiedenti asilo, se sono richiedenti asilo, finché la domanda è pendente, non è previsto che possano stare nei Cpr»). Tuttavia, in una comunicazione ufficiale al Parlamento, lo stesso Ministro aveva viceversa affermato che si tratta di una possibilità contemplata dal d.lgs. n. 142 del 2015, in attuazione delle direttive europee, in relazione a situazioni eccezionali riconducibili a esigenze primarie di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico (Senato della Repubblica, XIX Leg., Resoconto stenografico, Seduta n. 104 del 21 settembre 2023, Interrogazioni a risposta immediata ai sensi dell'art. 151-bis del Regolamento).

⁹ Rilevano, al riguardo, l'art. 5 sul diritto alla libertà e alla sicurezza; l'art. 3, sul divieto di tortura o di trattamenti inumani e degradanti; l'art. 13, sul diritto a un ricorso effettivo. Per un'applicazione di tali parametri alla detenzione amministrativa di tre cittadini tunisini trattenuti nel Centro di soccorso e prima accoglienza di Lampedusa e rimpatriati prima che un giudice decidesse della legittimità del trattenimento e dell'espulsione, si v. Corte EDU, *Khlaifia e a. c. Italia*, sentenza 15 dicembre 2016, e i commenti, *ex mutlis*, di D. BACIS, *Khlaifia e altri c. Italia: l'accoglimento dei migranti al vaglio della Corte di Strasburgo*, in *DPCE on line*, 2, 2017, 401 ss.; P. BONETTI, *Khlaifia contro Italia, l'illegittimità di norme e prassi italiane sui respingimenti e trattenimenti degli stranieri*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2017, 176 ss. Più recentemente, sulla legittimità convenzionale dei trattenimenti negli hotspot si v. J.A. e a. c. Italia, sentenza 30 marzo 2023, con commento di E. VALENTINI, *Lampedusa a Strasburgo: ieri, oggi, domani*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 3, 2023, 1058 ss. Si v. inoltre Richmond Yaw e a. c. Italia, sentenza 6 ottobre 2016, sul diritto alla riparazione per l'ingiusta detenzione subita da quattro cittadini ghanesi a causa della proroga del trattenimento in un (ex)CIE disposta in assenza di contraddittorio con i ricorrenti; la decisione n. 17499 del 3 luglio 2024, pronunciata in via d'urgenza ex art. 39 del regolamento della Corte EDU in riferimento al divieto di tortura, che ordina il trasferimento dal CPR di Ponte Galeria di una migrante con problemi di salute psichica (si rinvia, in questo numero della *Rivista*, al contributo di A. Mazzola).

¹⁰ Cfr. specialmente l'art. 6 sul diritto alla libertà e alla sicurezza; l'art. 18, sul diritto d'asilo; l'art. 19, sul divieto di espulsioni collettive e di refoulement; l'art. 47 sul diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale. Viene in rilievo, infine, l'art. 52 sulla portata dei diritti garantiti nella Carta, che prescrive che eventuali limitazioni al loro esercizio devono essere previste dalla legge, devono rispettare il contenuto essenziale dei diritti e delle



Tuttavia, proprio a dispetto della proclamata universalità¹¹, la possibilità di trattenere forzatamente persone non condannate né formalmente imputate, ma semplicemente prive di titolo di soggiorno¹², rivela fin dall'origine un riconoscimento in forma strutturalmente affievolita della libertà dello straniero rispetto a quella del cittadino italiano. Il trattenimento dell'immigrato irregolare nei CPR si configura come una menomazione della libertà personale del tutto analoga alla carcerazione¹³, dalla quale se ne distingue solo per «l'aleatorietà, l'inefficacia e l'antieconomicità»¹⁴ proprio poiché è disposta senza che la persona destinataria della misura abbia commesso un reato e perciò, paradossalmente, anche al di fuori del perimetro delle garanzie previste dalla Carta costituzionale e dal codice di procedura penale¹⁵. Questa impostazione produce una compressione sistemica delle tutele, tanto che, come è stato osservato, nei confronti dei cittadini stranieri si vedono i segnali di una mutazione dell'*habeas corpus* che da regola, in quanto corredata di prescrizioni tassative e ben definite, si sta trasformando in una norma di principio dai contorni più fluidi, adattabile e bilanciabile con altri (supposti) interessi di *governance* del fenomeno migratorio, quali l'ordine pubblico, il controllo dei confini o l'efficienza del sistema dei rimpatri¹⁶.

libertà, e che devono essere proporzionate e disposte solo in quanto necessarie e rispondenti a finalità di interesse generale o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. Cfr. CGUE, Bashir Mohamed Ali Mahdi, causa C-146/14 PPU, 5 giugno 2014 e CGUE; Kinsa, causa C-460/23, 3 giugno 2025. Sul punto si veda almeno L. BERNARDINI, «Libertà va cercando...». Una detenzione «atipica», uno «scontro» tra corti: quali prospettive per i migranti detenuti in Europa?, in *La legislazione penale*, 3 dicembre 2020.

¹¹ Il punto è nuovamente ribadito dalla Corte costituzionale, nella recentissima sentenza n. 96 del 2025, *Cons. dir.*, § 9, ove afferma che «gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione non possono [...] scalfire il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani».

¹² Com'è stato efficacemente sostenuto, «mentre risulta decisamente complicato per uno straniero raggiungere e mantenere una condizione di regolarità», al contrario è «estremamente facile per quest'ultimo ricadere in una situazione di irregolarità, o quanto meno vedere la sua esistenza scandita da una rilevante limitazione delle proprie possibilità e dei propri diritti, con un sensibile degrado della qualità della vita» (G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storica costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007, 196-197).

¹³ In questi termini si vedano almeno G. CAMPESI, *La detenzione amministrativa degli stranieri in Italia. Storia, diritto, politica*, Roma, 2013, 14 ss.; A. PUGIOTTO, *La «galera amministrativa» degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2014, 578 ss.; A. CIERVO, *Limitazioni alla libertà personale e garanzia della riserva di giurisdizione nella recente giurisprudenza costituzionale: due precedenti importanti anche per il diritto dell'immigrazione?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1, 2023, 275.

¹⁴ D. LOPRIENO, *Quale libertà personale per lo straniero in detenzione amministrativa?*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Attualità di diritto pubblico*, III, Napoli, 2024, 95.

¹⁵ Per l'analogia con le misure cautelari adottate nelle more del procedimento penale, caratterizzate da «vicinanza di scopi», «somiglianza» e «contiguità dal punto di vista funzionale» a fronte di un inspiegabile «diverso atteggiamento del legislatore», E. VALENTINI, *Detenzione amministrativa e custodia cautelare in carcere: intersezioni, somiglianze, inaccettabili differenze*, in *ADiM blog*, 30 settembre 2020.

¹⁶ M. DANIELE, *Il volto dell'habeas corpus nei confronti dello straniero*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1, 2021, 14, ove si parla di un *habeas corpus* che non costituisce più regola, ma principio, da applicarsi caso per caso e da bilanciare e da graduare, secondo le circostanze, in base alla valutazione delle autorità, più che secondo le regole delle garanzie. Si tratta, secondo l'A., di una trasformazione più generale della libertà personale, che trova però un chiaro esempio proprio nella «detenzione indiscriminata dei migranti» consentita anche a livello europeo.

Tale *deminutio* è persino testualmente riscontrabile nella Convenzione EDU, che all'art. 5 § 1, nell'indicare le circostanze al cui ricorrere gli Stati possono privare taluno della propria libertà personale, dispone alla *lett. f)* che tale privazione è legittima «se si tratta dell'arresto o della *detenzione legittima* di una persona *per impedirle di entrare* nel territorio clandestinamente o contro la quale è in corso un procedimento di espulsione o di estradizione». D'altro canto, la giurisprudenza costituzionale ha confermato la prospettazione di una «diversa "violabilità"»¹⁷ della libertà personale del non cittadino¹⁸, fatto salvo il nucleo incompressibile delle garanzie dell'*habeas corpus* i cui contorni, tuttavia, sono anch'essi soggetti ad una costante erosione¹⁹ per il soffiare incessante dei venti di politiche sempre più repressive nei confronti degli immigrati, in Italia come in Europa.

Lo scarso valore attribuito alla libertà personale dello straniero – che non abbia, o non abbia ancora, o non abbia più titolo per soggiornare in Italia – oltre a produrre la previsione in sé dello strumento della detenzione amministrativa riservata ai non cittadini, si riverbera sulla disciplina attuativa dell'istituto, la quale dovrebbe rispettare la riserva assoluta di legge e la riserva di giurisdizione, nonché, in termini rigorosi, il canone della ragionevolezza, che richiede di vagliare le finalità perseguite con il trattenimento e la stretta necessità della privazione della libertà per raggiungere tali scopi²⁰.

Per tutti questi profili, i trattenimenti dei cittadini extra-UE nei CPR si rivelano invero carenti o manifestamente sproporzionati, comportando ulteriori illegittimi sacrifici della libertà di coloro che vi sono sottoposti.

