



# BioLaw Journal

## Rivista di BioDiritto



UNIVERSITÀ  
DI TRENTO

2 25

### *Special Issue*

*a cura di A. Carminati,  
C. Ferrari Aggradi*



**Special Issue || La sofferenza dei reclusi senza colpa.  
Un'analisi giuridica e psicosociale dei  
Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR)**

The online Journal about law and life sciences

# BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto

**Editor in chief:** Carlo Casonato

**Steering Committee:** Roberto Bin, Antonio D'Aloia, Alessandro Pajno

**Scientific Committee:**

Roberto Andorno, Vittorio Angiolini, Charles H. Baron, Alberto Bondolfi, Paolo Benciolini, Patrizia Borsellino, Roger Brownsword, Massimiano Bucchi, Stefano Canestrari, Cinzia Caporale, Maria Chiara Carrozza, Paolo Carrozza (†), Lorenzo Chieffi, Ricardo Chueca Rodríguez, Roberto Cingolani, Roberto Giovanni Conti, Roberto Dias, Frédérique Dreifuss-Netter, Gilda Ferrando, Silvio Garattini, Francesca Giardina, Stefano Guizzi, Stéphanie Hennette-Vaucher, Juan Alberto Lecaros, Sheila McLean, Laura Palazzani, Marco Pandolfi, Barbara Pezzini, Cinzia Picocchi, Alessandra Pioggia, Anna Maria Poggi, Carlo Alberto Redi, Fernando Rey Martinez, Stefano Rodotà (†), Carlos Maria Romeo Casabona, Amedeo Santosuosso, Stefano Semplici, Paula Siverino Bavio, Mariachiara Tallacchini, Chiara Tripodina, Gianni Tognoni, Paolo Veronesi, Umberto Veronesi (†), Paolo Zatti

**Associate Editors:** Lucia Busatta and Marta Tomasi

**Editorial Boards:**

**Trento:** Giorgia Bincoletto, Lucia Busatta, Marta Fasan, Paolo Guarda, Antonio Iannuzzi, Ilja Richard Pavone, Simone Penasa, Mariassunta Piccinni, Ludovica Poli, Elisabetta Pulice, Carla Maria Reale, Elena Scalcon, Marta Tomasi

**Ferrara:** Paolo Veronesi, Giuseppina Barcellona, Fabio Ferrari, Migle Laukyte, Benedetta Liberali, Nicola Lucchi, Irene Pellizzone, Silvia Zullo

**Parma:** Stefano Agosta, Giancarlo Anello, Maria Chiara Errigo, Giulia Formici, Valentina Gastaldo, Valeria Marzocco, Erika Ivalù Pampalone, Giovanna Razzano, Lucia Scaffardi, Veronica Valenti

**Napoli:** Lorenzo Chieffi, Gianvito Brindisi, Claudia Casella, Gianpiero Coletta, Emilia D'Antuono, Carmen Di Carluccio, Luca Di Majo, Luigi Ferraro, Maria Pia Iadicicco, Carlo Iannello, Raffaele Manfrellotti, Ferdinando Menga, Franca Meola, Andrea Patroni Griffi, Virginia Zambrano

E-mail: [biodiritto@gmail.org](mailto:biodiritto@gmail.org)

Website: <https://teseo.unitn.it/biolaw>

**Peer review system:** All academic articles published in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto* undergo peer review, in the form specified in the first footnote of each article.

BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto: ISSN 2284-4503

Registrazione presso il Tribunale di Trento n. 6 dell'11/04/2014

Special Issue 2/2025 (August 2025)

ISBN 978-88-5541-119-6

DOI 10.15168/2284-4503-20252S

© Copyright 2025 The Authors

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License



Università degli Studi di Trento  
Via Calepina, 14 – 38122 Trento  
[casaeditrice@unitn.it](mailto:casaeditrice@unitn.it) | [teseo@unitn.it](mailto:teseo@unitn.it)  
[www.unitn.it](http://www.unitn.it) | <https://teseo.unitn.it/>

In collaborazione con



BioDiritto



UNIVERSITÀ  
DI PARMA  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA,  
SCIENZE POLITICHE E INTERNAZIONALI



**Front cover:** Graphic project based on “Tomba del tuffatore”, Paestum, 5<sup>th</sup> century b.C., on permission nr. 4/2025, by Ministero della Cultura – Parchi Archeologici di Paestum e Velia.