In primo luogo, la definizione in via legislativa dei presupposti per l'adozione della misura risulta piuttosto ampia e vaga quanto alla specificazione dei casi ricompresi²¹, e del tutto insufficiente sotto il

¹⁷ L'espressione è di M. BENVENUTI, *op. cit.*, 399.

¹⁸ Sull'applicazione di uno scrutinio "deferente" di ragionevolezza delle leggi da parte del giudice costituzionale nei confronti del "diritto speciale" dei migranti, che ha mantenuto in vita il reato di immigrazione clandestina e ha solo mitigato gli istituti della detenzione amministrativa.

¹⁹ D. LOPRIENO, *op. cit.*, 100.

²⁰ M. DANIELE, *op. cit.*, 61 ss.

²¹ Ai sensi della direttiva rimpatri, il ricorso alle misure limitative della libertà personale è legittimo solo quando vi sia "rischio di fuga" o non vi sia collaborazione da parte della persona espulsa. Nel recepire tali principi, l'ordinamento italiano «ha ampliato la discrezionalità attribuita alle autorità amministrative responsabili della procedura di allontanamento (prefetture e questure), talora introducendo categorie di 'rischiosità' volutamente generiche (ad es. riferimenti ai pericoli per la sicurezza nazionale o richiami alla categoria di 'pericolosità sociale' prevista dalle leggi di pubblica sicurezza), talaltra costruendo 'indici di rischio' che, dietro l'apparente volontà di imbrigliare la discrezionalità dell'autorità amministrativa, di fatto coprono una varietà di situazioni tanto ampia da lasciare sostanzialmente mano libera all'arbitrio di prefetture e questure» (così G. CAMPESI, G. FABINI, *La detenzione della pericolosità sociale*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 2017, 521).

profilo dell'identificazione delle modalità di attuazione. Si tratta di criticità già denunciate in dottrina²² e rilevate da ultimo anche dalla Corte costituzionale²³.

Un aspetto meno esplorato, a questo riguardo, – o che merita di essere ulteriormente portato alla luce – attiene al fatto che il Testo unico sull'immigrazione (TUI), nella parte dedicata a respingimento ed espulsione, è stato più volte rimaneggiato per lo più ricorrendo allo strumento del decreto-legge, spesso con l'intento di estendere ulteriormente l'ambito di applicazione della detenzione amministrativa²⁴ o di adeguarla alla normativa europea²⁵. Da questo punto di vista, la portata garantista che la fonte legislativa dovrebbe offrire rispetto all'intervento normativo secondario e finanche terziario tende a perdersi, o comunque a stemperarsi sensibilmente. Paradossalmente, anzi, l'utilizzo sistematico del decreto-legge in materia di immigrazione e il dominio da parte dell'Esecutivo della fase parlamentare di conversione, senza ulteriori filtri²⁶, finiscono per accrescere il grado di controllo diretto del

²² A. DI MARTINO, *Centri, campi, Costituzione. Aspetti d'incostituzionalità dei CIE*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 1, 2014, 32-33; L. MASERA, *L'incostituzionalità dell'art. 14 d.lgs. 286/98 nella parte in cui non contiene una disciplina sufficientemente precisa dei "modi" del trattenimento nei CPR*, in *Questione giustizia*, 10 maggio 2022; M. BENVENUTI, *Il trattenimento degli stranieri nei Centri di permanenza per i rimpatri e la c.d. direttiva Lamorgese. Problemi vecchi e prospettive nuove per i provvedimenti di convalida dei giudici di pace*, in *Questione giustizia*, 1, 2023; A. CIERVO, G. SANTORO, *CPR e Costituzione: manca una legge sui modi del trattenimento*, in *Questione giustizia*, 1° ottobre 2024. Si v., in questo numero della *Rivista*, i contributi di F. Biondi Dal Monte e di L. Masera.

²³ Ai sensi di Corte costituzionale, sentenza n. 96 del 2025, § 10.2 *Cons. dir.*, il rinvio che l'art. 14, secondo comma, TUI, fa all'articolo 21 del d.P.R. n. 394 del 1999, introduce nell'ordinamento «una normativa del tutto inidonea a definire, in modo sufficientemente preciso, quali siano i diritti delle persone trattenute nel periodo – che potrebbe anche essere non breve – in cui sono private della libertà personale». La fonte secondaria, con l'indicazione dei modi del trattenimento, «non soddisfa, in alcun modo, la riserva assoluta di cui all'art. 13, secondo comma, Cost.» poiché la disposizione «non è un atto con forza e valore di legge», ma anche perché, «come si desume da tale disposizione regolamentare, i modi del trattenimento non solo sono, in definitiva, rimessi ad atti del prefetto, sentito il questore della provincia ove è ubicato il singolo CPR, ma, ancorché questi siano adottati sulla base delle direttive impartite dal Ministro dell'interno, potrebbero essere disciplinati difformemente nel territorio nazionale». Di conseguenza, «l'intera disciplina della materia» è rimessa «a norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi discrezionali», dunque «il legislatore è venuto meno all'obbligo positivo di disciplinare con legge i "modi" di limitazione della libertà personale, eludendo la funzione di garanzia che la riserva assoluta di legge svolge in relazione alla libertà personale nell'art. 13, secondo comma, Cost.» (§ 11 *Cons. dir.* cfr. anche § 10.1 *Cons. dir.*). Inoltre, con riguardo alla limitazione della libertà personale conseguente alla reclusione nelle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza la Corte costituzionale aveva già avuto modo di pronunciarsi in termini analoghi con la sentenza n. 22 del 2022.

²⁴ L'estensione ha riguardato sia i luoghi dove eseguire il trattenimento – non solo i CPR, ma anche i c.d. *hotspot* nelle zone di frontiera e, da ultimo, i centri allocati al di fuori del territorio dello Stato, come quelli previsti dall'Accordo Italia-Albania del 6 novembre 2023 –, sia la durata massima del trattenimento che, dopo alterne vicende, può oggi protrarsi fino a 18 mesi.

²⁵ Rileva, in particolare, la direttiva "rimpatri" 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Si deve inoltre tener conto, quando il trattenimento riguarda un richiedente asilo o protezione internazionale, della direttiva 2011/95/UE, relativa alla qualifica di beneficiario di protezione internazionale e allo *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria (direttiva "qualifiche") e della direttiva 2013/32/UE, sulle recenti procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale (direttiva "procedure").

²⁶ Lamenta l'inadeguatezza del controllo presidenziale in merito alla «sussistenza dei presupposti costituzionali di anche uno solo tra i tantissimi interventi governativi d'urgenza emanati in materia espulsiva» oltre che in sede di promulgazione delle leggi (volendo, con un po' di "coraggio" anche quelle di conversione) securitarie in materia

Governo – talora per il tramite di alcuni soli dei suoi componenti – sull’intera filiera normativa e applicativa delle misure di contrasto della “clandestinità”²⁷. In questo modo, l’invocato recepimento in via legislativa della disciplina di fonte regolamentare o sub-regolamentare, stante l’attuale crisi del Parlamento e della funzione legislativa, rischia di porsi come questione meramente formale e poco incisiva rispetto alla concreta condizione di chi è costretto a vivere dentro un CPR. D’altro canto, l’uso del decreto-legge offre persino il vantaggio politico di un ritorno mediatico più immediato rispetto a un intervento normativo secondario, rivelandosi particolarmente funzionale alle strategie comunicative dei Governi di turno in cerca di consenso sulla pelle dei migranti. Con ciò non si intende certo negare che la riserva assoluta di legge, prevista dall’art. 13, secondo comma, Cost., costituisca un presidio essenziale, ma lo diviene pienamente solo nella misura in cui non si limiti a tutelare il singolo contro l’arbitrio dei pubblici poteri – ossia a sancire il principio di legalità dell’azione amministrativa – bensì si configuri al contempo effettivamente come garanzia sistemica dell’equilibrio tra un potere pubblico non discrezionale (in quanto diviso, limitato e bilanciato) e i diritti fondamentali²⁸.

di immigrazione A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, Relazione al Convegno nazionale dell’Associazione Italiana Costituzionalisti, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, disponibile sul sito AIC, 40.

²⁷ Si prospetta, in sostanza, una sorta di “fuga dal regolamento verso l’alto”, stante la convenienza, in termini politici e persino giuridici, di utilizzare lo strumento normativo del decreto-legge non solo rispetto alla legge ordinaria, ma anche rispetto alla potestà regolamentare tipica, per non sottostare ai vincoli normativi e procedurali dell’art. 17 della legge n. 400 del 1988. In tema si v. N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *federalismi.it*, 3, 2017. Sull’utilizzo massiccio della decretazione d’urgenza da parte del Governo per riformare l’ordinamento penitenziario, a seguito della sentenza *Torreggiani*, anziché ricorrere alla legge ordinaria e al Parlamento, che sta sempre più diventando «la sede per apportare correzioni e integrazioni a discipline decise altrove» anche in materie così nevralgiche per la tutela dei diritti della persona, si v. F. BIONDI DAL MONTE, *Poteri normativi del Governo e sovraffollamento carcerario*, in *Rivista AIC*, 1, 2017, 15.

²⁸ Non può in questa sede omettersi di richiamare la posizione di Lorenza Carlassare circa il rapporto tra fonti del diritto e tutela dei diritti fondamentali. Com’è noto, ella sosteneva che la riserva di legge è un istituto di garanzia che non può essere confusa con il rapporto di competenza tra gli organi legittimati a adottare le fonti del diritto e che per questa via finisce per «altera[re] il senso dei rapporti tra fonti parlamentari e governative». L’Autrice proseguiva il proprio ragionamento sostenendo che «solo l’Assemblea rappresentativa può intervenire sui diritti del cittadino» per la fondamentale ragione che essa si compone anche delle minoranze che possono opporsi, attraverso gli strumenti ostruzionistici, alla volontà della maggioranza e che possono sollecitare i cittadini ad attivarsi tramite forme di dissenso. Carlassare precisa inoltre che quando la Costituzione si pronuncia per la garanzia e la tutela dei diritti, le riserve sono sempre assolute. Di qui, consegue che la riserva di legge è più precisamente «una “riserva di atto” (la legge) dovuta alla natura dell’organo che lo emana e alla pubblicità del procedimento legislativo nell’articolazione delle sue fasi». Del resto, il decreto-legge è approvato dall’Esecutivo nel “segreto” del Consiglio dei ministri, ovvero senza pubblicità e senza che le minoranze possano opporvisi, dunque è privo delle garanzie della legge. La posizione equiparata alla legge nella “piramide delle fonti”, perciò, non prova nulla, «anzi espone a maggior rischio diritti, libertà, autonomie, istituzioni e strutture che la Costituzione, con la riserva, vuole tutelare» (così L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (dir. cost.)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Annali II, 2, Milano, 2007, 561). Le riserve di legge assolute sono invece tendenzialmente (ed erroneamente) interpretate come limite all’atto, cioè al regolamento governativo, in quanto fonte di rango secondario, andando per ciò stesso a restringere l’ambito di garanzia dei diritti fondamentali. Alla luce della dottrina richiamata, risulta evidente come l’utilizzo sistematico del decreto-legge, soprattutto nell’ambito qui considerato, si traduce senz’altro nel noto squilibrio tra Governo e Parlamento, ma finisce soprattutto per compromettere le garanzie proprie della riserva di legge. In questi termini, dunque, il rispetto delle forme e delle sedi della deliberazione democratica non è un mero formalismo, bensì un presidio sostanziale dei diritti fondamentali. Il ricorso eccessivo



Quanto alla riserva di giurisdizione, su questo versante il regime di eccezione²⁹ si riscontra anzi tutto nell'inversione della sequenza costituzionalmente prevista tra le istituzioni competenti ad adottare la misura che, anziché spettare di norma in prima battuta all'autorità giudiziaria, è invece ordinariamente rimessa all'autorità di pubblica sicurezza, fatta salva la successiva convalida da parte del giudice competente. La degradazione della libertà personale degli stranieri passa anche dalla anomala³⁰ individuazione del giudice di pace come "giudice naturale" del contenzioso riguardante il trattenimento amministrativo (e dei provvedimenti di espulsione)³¹ in quanto considerata, evidentemente, come materia di poco conto³². Parimenti, il procedimento adottato (con rito civile, e non penale³³, stante la natura asseritamente non punitiva della misura) è preordinato ad un controllo giudiziale meramente formale

alla decretazione d'urgenza altera la fisiologia del sistema delle fonti e mette a repentaglio la tutela dei diritti che la Costituzione intende proteggere proprio attraverso l'attribuzione esclusiva alla legge non semplicemente in quanto fonte di rango primario, ma viepiù in quanto fonte che esce dal confronto dialettico tra forze politiche distinte. Il *vulnus*, in questi termini, non sembra solo tecnico o procedurale, ma profondamente politico e costituzionale giacché riguarda il tipo di democrazia che si intende preservare e il livello di protezione che si vuole garantire alle libertà individuali, specie di fronte all'azione più penetrante e talvolta discriminatoria del potere pubblico. Sul punto si vedano inoltre L. CARLASSARE, *Legge (riserva di)* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, XVIII, Roma, 1990, 12 ss. e ID., *Legalità (principio di)* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, XVIII, Roma, 1990, 1 ss.

²⁹ S. PENASA, *Quando l'eccezione diventa regola(rità): garanzie costituzionali negli spazi di restrizione della libertà personale. Carceri e CIE*, in S. BONINI, L. BUSATTA, I. MARCHI (a cura di), *L'eccezione nel diritto*, Napoli, 2015, 141.

³⁰ Il giudice onorario, in quanto giudice di prossimità che opera in un contesto più informale e vicino al cittadino, è di norma tenuto ad un'attività conciliativa tra le parti e, nella materia penale, ad applicare al più sanzioni "paradetentive" come la permanenza domiciliare o il lavoro di pubblica utilità. Per questi rilievi cfr. M. BENVENUTI, *Libertà personale*, cit., 419. Per di più, la competenza territoriale è di fatto rimessa all'autorità amministrativa, dal momento che prescinde da criteri legati alla persona destinataria dei provvedimenti restrittivi, e si determina invece in relazione al luogo dell'istituzione che li ha emessi o al luogo in cui si trova il centro, a sua volta individuato sostanzialmente a discrezione delle questure e delle burocrazie ministeriali. In tal modo, come osserva Pugiotto, si elude il principio costituzionale del giudice precostituito per legge, posto a garanzia dell'imparzialità del suo giudizio (A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano», cit., 29).

³¹ La competenza in questa materia è stata disposta dalla l. n. 271 del 2004, che l'ha sottratta al tribunale in composizione monocratica (G. SORRENTI, *Giusto processo (e diritto di difesa)*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, 2020, 223). A tale scelta si è giunti in risposta alla sentenza della Corte costituzionale n. 222 del 2004 che aveva accolto la questione di legittimità sollevata dal Tribunale, allora competente, relativa alla circostanza che il giudizio di convalida del provvedimento di accompagnamento alla frontiera dovesse svolgersi in contraddittorio davanti al giudice, prima della sua esecuzione. Si trattò di una reazione sbagliata, che sviliva il significato garantistico della pronuncia della Corte, come evidenziato da A. CAPUTO, L. PEPINO, *Giudice di pace e habeas corpus dopo le modifiche al testo unico sull'immigrazione*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 3, 2004, 13 ss., dal momento che stravolse «il ruolo del giudice di pace, attribuendogli competenze non in linea con il significato costituzionale della riserva di giurisdizione e con la stessa fisionomia ordinamentale di tale figura onoraria».

³² In argomento si v. i molteplici rilievi, anche in punto di legittimità costituzionale, di F. CORVAIA, *Lo straniero e i suoi giudici*, in *Diritto costituzionale*, 2, 2020, 167 ss. In senso analogo M. BENVENUTI, *op. ult. cit.*, 411, a proposito della competenza del giudice di pace sull'accompagnamento coattivo alla frontiera e delle modalità procedurali del giudizio di convalida, parla di un soggetto la cui libertà personale è collocata «in un pernicioso stato di minorità ordinamentale».

³³ Cfr. Corte di Cassazione, ordinanza n. 11100 del 2013.

e routinario che di norma conduce alla convalida degli atti disposti dall'autorità di pubblica sicurezza³⁴. Come si fa notare³⁵, la magistratura onoraria non ha la forza istituzionale sufficiente a contrastare l'operato dell'amministrazione dell'interno e non è nemmeno posta nelle condizioni ambientali per poter svolgere un giudizio imparziale, dal momento che l'art. 13, comma 5-ter, TUI stabilisce che le udienze di convalida si svolgono in locali messi a disposizione dalle questure, come all'interno degli stessi CPR. Il disagio di dover decidere sulla legittimità dei trattenimenti in un contesto fortemente condizionato dalla presenza della forza pubblica, denunciato da un giudice di pace nell'impugnare proprio il comma 5-ter, è stato tuttavia velocemente liquidato dalla Corte costituzionale – ritenendo inammissibile la questione – come mero inconveniente di fatto³⁶.

L'effettività del contraddittorio è inoltre di fatto pregiudicata dalla condizione a dir poco precaria nella quale si trova la persona già soggetta al potere coercitivo dell'autorità amministrativa che ne ha disposto l'espulsione e che la trattiene per portarla (*rectius* tentare di portarla) a compimento, nonché dalla difficoltà, nei tempi stretti e nella situazione data, di predisporre un'adeguata difesa³⁷ da parte di chi assiste legalmente (spesso come avvocato d'ufficio reclutato all'ultimo minuto³⁸) i migranti in questione³⁹. Questa sorta di "estemporanea" convalida giurisdizionale, per di più, non si riferisce solo alla

³⁴ Così come fortemente standardizzata è, a monte, la valutazione della pericolosità del soggetto o del rischio di fuga da parte di questure e prefetture, «che si limitano a costruire una griglia di indici presuntivi in cui anche i giudici restano sostanzialmente intrappolati» (G. CAMPESI, G. FABINI, *op. cit.*, 525).