**Cover design:** Marta Tomasi

## BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto

### Special Issue n. 2/2025

#### Table of contents

<b>I CPR come “nonluoghi” della marginalità e della crisi costituzionale .....</b>	<b>1</b>
<i>Arianna Carminati, Carla Ferrari Aggradi</i>	
<b>ESSAYS – SAGGI</b>	
<b>Il sistema CPR nella simbiosi tra pubblico e privato: le criticità in termini di trasparenza, <i>accountability</i> e salute pubblica .....</b>	<b>5</b>
<i>Lorenzo Figoni</i>	
<b>La precarietà giuridica ed esistenziale delle persone straniere in Italia .....</b>	<b>17</b>
<i>Arianna Carminati</i>	
<b>La detenzione amministrativa oltre l’immigrazione irregolare, tra riserva di legge e luoghi di frontiera .....</b>	<b>41</b>
<i>Francesca Biondi Dal Monte</i>	
<b>Alle soglie della cittadinanza, oltre i limiti dei diritti. L’esperienza del trattenimento nei Centri di permanenza per i rimpatri .....</b>	<b>63</b>
<i>Adriana Apostoli</i>	
<b>La tutela della salute mentale nei Centri di permanenza per i rimpatri .....</b>	<b>83</b>
<i>Alessandra Mazzola</i>	
<b>La privazione di libertà dello straniero irregolare. Le forme mutevoli di una libertà minore .....</b>	<b>107</b>
<i>Luca Maserà</i>	
<b>PERSPECTIVES – PROSPETTIVE</b>	
<b>La tutela della salute mentale dei migranti .....</b>	<b>137</b>
<i>Valentina Stanga</i>	
<b>CPR come nonluoghi. Riflessioni necessarie sulla salute dei migranti detenuti .....</b>	<b>143</b>
<i>Marcella Cavallo</i>	
<b>Salute mentale e CPR, non solo psicofarmaci .....</b>	<b>151</b>
<i>Renzo Bonn</i>	





## I CPR come “nonluoghi” della marginalità e della crisi costituzionale

Arianna Carminati, Carla Ferrari Aggradi

L'11 ottobre 2024 il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia ha ospitato una giornata di approfondimento, promossa da alcune associazioni locali riunite nel gruppo “10 ottobre”<sup>1</sup>, dedicata a una riflessione multidisciplinare sulle drammatiche condizioni di vita e di salute delle persone migranti trattenute nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR). La sensibilità verso il tema, maturata in un territorio ad alta concentrazione di popolazione straniera, ma che non è – quantomeno per ora – direttamente segnato dalla presenza di un CPR, nasce dalla consapevolezza che i fenomeni di esclusione e sofferenza legati alla privazione della libertà non riguardano solo alcune aree del Paese, ma interpellano la coscienza civile e giuridica dell'intera collettività.

La realtà dei CPR, che oggi si trovano in varie regioni d'Italia e persino al di fuori dei confini

nazionali, ma sotto la giurisdizione italiana, presenta infatti caratteristiche che richiamano per molti versi la storia – tutt'altro che conclusa – di altri luoghi di costrizione come i manicomi e, per certi aspetti, gli istituti penitenziari. Pur nella differenza di presupposti e regole tra le diverse forme di detenzione, ciò che accomuna questi contesti è spesso il degrado delle condizioni di vita delle persone private della libertà e la difficoltà, se non l'impossibilità, di garantire loro almeno i diritti fondamentali e il rispetto della dignità umana, come più volte denunciato anche dalla Corte EDU. In questo senso, l'esperienza storica della psichiatria istituzionale<sup>2</sup>, con il suo carico di violenze, abusi e pratiche di medicalizzazione del disagio sociale, offre un paradigma utile per comprendere le dinamiche di esclusione, patologizzazione e invisibilizzazione che si riproducono anche nei CPR.

Va inoltre sottolineato come, negli stessi istituti penitenziari – inclusi quelli presenti nel territorio bresciano, particolarmente sovraffollati – una parte significativa della popolazione detenuta sia costituita da persone di origine straniera<sup>3</sup>. Si tratta di un dato che riflette innanzitutto