³⁵ F. CORVAJA, *op. cit.*, 169.

³⁶ Corte costituzionale, ordinanza n. 109 del 2010. Va inoltre aggiunto che, ai sensi dell'art. 6, comma 5, del d.lgs. 142/2015, la partecipazione del richiedente protezione internazionale all'udienza di convalida del provvedimento del questore che dispone il trattenimento o la sua proroga avviene, ove possibile, a distanza, mediante collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza e il centro in cui è trattenuto. La presenza del difensore al fianco dell'interessato non è garantita, ma solo eventuale, mentre è invece costantemente "affiancato" da un operatore della Polizia di Stato, incaricato di attestare l'assenza di impedimenti all'esercizio dei suoi diritti e facoltà. Come si fa notare: «Lo strumento della videoconferenza innesca problematiche a cascata, dalla concreta qualità del contraddittorio al posizionamento dell'interprete, che culminano nel dilemma del difensore, costretto ad assentarsi agli occhi dell'assistito o a quelli di giudice e pubblica amministrazione» (M. VEGLIO, *op. cit.*, 173).

³⁷ Sugli ostacoli nell'accesso agli istituti del gratuito patrocinio – che peraltro copre solo una parte delle spese legali necessarie per questi giudizi – e del diritto all'interprete si v. L. BUSATTA, *L'effettività del diritto d'accesso alla giustizia per gli stranieri*, in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Trento, 2017, 456 ss.

³⁸ È stata respinta, con ordinanza di manifesta infondatezza (Corte costituzionale, ordinanza n. 385 del 2001), la questione relativa al diritto di difesa nel giudizio di convalida perché, secondo la Consulta, anche in caso di nomina del difensore d'ufficio in prossimità dell'udienza, il legale potrà «acquisire al più tardi in quella sede ogni elemento utile alla difesa». Come si osserva: «il rischio che tale acquisizione "in quella sede" avvenga "troppo tardi" è confermato dall'esperienza quotidiana, specie se si considera la mancata previsione di richiedere un termine a difesa, sia pure *ad horas*» (G. SAVIO, *Brevi note sulla pronuncia della Corte costituzionale n. 35/2001 in tema di convalida del trattenimento in C.P.T.*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1, 2002, 108).

³⁹ Lo testimoniano i dati relativi all'anno 2015 elaborati dall'Osservatorio sulla giurisprudenza del Giudice di Pace in materia di Immigrazione, che evidenziavano, quanto ai procedimenti di opposizione all'espulsione, la sistematica assenza del ricorrente al processo «così che l'istruttoria del caso si rivela perlopiù formale, essendo condotta unicamente sulla documentazione disponibile agli atti, e approssimativa» (F. MASTROMARINO, E. RIGO, M. VEGLIO (a cura di), *Lexilium. Osservatorio sulla giurisprudenza in materia di immigrazione del giudice di pace: sintesi dei rapporti 2015*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, 2017, 3). La medesima ricerca metteva inoltre in luce le carenze del controllo giurisdizionale sul trattenimento degli stranieri, come emergeva dalla brevissima durata delle udienze, sintomatica del «carattere spesso sommario del processo»; dalla scarsa partecipazione all'udienza

restrizione già subita – come usualmente previsto – ma opera anche per il futuro⁴⁰, giustificando la prosecuzione del trattenimento amministrativo almeno fino alla prima scadenza prevista, quando il giudice di pace tornerà ad occuparsene in sede di proroga⁴¹. Si tratta per di più di «giudizi senza appello»⁴², ricorribili soltanto per Cassazione, ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost., e secondo un modulo processuale semplificato che solo dopo l'intervento della Corte costituzionale, adita dalla stessa Corte di Cassazione, è stato ricondotto al rispetto dei requisiti minimi richiesti dai principi di difesa e del contraddittorio⁴³.

Un ulteriore elemento che incide sull'effettività della garanzia giurisdizionale riguarda la parcellizzazione dei procedimenti amministrativi relativi al diniego, alla revoca, o al mancato rinnovo del permesso di soggiorno, da un lato, e quelli inerenti all'espulsione amministrativa, dall'altro lato⁴⁴, che a sua volta si riflette sul piano della tutela giurisdizionale, affidata a giudici diversi e articolata in percorsi

da parte del ricorrente, in quanto assente o privo dell'ausilio dell'interprete; da un'attività difensiva prestata per lo più da difensori d'ufficio o comunque nominati a ridosso dell'udienza, e limitata a generiche contestazioni; dall'insufficiente motivazione delle decisioni di convalida – di contro alla scrupolosa argomentazione delle rare decisioni favorevoli al ricorrente – e dal frequente rifiuto da parte dell'autorità giudiziaria di svolgere attività istruttoria su richiesta della difesa (*ivi*, p. 5). A distanza di qualche anno, la situazione non pare essere migliorata, secondo quanto riscontrato nel resoconto dell'Osservatorio sulla giurisprudenza del Giudice di Pace di Torino, che si riferisce ai dati 2022/2023 relativi alle convalide e proroghe dei trattenimenti all'interno del CPR "Brunelleschi" di Torino, che è stato chiuso dal 2023 al 2025, in quanto reso inagibile a seguito di alcuni incendi appiccati dagli stranieri "ospiti" (L. RONCO, *Richiedenti asilo rinchiusi e mandati via: riapre tra le polemiche il centro di permanenza per i rimpatri (Cpr) di corso Brunelleschi a Torino*, in *Torinotoday.it*, 23 marzo 2025. Il più recente report, emblematicamente intitolato «La giurisdizione apparente» (cfr. sul sito ASGI, *La giurisdizione apparente nel Centro di permanenza per il rimpatrio di Torino*, 6 maggio 2024, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2024/05/Lexilium-2024-def.pdf>), conferma le gravi carenze già riscontrate nella precedente indagine, dovute a una giurisprudenza «balbettante, spesso muta, incapace di prendere posizione e di sanzionare i vizi dell'operato della pubblica amministrazione», come evidenziato anche dalle pronunce della Corte di cassazione che in molti casi hanno invece accolto i successivi ricorsi.

⁴⁰ Lo sottolinea A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano», cit., 27.

⁴¹ Lo ricorda anche la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 96 del 2025, che ritiene rilevante la questione di legittimità sollevata dal giudice di pace in sede di convalida del trattenimento di persone straniere presso un CPR disposto dal questore ai sensi dell'art. 14, comma 1, TUI. Infatti, il decreto motivato di convalida «non si limita a confermare la legittimità del precedente provvedimento provvisorio del questore, ma costituisce esso stesso il titolo per la successiva permanenza nel centro per i rimpatri, sicché non vi sono due distinti e autonomi provvedimenti, sia pure collegati fra loro, come nel caso delle misure coercitive applicate contestualmente al provvedimento di convalida del fermo o dell'arresto» (§ 4.2 *Cons. dir.*).

⁴² F. CORVAJA, *op. cit.*, 174.

⁴³ Si v. Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 2025 che ha dichiarato fondata – in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. – la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 14, sesto comma, T.U. sull'immigrazione. La norma impugnata prevedeva che il giudizio in Cassazione per la convalida del trattenimento nel CPR dovesse svolgersi in ossequio alle regole della procedura consensuale in materia di mandato d'arresto europeo. Tuttavia, la Consulta ha ritenuto questa procedura irragionevolmente inadeguata perché non consente un reale confronto tra le parti, né in forma scritta né orale, compromettendo il principio del contraddittorio. Le disposizioni in materia di mandato d'arresto europeo, infatti, presuppongono il consenso della persona alla restrizione della libertà personale, mentre nel caso del trattenimento degli immigrati irregolari manca proprio il consenso, dunque il procedimento deve svolgersi nel contraddittorio tra le parti. Per un commento si v. M.R. DONNARUMMA, *Il principio del contraddittorio quale garanzia fondamentale del giusto processo*, in *Giurisprudenza penale web*, 4, 2025, 1 ss.

⁴⁴ A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano», cit., 35.

processuali separati e non coordinati fra loro⁴⁵. Questa frammentazione rischia però di oscurare la reale unitarietà dell'intero *iter*, offrendo una visione distorta della portata delle decisioni assunte. Esse risultano infatti «come sterilizzate al momento della decisione amministrativa sui permessi, mentre riemergono chiaramente solo all'atto dell'espulsione»⁴⁶, con un effetto di deresponsabilizzazione degli attori istituzionali che intervengono nei diversi segmenti della procedura e dei giudici (amministrativo⁴⁷ e di pace) chiamati a valutarne la legittimità.

Come si fa notare: «Questo gioco di “rimpalli” fra le amministrazioni, e lo “spezzettamento” dei successivi controlli giurisdizionali, finiscono per privare il cittadino extracomunitario della sede, dell'interlocutore e persino del momento adatti per poter provare» il proprio diritto a risiedere legalmente e a non essere trattenuto e espulso con la forza⁴⁸.

La *fictio iuris* di considerare il migrante economico privo di regolare permesso come titolare di un mero interesse legittimo a restare sul territorio, che lo consegna nelle mani della giurisdizione amministrativa, per la materia dei titoli di soggiorno, e alla competenza del giudice di pace sulle privazioni di libertà subite, non vale invece per il richiedente asilo o protezione internazionale, le cui istanze sono invece tutte rimesse alla competenza del giudice ordinario⁴⁹. Anche su questo terreno, tuttavia, le scelte del legislatore si sono ispirate ad una logica “minimalista” – a partire dalla composizione monocratica dell'organo giudicante – o meramente opportunistica, come quella ultima di spostare la competenza sulla convalida dei trattenimenti dei richiedenti protezione disposti dal Questore (ex art. 6 comma 3 del d.lgs. 142 del 2015) dalle sezioni specializzate dei Tribunali alle sezioni penali delle Corti d'Appello⁵⁰.

⁴⁵ Sulle conseguenze del mancato collegamento tra i giudizi, amministrativo e ordinario, si v. E. ZAMBELLI, *Lo straniero di fronte all'esecuzione del provvedimento amministrativo di espulsione: principi costituzionali e discutibili scelte legislative*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 febbraio 2005.

⁴⁶ A. CARMINATI, *Non sempre l'esperienza insegna. “Vecchi” problemi di illegittimità nella nuova “sanatoria” per gli immigrati irregolari*, in *Rivista AIC*, 4, 2012, 21.

⁴⁷ Sulla tutela apprestata dai giudici amministrativi rispetto ai provvedimenti che incidono negativamente sulla sfera giuridica delle persone straniere, si veda C. FELIZIANI, *Giustizia amministrativa ed immigrazione. A proposito di alcuni nodi irrisolti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2/2019, 267 ss., che riconosce una meritevole – per quanto insufficiente – tendenza della giurisprudenza amministrativa a oltrepassare le rigide maglie del diritto positivo elaborando soluzioni orientate a criteri di ragionevolezza o ispirate a una logica personalistica, anche grazie al dialogo multilivello con le Corti europee. Ne deriva, tuttavia, uno scarto tra legalità formale e sostanziale che, se non affrontato, espone il migrante, oltre alle molteplici difficoltà già segnalate, anche all'incognita di doversi confrontare con un sistema di giustizia dagli esiti imprevedibili. In tema v. anche A. CASSATELLA, *Il giudice amministrativo quale “inventore” di diritto*, in M. SAVINO, D. VITIELLO, *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio*, Napoli, 2023, 225 ss.; G. TROPEA, *Il dibattito sull'ubi consistam del giudice amministrativo nella materia migratoria*, in M. SAVINO, D. VITIELLO (a cura di), *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio*, Napoli, 2023, 244 ss.

⁴⁸ A. CARMINATI, *op. cit.*, 21.

⁴⁹ A. CIERVO, *op. cit.*, 276, ad avviso del quale un unico giudice, ordinario e togato, dovrebbe occuparsi dello *status libertatis* dello straniero, a prescindere dal fatto che sia un migrante economico irregolare ovvero un richiedente asilo.

⁵⁰ Ai sensi dell'art. 5-bis del d.l. 13 del 2017, introdotto dal d.l. 145 del 2024 e modificato dalla l. di conversione 187 del 2024: «Per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-bis e 6-ter del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e dell'articolo 10-ter, comma 3, quarto periodo, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché per la convalida delle misure



3. I diritti compressi dentro i CPR

Il venir meno della libertà personale trascina con sé la sistematica compromissione di altri diritti fondamentali, una volta varcate le soglie dei centri, dove le tutele costituzionali restano sospese e si accede ad un regime di eccezione istituzionalizzato. Invero, trattandosi di «detenzione senza reato»⁵¹, e dunque priva di ogni connotazione di carattere sanzionatorio e securitario⁵², non sono in principio applicabili le restrizioni previste dall'ordinamento penitenziario nei confronti di imputati e condannati reclusi⁵³. Più in generale, occorrerebbe semmai partire dal presupposto che, pur nella costrizione imposta dal trattenimento in uno spazio chiuso, le condizioni di vita all'interno dei CPR dovrebbero tendere, per quanto possibile, alla "normalità"⁵⁴, elevandosi ben al di sopra del canone – minimo e di

adottate ai sensi dell'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142 del 2015 è competente la corte d'appello di cui all'articolo 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida. Nei procedimenti di cui al comma 1, la corte d'appello giudica in composizione monocratica». Il trasferimento di competenza è divenuto efficace dopo soli trenta giorni dalla pubblicazione della legge di conversione che ha peraltro soppresso l'obbligo dei consiglieri di curare la propria formazione annuale nella materia della protezione internazionale, contemplato invece nel testo originario del decreto. Tale disposizione è stata impugnata davanti alla Corte costituzionale dalla Corte d'Appello di Lecce, con ordinanza 129 del 5 giugno 2025 (in G. Uff., I spec., n. 27 del 2 luglio 2025), denunciando la violazione dell'art. 77 Cost., per l'evidente assenza dei presupposti di necessità e urgenza dell' (immotivato) intervento legislativo, nonché degli artt. 3 e 111 Cost., per manifesta irragionevolezza della riforma processuale che introduce «una competenza della Corte di appello, derogatoria rispetto alla ordinaria competenza di secondo grado della Corte di Appello, nonché una competenza penale in una materia che prescinde completamente dalla commissione di fatti di reato, ed oltretutto vanificano totalmente l'esigenza di specializzazione nella materia della immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione». Inoltre, lasciando inalterata la competenza civile delle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali e competenti per i giudizi avverso i provvedimenti della Commissione territoriale che decide sulle domande di protezione internazionale, la riforma dà luogo «ad un sistema del tutto irragionevole e confuso, con un intreccio e una sovrapposizione di competenze tra i diversi organi giurisdizionali e il concreto rischio di interferenze e contrasti delle decisioni assunte in riferimento ad uno stesso soggetto, nonché ad una ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri casi di convalide dei trattenimenti».

⁵¹ G. CAMPESI, G. FABINI, *op. cit.*, 516.

⁵² Fatta solo salva l'ipotesi dell'espulsione con trattenimento disposta nei confronti del migrante "pericoloso" che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o che risulti condannato, anche con sentenza non definitiva, per i reati contemplati all'art. 4, comma 3, TUI. Tuttavia, la valutazione giuridica della pericolosità, effettuata dall'autorità di pubblica sicurezza, si basa su indicatori spesso generici o presuntivi, non sempre sorretti da riscontri oggettivi, e pertanto suscettibili di un uso discrezionale, se non arbitrario. In base ai dati raccolti dall'Osservatorio sulla giurisprudenza del Giudice di Pace in materia di Immigrazione, «gran parte dei migranti che le prefetture considerano 'pericolosi' sono in sostanza gravati da precedenti penali o 'di polizia', che altro non sono se non un riflesso del processo di criminalizzazione dell'immigrazione irregolare e dell'attenzione particolare che lo 'sguardo' delle agenzie di controllo rivolge a tale fascia di popolazione». Così, G. CAMPESI, G. FABINI, *op. cit.*, 526, che fanno altresì notare come «La parte più significativa dei reati contestati ai migranti 'pericolosi' ha tuttavia a che fare con comportamenti legati alla sussistenza economica».

⁵³ In questo senso si è espressa da ultimo anche la Corte costituzionale, osservando che per colmare la riscontrata lacuna in merito alla disciplina dei modi del trattenimento nei CPR, non può essere applicato in via analogica l'ordinamento penitenziario «dovendo la detenzione amministrativa presso il CPR restare estranea a ogni connotazione di carattere sanzionatorio» (Corte costituzionale, sentenza 96 del 2025, § 11 *Cons. dir.*).

⁵⁴ Vale la pena ricordare che persino nei confronti dei detenuti/rei in carcere, la reg. 5 delle Regole penitenziarie europee adottate dal Consiglio d'Europa, stabilisce: «La vita in carcere deve essere il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera».

inafferrabile consistenza⁵⁵ – del rispetto della dignità umana⁵⁶ e del divieto di tortura o di pene inumane e degradanti⁵⁷. In quest’ottica, si giustifica la compressione di altri diritti, oltre a quello della libertà, solo se, di volta in volta, adeguatamente e motivatamente controbilanciata dalla reale necessità di soddisfare diritti e interessi di pari grado all’interno di una comunità ristretta⁵⁸.