<sup>1</sup> Il Gruppo 10 ottobre, il cui nome deriva dalla volontà di dare risalto alla giornata mondiale per la Salute Mentale, riunisce alcune associazioni del territorio bresciano: l'Associazione Forum per la Salute Mentale Marco Cavallo Brescia, l'Associazione Alleanza per la Salute Mentale, la Cooperativa sociale ETS Il Calabrone, l'Associazione culturale Teatro Dioniso. Vale la pena di segnalare che l'Associazione Marco Cavallo, a livello nazionale, sta promuovendo il viaggio di Marco Cavallo nei CPR italiani. La statua azzurra di cartapesta, alta quattro metri, creata nel 1973 dagli operatori e dagli ospiti dell'ospedale psichiatrico di Trieste, allora diretto da Franco Basaglia, è il simbolo della libertà per le persone affette da disturbi psichici e della promozione di un approccio nuovo della psichiatria, contro ogni forma di discriminazione e di oppressione. Una copia della statua è stata per la prima volta posta davanti al CPR di Torino, in occasione della sua riapertura, per ricordare la storia di Moussa Balde,

cittadino ghanese di 23 anni morto suicida dentro la struttura dove era stato rinchiuso e posto in isolamento, dopo essere stato vittima di un'aggressione (G. GIACOMINO, “No Cpr”: il cavallo delle libertà davanti al centro di corso Brunelleschi che riapre lunedì, in *la Stampa*, 22 marzo 2025; S. Marotta, *Salute mentale nei Cpr, prende il via la campagna nel nome di Basaglia*, in *il manifesto*, 23 marzo 2025). Marco Cavallo farà tappa in autunno davanti ai dieci Centri italiani attualmente operativi per promuoverne la chiusura, a tutela della dignità e della salute mentale delle persone rinchiusi, così come avvenne per i manicomi nel 1978.

<sup>2</sup> F. BASAGLIA, F.O. BASAGLIA, *Un problema di psichiatria istituzionale. L'esclusione come categoria socio-psichiatrica*, in *Rivista sperimentale Freniatria*, 6, 1966.

<sup>3</sup> Secondo i Dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, la presenza di stranieri presenti negli istituti di pena, rilevata al 30 giugno 2025,



situazioni di marginalità sociale, di mancata inclusione e di povertà (*in primis* giuridica), che segnano profondamente la condizione delle persone immigrate, per le quali si aprono più spesso anche le porte del carcere<sup>4</sup>, oltre a quelle dei CPR, e che dipende da un sistema che, nei fatti, tende a concentrare le sue risposte punitive e segregative proprio sui gruppi sociali più vulnerabili.

Tutto questo rafforza la convinzione che interrogarsi sui CPR e sulle condizioni di chi vi è trattato significhi, in realtà, interrogarsi sulle fragilità e sulle responsabilità della società e delle istituzioni nel loro complesso.

I saggi raccolti in questo fascicolo speciale della rivista, che riprende il titolo e l'impostazione della giornata di studi bresciana, si confrontano, da prospettive differenti ma convergenti, con le gravi criticità giuridiche, istituzionali e sanitarie legate alla detenzione amministrativa dei migranti e, più in generale, allo *status* migratorio come fattore patogeno e determinante sociale di (cattiva) salute.

Il fascicolo è introdotto dalla riflessione di Lorenzo Figoni, giornalista di *Altresconomia* e autore, con Luca Rondi, di alcune documentate inchieste giornalistiche che hanno consentito di far luce sulla realtà dei CPR<sup>5</sup>. Segue una sezione di

contributi di taglio giuridico, di area costituzionalistica e penalistica, cui si affianca un'appendice di *perspectives* dove trovano spazio le riflessioni di specialisti – psichiatri e psicoterapeuti – che, partendo dalla loro esperienza diretta, si soffermano sulla particolare esposizione dei migranti a fattori di rischio per la salute mentale (Stanga) e sull'impatto traumatico dell'istituzionalizzazione (Bonn), sull'uso distorto dei farmaci e sulle strategie – spesso insufficienti – di contenimento e “cura” all'interno dei CPR, concepiti come veri e propri “nonluoghi” (come ricorda Cavallo).

Lontani dallo sguardo pubblico, i CPR sono una realtà che si è pian piano stabilizzata e espansa, nella quale l'autorità pubblica – avvalendosi di soggetti privati – esercita un potere profondo, discrezionale e spesso opaco su persone che non hanno commesso reati, ma che vengono trattate, al di fuori del circuito penale, in attesa di un rimpatrio spesso incerto, subendo condizioni materiali che, da un lato, contrastano con numerosi parametri costituzionali e, dall'altro lato, pongono gravi interrogativi rispetto alle regole professionali, deontologiche e tecniche che devono guidare l'operato del personale medico e sociosanitario. Le analisi evidenziano la facilità con cui si determina, o si permane, in una condizione di clandestinità, l'irrazionalità del sistema

ammontava a 19.816 persone, pari al 31,59% del totale dei reclusi.

<sup>4</sup> Ciò accade anche per la circostanza che, come sottolineato nel XXI Rapporto sulle condizioni di detenzione dell'Associazione Antigone, intitolato *Senza respiro*, «gli italiani hanno più agevole accesso a misure alternative e collocamenti domiciliari, grazie al supporto degli affetti sul territorio, cosa che spesso non avviene per le persone straniere, cui le istituzioni non offrono adeguati strumenti di reinserimento» ([https://www.antigone.it/upload/Antigone\\_Senza-Respiro.pdf](https://www.antigone.it/upload/Antigone_Senza-Respiro.pdf), 30). Tant'è vero che il 28% dei detenuti stranieri sono in regime di custodia cautelare, «mentre se si guarda ai soli detenuti italiani le persone in custodia cautelare sono il 23% dei presenti».

<sup>5</sup> Cfr. L. RONDÌ, L. FIGONI, *Rinchiusi e sedati*, in *altresconomia.it*, 1 aprile 2023; ID., *Gorgo CPR. Tra vite perdute, psicofarmaci e appalti milionari*, Milano, 2024. Il prezioso lavoro di monitoraggio e di stimolo dell'opinione pubblica svolto dall'informazione giornalistica, potrebbe però essere ostacolato dalla tendenza in atto da parte di alcune prefetture di rifiutare l'accesso civico generalizzato a documenti, come il registro eventi critici, la cui diffusione è ritenuta pregiudizievole per la sicurezza e l'ordine pubblico, ma dai quali si possono trarre indicazioni fondamentali sulle condizioni di vita dentro i CPR. Si v. L. RONDÌ, *La prefettura di Torino nega i dati sul Cpr e discute l'attività giornalistica indipendente*, in *altresconomia.it*, 14 luglio 2025.

di ingresso e soggiorno nel territorio italiano di migranti economici e richiedenti asilo (Carminati), l'inadeguatezza strutturale del modello repressivo per impedire l'immigrazione irregolare (Masera), il deficit di tutela giurisdizionale (Apostoli), la deriva sub-delegata della disciplina dei diritti fondamentali degli stranieri (Biondi Dal Monte), il sistematico abbassamento degli standard assistenziali, rimessi a capitolati d'appalto e a logiche di profitto (Mazzola).

Ad aggravare la situazione è il progressivo dilatarsi della durata della misura, con una “temporaneità” che può anche raggiungere i 18 mesi. E inoltre non si considera a sufficienza il fatto che, una volta usciti dal centro, nel caso il rimpatrio non sia eseguito, non è prevista nessuna forma di sostegno. Le possibilità di reinserimento sociale e di integrazione risultano così sempre più compromesse, mentre permane la possibilità di essere nuovamente espulsi e trattenuti<sup>6</sup>. Si crea così una dinamica perversa, che espone una medesima persona al rischio di subire la reiterata privazione della propria libertà per il solo fatto della condizione, non sanabile, di irregolarità, in un circuito che finisce per porsi in tensione anche con il principio del *ne bis in idem*.

Alla luce di queste analisi, l'invenzione dei CPR come strumento di governo del fenomeno migratorio e di presidio dei confini nazionali, rappresenta il segno tangibile di un vero e proprio “stato d'assedio” che, sebbene sia rivolto in modo particolare ai diritti di libertà degli stranieri, preme in realtà su tutta l'architettura costituzionale. La sofferenza dei «reclusi senza colpa»

diventa così lo specchio di una sofferenza più ampia, che riguarda la tenuta e il significato dell'intera Prima parte della Costituzione – mentre insieme collassano anche i capisaldi del parlamentarismo fissati nella Seconda parte della Carta –. Si tratta di un processo iniziato con il progressivo sacrificio dei diritti sociali e della logica egitaria e solidaristica sottesa al sistema di *welfare* e alla forma di Stato repubblicana, ma che oggi si traduce, quasi inevitabilmente, in una compressione delle libertà civili e personali, fino a minacciare le basi stesse del costituzionalismo con la rinuncia alle garanzie fondamentali dell'*habeas corpus*<sup>7</sup>.