Così, ad esempio, l’obiettivo legittimo di assicurare un’ordinata e pacifica convivenza tra gli “ospiti” del centro, non impedisce l’esercizio della libertà di corrispondenza anche telefonica con l’esterno – come ribadito dall’art. 14, secondo comma, TUI – o la libertà di navigare in internet⁵⁹, e non sembra pertanto poter giustificare la prassi della confisca del cellulare personale. Viceversa, secondo la direttiva del Ministro dell’interno 19 maggio 2022 (c.d. direttiva Lamorgese), che detta alcuni criteri per l’organizzazione dei CPR, «Il cellulare di proprietà dello straniero può essere consegnato allo stesso per consultare i numeri contenuti in rubrica nonché, se privo della telecamera, per il tempo strettamente necessario ad effettuare le chiamate, in casi di necessità ed urgenza»⁶⁰. Si tratta di una disposizione di dubbia legittimità, che incide su uno strumento ormai imprescindibile nella vita quotidiana, tanto più essenziale, nel caso del migrante trattenuto, per mantenersi a stretto contatto con i propri affetti, specie se lontani⁶¹, o per colmare la distanza sociale col mondo esterno, evitando l’isolamento e la sofferenza che ne deriva.

⁵⁵ In altri termini, non è sufficiente che all’interno dei CPR siano evitati maltrattamenti o siano garantiti i “servizi” minimi indispensabili; piuttosto, bisogna assicurare condizioni di vita realmente dignitose e il più possibile “normali”. Invero, non basta garantire che all’interno dei luoghi detentivi – CPR ma le stesse carceri – non si verifichino torture o trattamenti inumani o degradanti poiché è necessario porre le condizioni affinché l’esistenza delle persone ivi trattenute sia comunque dignitosa. In questi termini si pronuncia anche A. MASSARO, *Salute e sicurezza nei luoghi di detenzione: coordinate di un binomio complesso*, in ID. (a cura di), *La tutela della salute nei luoghi di detenzione. Un’indagine di diritto penale introno a carcere, REMS e CPR*, Roma, 2017, 29.

⁵⁶ Questa soglia minima indefettibile è ribadita anche dalla normativa europea, in base alla quale «i cittadini di paesi terzi che sono trattenuti dovrebbero essere trattati in modo umano e dignitoso, nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e in conformità del diritto nazionale e internazionale» (considerando 17 della direttiva 2008/115/CE) ed è «opportuno» (*sic!*) che i richiedenti protezione internazionale che si trovano in stato di trattenimento «siano trattati nel pieno rispetto della dignità umana e che la loro accoglienza sia configurata specificamente per rispondere alle loro esigenze in tale situazione» (considerando 18 della direttiva 2013/33/UE).

⁵⁷ Già in diverse occasioni (cfr. N. COCCO, C. DI LUCIANO, C. L. LANDRI, G. PAPOTTI, *La tutela della salute nei CPR: un diritto trattenuto*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3, 2024, 11, nt. 49) la Corte europea dei diritti dell’uomo ha accolto ricorsi presentati in via d’urgenza (art. 39 del Regolamento) a tutela della salute fisica e psichica di persone trattenute nei CPR, riconoscendo la violazione dell’art. 3 CEDU da parte dello Stato italiano per l’inadeguatezza delle condizioni detentive, specie in presenza di patologie gravi o fragilità personali. Si trattava pertanto di casi di tale gravità che, lungi dal riflettere il dovere della Repubblica di tutelare il fondamentale diritto alla salute – anche dentro i CPR dove le persone sono per di più totalmente affidate alla responsabilità dello Stato – rappresentavano addirittura una forma di tortura e di trattamento disumano e degradante.

⁵⁸ Per considerazioni analoghe, riferite alle limitazioni dei diritti delle persone detenute in esecuzione di una sentenza di condanna, o nel corso di un procedimento penale, cfr. M. RUOTOLO, *La libertà della persona in stato di detenzione*, in *Osservatorio costituzionale*, 6, 2021, 253 ss., il quale osserva che, anche dentro il carcere «l’applicazione di una condanna alla pena detentiva dovrebbe tradursi esclusivamente in limitazione della libertà personale, con conseguenti restrizioni della possibilità di libera locomozione».

⁵⁹ Si v. M.R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, in *MediaLaws*, 4, 2021, 58 ss.

⁶⁰ Cfr. art. 5, sesto comma, Direttiva 19 maggio 2022.

⁶¹ Il migrante irregolare, nella maggior parte dei casi, non dispone in Italia di una rete familiare di sostegno in grado di esercitare direttamente il diritto di visita all’interno del CPR. Inoltre, la possibilità di «usufruire del servizio telefonico tramite gli apparecchi disponibili nel centro, utilizzando la scheda telefonica consegnata al



La direttiva ministeriale del 2022 non tiene peraltro conto degli *Standard per la privazione della libertà delle persone migranti* fissati dal Garante nazionale delle persone private della libertà, secondo cui: «Le comunicazioni fra le persone migranti in detenzione amministrativa e il mondo esterno non devono essere sottoposte a controlli o censure, a meno che tali misure siano disposte da un organo giudiziario allo scopo di tutelare interessi pubblici prevalenti. Salvo che nei casi individuali disposti dall'autorità giudiziaria, alle persone migranti in detenzione amministrativa non può essere impedito l'uso di strumenti di chiamata o video-chiamata, anche se collegati con reti telematiche esterne»⁶². Se, dunque, non ricorrono motivazioni specifiche, concrete e particolarmente rilevanti, tali da giustificare la compressione del diritto a comunicare – e a farlo inoltre con modalità di per sé pienamente compatibili con l'esercizio di tale diritto anche all'interno dello spazio chiuso del centro –, non può ritenersi legittimo il divieto generalizzato e aprioristico di utilizzare il proprio cellulare personale (che deve essere consegnato insieme ad altri effetti, il cui uso è ugualmente vietato in quanto astrattamente ritenuto pericoloso o inadatto alla convivenza nel centro), né quello di accedere a Internet, così come imposto dalla direttiva⁶³. Opportunamente, a tal proposito, il Garante richiama invece la necessità che tale divieto sia eventualmente previsto *nei casi individuali disposti dall'autorità giudiziaria*.

Anche il diritto alla salute dentro i CPR non sembra essere sufficientemente garantito, a livello normativo e nella prassi. Infatti, il TUI non prevede alcuna disposizione specifica volta a tutelare il diritto alla salute delle persone trattenute, limitandosi al semplice richiamo dell'art. 14 che, al secondo comma, prevede che all'interno dei centri debbano essere assicurati adeguati standard igienico-sanitari. Per tutto il resto, la fonte legislativa rimanda all'art. 21 del d.P.R. n. 394 del 1999, che a sua volta contiene generici riferimenti ai servizi sanitari essenziali, alla direttiva Lamorgese, e allo schema di capitolato d'appalto per l'affidamento della gestione dei CPR a enti privati (decreto del Ministro dell'interno del 27 marzo 2024).

Ne deriva che la definizione dei servizi offerti all'interno dei CPR è sostanzialmente rimessa agli enti gestori dei centri, vincitori delle gare d'appalto. «Enti terzi, che, in quanto operatori economici, minimizzano i servizi per massimizzare il profitto»⁶⁴ a discapito della salute degli «ospiti» dei centri. Infatti, stando alla direttiva del Ministro dell'interno, gli enti gestori dei centri dovrebbero ospitare solo persone che hanno superato la visita di idoneità alla vita ristretta e di comunità. Visite che tuttavia sono spesso condotte in maniera superficiale, *in primis* perché il personale sanitario non è neppure

momento dell'ingresso e comunque prima della convalida o altra scheda acquistata utilizzando il pocket money» (cfr. la Carta dei diritti e dei doveri dello straniero nel Centro di permanenza per il rimpatrio, lett. I), allegata alla Direttiva del Ministero dell'interno del 19 maggio 2022, si rivela inadeguata per le comunicazioni internazionali o intercontinentali: il credito si esaurisce rapidamente e, se l'interlocutore non risponde nel ristretto lasso di tempo in cui è concesso l'uso del telefono, sfuma anche quell'unico contatto, seppur occasionale.

⁶² Cfr. lo standard 8, sul rispetto della vita privata e familiare, definito dal GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Norme e normalità. Standard per la privazione della libertà delle persone migranti. Raccolta delle Raccomandazioni 2016-2018*, <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/re-sources/cms/documents/ef9c34b393cd0cb6960fd724d590f062.pdf>, 109.

⁶³ Sulla decisione del Tribunale di Milano (ordinanza 23 febbraio 2021), adita con ricorso ex 700 c.p.c., di consentire ad un richiedente protezione internazionale di detenere e utilizzare il cellulare di sua proprietà, cfr. G. MENTASTI, *La libertà di corrispondenza nel CPR e la (mancata) regolamentazione delle condizioni di trattenimento degli stranieri in attesa di espulsione*, in *Sistema penale*, 15 settembre 2021.

⁶⁴ N. COCCO, C. DI LUCIANO, C. L. LANDRI, G. PAPOTTI, *op. cit.*, 3.

sufficiente a fare fronte alla popolazione trattenuta; di conseguenza, le visite si sostanziano nell'accertamento dell'assenza di malattie infettive o contagiose onde evitare problemi di gestione sanitaria all'interno della comunità ristretta⁶⁵, non prendendo in alcun modo in considerazione la salute mentale e/o l'assistenza psicologica di persone che possono aver subito traumi e/o violenze nel proprio Paese o durante il viaggio⁶⁶.

In questo contesto, normativo e di fatto, risulta evidente lo scarto tra il dovere della Repubblica di tutelare il diritto fondamentale alla salute – inteso sia come diritto di libertà, sia come diritto sociale – e le condizioni materiali di vita nei CPR, dove le persone trattenute si trovano in uno stato di completa soggezione al potere pubblico. Così, mentre l'immigrato irregolare in condizione di libertà conserva, ai sensi del TUI, il diritto di accedere alle cure urgenti e essenziali, ancorché continuative⁶⁷, chi è trattenuto in un centro si trova in una posizione giuridica peculiare, non potendo provvedere autonomamente ai propri bisogni. In questa prospettiva, si può persino valutare se la soglia di tutela dei diritti delle persone trattenute debba attestarsi al minimo normalmente garantito agli immigrati irregolari. Oppure se lo Stato, che ne assume la completa responsabilità, debba innalzarlo, equiparandolo senz'altro a quello assicurato agli stranieri regolarmente iscritti al Servizio sanitario nazionale, a loro volta parificati ai cittadini italiani. Del resto, in un certo senso queste persone non sono più semplici soggiornanti *di fatto*, ma anche *di diritto*, in quanto legalmente trattenuti, sia pure come migranti espulsi. Eppure, paradossalmente, dentro i CPR si registra un arretramento persino rispetto ai livelli minimi di tutela, con riguardo alle condizioni «igienico-sanitari[e] e [a]llo stato delle persone migranti detenute, che presentano spesso gravi problematiche di salute fisica e mentale, esacerbate dal contesto del CPR stesso nonché dalle difficoltà di accesso a standard sanitari di qualità garantiti dal Sistema Sanitario Nazionale», cui si aggiunge «l'accertato abuso e misuse di psicofarmaci»⁶⁸. Condizioni di vita che, lungi dal riflettere il richiamato dovere della Repubblica di tutelare appieno la salute dei migranti trattenuti, hanno concretato addirittura una forma di tortura e di trattamento disumano e degradante, come ha

⁶⁵ Di questo v'è testimonianza anche in ASGI, NO-CPR, SOCIETÀ ITALIANA DI MEDICINA DELLE MIGRAZIONI, *Appello per una campagna di presa di coscienza dei medici sulla certificazione di idoneità delle persone migranti alla vita nei CPR*, 19 gennaio 2024, 2.

⁶⁶ Come limpidamente osserva F. BIONDI DAL MONTE, *I richiedenti asilo e i diritti dell'integrazione*, in *Diritto costituzionale*, 2, 2020, spec. 131.

⁶⁷ Si v. art. 35, primo comma, TUI (C. CORSI, *Il diritto alla salute alla prova delle migrazioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2019, 57 ha osservato che l'indeterminatezza dell'art. 35 T.U. sull'immigrazione finisce per rimettere la tutela della salute della persona immigrata irregolarmente alla discrezionalità del medico, posto che «cure essenziali non è sinonimo di cure di “assoluta urgenza”»). La Circolare del Ministero della sanità 24 marzo 2000, n. 5 non fa alcun riferimento al concetto di “cure necessarie”, mentre si occupa di definire quelle “urgenti” e quelle “essenziali” (la citata circolare sancisce infatti che «per cure urgenti si intendono le cure che non possono essere differite senza pericolo per la vita o danno per la salute della persona; per cure essenziali si intendono le prestazioni sanitarie, diagnostiche e terapeutiche, relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine, ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita (complicanze, cronicizzazioni o aggravamenti»)). Inoltre, la distinzione tra le due richiamate categorie è stata specificata dalla giurisprudenza di legittimità, la quale vi ha incluso la medicina d'urgenza e tutte le prestazioni a vario titolo considerate fondamentali per la sopravvivenza delle persone, comprese le pratiche riabilitative; cfr. Corte di Cassazione, Sezione I, sentenza n. 15830 del 2001; n. 20561 del 2006; n. 1531 del 2008; Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 14500 del 2013.

⁶⁸ ASGI, NO-CPR, SOCIETÀ ITALIANA DI MEDICINA DELLE MIGRAZIONI, *op. cit.*, 1-2. Sul punto si rinvia, in questo numero della *Rivista*, al contributo di A. Mazzola.



denunciato in più occasioni la Corte europea dei diritti dell'uomo con le sentenze di condanna del nostro Paese⁶⁹, nonché il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti⁷⁰.

Pertanto, la mortificazione ingiustificata di altri diritti – come quello ad informarsi e a comunicare con modalità tecnologicamente efficienti, a un alloggio adeguato, alla pratica sportiva, alla vita di relazione⁷¹, all'istruzione etc. – a sua volta non può che incidere sul benessere psico-fisico della persona detenuta, ed in modo tanto più grave quanto più si allunghi il periodo del trattenimento, che può raggiungere 18 interminabili mesi. Per chi non accetta di vivere in queste condizioni, «la ricerca della libertà»⁷² slitta «dalle aule di giustizia alla superficie dei corpi»⁷³, i quali diventano «autentici tavoli delle trattative sui quali negoziare l'uscita dal Centro attraverso il digiuno, le labbra cucite, i metalli ingoiati»⁷⁴. Oppure, la rabbia e la disperazione si traducono in forme collettive di protesta, a volte anche in forme violente, che hanno offerto il destro a taluni rappresentanti delle istituzioni per riversare sugli stessi migranti la responsabilità delle inaccettabili condizioni di vita dentro i centri⁷⁵, e per criminalizzare a priori ogni forma di resistenza, anche quella passiva⁷⁶.

⁶⁹ In diverse occasioni la Corte EDU ha accolto ricorsi presentati in via d'urgenza (art. 39 del Regolamento) a tutela della salute fisica e psichica di persone trattenute nei CPR, riconoscendo la violazione dell'art. 3 CEDU da parte dello Stato italiano per l'inadeguatezza delle condizioni detentive, specie in presenza di patologie gravi o di fragilità personali. Cfr. la Causa *Ben Fredi c. Italia* (ric. 13132/24) con la quale la Corte ha ordinato il trasferimento del ricorrente dal CPR di Trapani a una struttura idonea ordinando allo Stato italiano di adeguare agli standard di vivibilità il centro di accoglienza; la Causa *A.Z. c. Italia* del 4 luglio 2024 (ric. n. 29926/20) con la quale la Corte EDU ha ordinato al Governo italiano il rilascio e l'immediato trasferimento in una struttura idonea di una donna affetta da patologia psichiatrica. Tra le pronunce della Corte EDU che dispongono il trasferimento degli immigrati dai CPR a strutture idonee per la cura delle patologie psichiatriche si segnalano anche il caso *E.M. c. Italia* (ric. 6898/24) e il caso *H.B. c. Italia* (ric. 11384/24). Richiami a questa giurisprudenza in N. COCCO, C. DI LUCIANO, C. L. LANDRI, G. PAPOTTI, *op. cit.*, 11, nt. 49.

⁷⁰ EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE AND INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, from 2 to 12 April 2024, Strasbourg, 13 December 2024.

⁷¹ In cui dovrebbe rientrare il diritto alla libera espressione dell'affettività anche nella componente sessuale, così come inequivocabilmente sancito dalla Corte costituzionale nella storica sentenza 10 del 2024, nei confronti dei detenuti in carcere, quando «non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina». Ragioni che, tanto più nei confronti dei migranti trattenuti nei CPR, non possono derivare da mere difficoltà organizzative.

⁷² M. VEGLIO, *op. cit.*, 174.

⁷³ INTERNATIONAL UNIVERSITY COLLEGE, *Uscita di emergenza. La tutela della salute dei trattenuti nel Cpr di Torino*, 2018, 51.

⁷⁴ M. VEGLIO, *op. cit.*, 174.

⁷⁵ Si v. le dichiarazioni alla stampa del Ministro dell'Interno Piantedosi il quale, in merito alle inchieste giudiziarie sulla gestione dei CPR, ha attribuito le criticità emerse non già a carenze strutturali o a trattamenti inumani, ma alla condotta degli stessi trattenuti, affermando: «l'opera di vandalizzazione che viene fatta dalle persone che sono dentro non consente sempre che siano nelle condizioni migliori». Ha quindi escluso che le proteste possano essere riconducibili alle condizioni detentive, aggiungendo: «Se i Cpr non vengono devastati vengono mantenuti in condizioni più accettabili». (A. BRAGA, *Piantedosi sui Cpr inumani: «Vandalizzati dai migranti»*, in *il manifesto*, 20 febbraio 2024).

⁷⁶ L'art. 27 del decreto-legge n. 48 del 2025 ha inserito nell'art. 14 TUI il comma 7.1. che punisce con la reclusione da uno a quattro anni chi «partecipa ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza da pubblici ufficiali o incaricati di

Nonostante le rilevate lacune normative (in specie legislative) sulle condizioni del trattenimento, tuttavia, i CPR non possono già ora essere considerati “zona franca” del controllo giurisdizionale, e le violazioni dei diritti individuali devono poter essere fatte valere in ogni tempo – e non solo in occasione delle proroghe della misura – davanti a un giudice. In assenza della specifica individuazione del modulo procedimentale più adeguato e dell'autorità giudiziaria competente⁷⁷, la dottrina⁷⁸ e, da ultimo, la Corte costituzionale⁷⁹ hanno individuato nel giudice di pace, e nel rimedio dei provvedimenti d'urgenza ex art. 700 c.p.c., e dunque nella tutela preventiva cautelare, «gli strumenti minimi della giurisdizione costituzionalmente necessaria, che deve, cioè, essere indispensabilmente attribuita al giudice, in forza degli artt. 24 e 111 Cost.»⁸⁰. Non è molto, tenuto conto delle difficoltà a esercitare appieno il diritto di difesa e dell'inidoneità del giudice competente, come sopra già evidenziato. Non è, per di più, nemmeno una tutela «paragonabile a quella assicurata alle persone detenute dalla legge sull'ordinamento giudiziario»⁸¹.

Sarà ancora più difficile tutelare i diritti delle persone trattenute nei centri situati al di fuori del territorio nazionale, in forza del Protocollo Italia-Albania e della trasformazione di queste strutture, inizialmente destinate al respingimento dei migranti intercettati via mare e provenienti da Paesi considerati sicuri, in veri e propri centri di trattenimento⁸².

pubblico servizio, commessi da tre o più persone riunite», e comprende tra gli atti di resistenza anche «le condotte di resistenza passiva che, avuto riguardo al numero delle persone coinvolte e al contesto in cui operano i pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio, impediscono il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza». Sul c.d. decreto sicurezza v. per tutti M. RUOTOLO, *Sicurezza e disprezzo dell'altro*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2025, 10-16 e G. AZZARITI, *Democrazia e sicurezza*, in *Questione giustizia*, 9 aprile 2025. La riforma potrebbe peraltro escludere il riconoscimento della scriminante della legittima difesa, per i danni alle cose e alle strutture compiuti durante le rivolte nei CPR, come invece deciso dal Tribunale di Crotone (Trib. Crotone, 12 dicembre 2012, n. 1410) che ha escluso l'antigiuridicità dei fatti accaduti nell'(ex) CIE di perché posti in essere al fine di reagire alla compressione in atto dei loro diritti di libertà e non potendo, secondo il giudice, efficacemente ricorrere ad altre forme di contrasto. A commento della decisione si v. A. GABOARDI, *Difesa legittima e «C.I.E.»*. *La vulnerabilità giuridica di una detenzione “fuori legge”*, in *Diritto penale contemporaneo*, 10 ottobre 2013.

⁷⁷ Come indicato dalla Corte costituzionale, nel monito rivolto al legislatore con la sentenza n. 96 del 2025, «All'adozione con fonte primaria delle modalità del trattenimento dovrà quindi conseguire la definizione di una più immediata ed efficace tutela processuale, anche attraverso l'individuazione del giudice competente e la predisposizione di un modulo procedimentale nel quale il trattenuto possa agire direttamente» (§ 13 *Cons. dir.*).

⁷⁸ Cfr. A. CIERVO, *op. cit.*, 276, secondo il quale «le strade giudiziarie per lamentare la lesione delle modalità detentive del trattenimento nei Cpr sembrano limitate ai soli ricorsi d'urgenza ex art. 700 c.p.c.: si tratta di uno strumento processuale molto importante, anche perché sostanzialmente l'unico al momento utilizzabile» e M. BENVENUTI, *Il trattenimento*, cit., 7, che considera però praticabile, accanto al rimedio generale di cui all'art. 700 c.p.c., anche un controllo pieno e specifico sui modi del trattenimento da parte del giudice di pace in sede di convalida (e di proroga) dello stesso.

⁷⁹ Nello stesso senso si è pronunciata, pochi giorni prima, la Corte EDU nel caso *Mansouri c. Italia*, 29 aprile 2025 (decisione 63386/16), ritenendo che i rimedi indicati nelle memorie difensive dal Governo italiano (artt. 2043 c.c. e 700 c.p.c.) sono idonei a verificare la legittimità della detenzione e ad assicurare anche un risarcimento alla persona che l'ha subita. Né l'assenza di precedenti giurisprudenziali specifici – secondo la Corte – esclude l'efficacia del rimedio, poiché spetta al ricorrente attivarlo e contribuire allo sviluppo della giurisprudenza interna.

⁸⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 96 del 2025, § 13 *Cons. dir.*

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Del resto, la prima sezione penale della Corte di Cassazione, con l'ordinanza n. 4308/2025, depositata il 31 gennaio 2025, ha sollevato una questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale ravvisando nella



Ma proprio a fronte di tutte le difficoltà richiamate e, al contempo, dell'entità della "posta in gioco", è necessario che tutti coloro che operano in questo campo del diritto – l'autorità amministrativa, gli avvocati e i giudici, *in primis*, ma anche gli *amici curiae* davanti alla Corte costituzionale, e la dottrina chiamata a ricercare soluzioni giuridicamente praticabili⁸³ e a sostenere "nonostante tutto" l'attivazione degli strumenti di controllo della legittimità costituzionale⁸⁴ – si impegnino a fondo per cercare di assicurare che, pur con questi limitati e inadeguati strumenti di giustizia, i migranti trattenuti non siano abbandonati a sé stessi e che non siano estromessi con violenza dallo Stato di diritto, prima di essere espulsi con la forza dal territorio dello Stato.

Cassini

legge n. 187 del 2024 la lesione del diritto di difesa delle persone trattenute nei centri di detenzione amministrativa, ivi compresi quelli che si trovano nel territorio albanese. In particolare, la legge ha modificato la procedura in frontiera e le regole processuali, comprimendo i termini per impugnare i decreti di trattenimento emessi dai questori, fino a mettere in discussione la reale efficacia del diritto alla difesa sancito dall'art. 24 Cost. Sul problema della compressione e lesione del diritto di difesa per i migranti trattenuti nei centri albanesi si vedano almeno A. CIERVO, *Il protocollo stipulato tra Italia ed Albania in materia di immigrazione alla prova del Parlamento*, in *Diario di diritto pubblico*, 28 marzo 2024; G. MENTASTI, *Trattenimento dei richiedenti asilo in Albania: tra mancate convalide, ricorsi e decretazione d'urgenza. Una breve guida, per farsi un'idea*, in *Sistema penale*, 10, 2024; F. VASSALLO PALEOLOGO, *Detenzione amministrativa senza diritto di difesa, adesso si attende la Corte costituzionale, anche sul CPR in Albania*, in *ADIF*, 4 febbraio 2025; A. CAMILLI, *Tutte le criticità dei nuovi centri di espulsione in Albania*, in *Internazionale*, 14 aprile 2025; nonché l'ampia disamina offerta da ASGI, *La Commissione europea monitora il protocollo Italia-Albania, ma l'interferenza con il diritto UE è già evidente*, *Policy Paper* – Marzo 2025. Si veda, inoltre, in questo numero della *Rivista*, al contributo di L. Masera. Da indiscrezioni giornalistiche risulta, infine, che l'Ufficio del massimario della Corte di Cassazione si sia espresso sul protocollo Italia-Albania attraverso una relazione datata 18 giugno 2025 e tuttavia non resa pubblica; dalle fonti di stampa si apprende che l'Ufficio del massimario denuncia l'incompatibilità dei CPR albanesi non solo con la Costituzione repubblicana, ma anche con l'adesione del nostro Paese all'ordinamento europeo e internazionale. La relazione dovrebbe altresì fare riferimento alle denunce di violazioni del diritto alla salute, alla libertà personale e alla difesa.

⁸³ Per esempio, riflettendo intorno alla possibilità di disapplicare le norme di rango sub-legislativo per far ri-espandere quei diritti dei migranti trattenuti che solo la legge, e purché in modo ragionevole, può pretendere di limitare.

⁸⁴ Vanno in questa direzione gli inviti rivolti ai giudici di pace, in occasione di un incontro di formazione sulla detenzione amministrativa dei migranti, ad «essere all'altezza» del compito loro affidato e, nello specifico, ad avvalersi del «potere/dovere di sollevare una questione di legittimità costituzionale ogni qual volta questa, oltre che rilevante, sia (almeno) non manifestamente infondata», da M. BENVENUTI, *Il trattenimento*, cit., 5.