Così, di “cedimento in cedimento”, l'insinuarsi nell'ordinamento di un regime derogatorio dei diritti fondamentali, dapprima destinato ai soli stranieri, potrebbe persino avere un effetto «propagativo e contaminante» proprio a causa dell'universalità dei diritti coinvolti. Come si fa notare: «Se si considera che l'*habeas corpus*, il diritto di azione, il diritto di difesa sono diritti riconosciuti alla persona umana in quanto tale, una volta che un determinato modello riduttivo di tutela sia stato avallato nei confronti dello straniero [...] risulta tecnicamente difficile rivendicare una speciale e diversa garanzia per quanto riguarda i cittadini»<sup>8</sup>.

Non a caso, negli ultimi anni la Corte costituzionale, pur tra approcci e accenti diversi, è intervenuta più volte sul tema della libertà personale e, in particolare, sulle modalità di applicazione ed esecuzione delle misure limitative della libertà individuale, evidenziando sempre la diretta

<sup>6</sup> Così dispone il comma 5-ter dell'art. 14 del Testo unico sull'Immigrazione, che prevede un nuovo atto espulsivo, adottato dal questore, in caso di reiterata violazione dell'ordine di allontanamento e, qualora non sia possibile procedere all'accompagnamento coattivo alla frontiera, stabilisce che lo straniero possa essere nuovamente trattenuto ai sensi del comma 1 dell'art. 14.

<sup>7</sup> Rinunciando alle misure di sostegno e di solidarietà tese a garantire maggiore giustizia e sicurezza sociale, inevitabilmente si è acuito il problema della sicurezza *tout court* che viene affrontato solo con strumenti repressivi e coercitivi.

<sup>8</sup> F. CORVAJA, *Lo straniero e i suoi giudici*, in *Diritto costituzionale*, 2, 2020, 182.



relazione con le condizioni di salute, anzitutto mentale, delle persone assoggettate alla forza coercitiva delle istituzioni. Basti pensare alla sentenza n. 22 del 2022 sulle REMS, alla sentenza n. 10 del 2024 sul diritto all'affettività in carcere, alla sentenza n. 76 del 2025 sulla procedura per l'applicazione dei TSO e, da ultimo, alla sentenza n. 96 del 2025 che ha riguardato proprio il trattamento degli stranieri nei CPR. Con questi interventi la Corte talvolta ha dettato soluzioni puntuali, in altri casi si è limitata a inviare moniti al legislatore perché intervenga a rimediare ad illegittimità accertate ma non dichiarate.

Si tratta comunque di un segnale netto, sia pure spesso troppo debole, da parte del massimo organo di garanzia, che insiste sulla necessità di un costante bilanciamento tra le perseguite esigenze di sicurezza e l'imprescindibile rispetto delle garanzie costituzionali. Un bilanciamento che si misura anzitutto nella capacità di tutelare i diritti fondamentali anche nelle situazioni più difficili e (politicalmente) complesse.

In gioco vi è la stessa identità costituzionale del nostro Paese e, allargando lo sguardo fino oltreoceano, quella dell'intera famiglia delle democrazie occidentali cosiddette avanzate. Esse appaiono sempre più ripiegate su sé stesse e incapaci di tener fede ai propri principi non solo sul piano internazionale – con tutte le conseguenze che ciò comporta anche sul fenomeno migratorio – ma persino dentro i propri confini. Qui l'universalismo dei diritti si fa questione tutta domestica, affidata alla responsabilità dello Stato e, in fondo, alla cultura costituzionale degli elettorati nazionali senza la quale, in ultima analisi, nemmeno le Costituzioni rigide, alla lunga, possono “materialmente” sopravvivere.



## Il sistema CPR nella simbiosi tra pubblico e privato: le criticità in termini di trasparenza, *accountability* e salute pubblica

Lorenzo Figoni\*

chapter

THE CPR SYSTEM IN THE PUBLIC-PRIVATE SYMBIOSIS: CRITICAL ISSUES IN TERMS OF TRANSPARENCY, ACCOUNTABILITY AND PUBLIC HEALTH

ABSTRACT: Administrative detention must be looked at as a system. It relies on the privatisation of management services, including health care, leading to critical issues regarding transparency, accountability and public health. This contribution provides an overview of the relationship between public and private sectors in the CPR, with a focus on the ambiguities encountered in the contracts and on the consequences related to possible conflicts of interest of healthcare personnel. It is crucial, in analysing the CPR system, to frame the total institution from a broader perspective, asking the right questions and investigating the deep historical meaning of administrative detention.

KEYWORDS: transparency; public health; migrations; detention; contracts.

ABSTRACT: La detenzione amministrativa va osservata nel suo insieme, come sistema. Oggi si regge sulla privatizzazione dei servizi di gestione, compreso quello di assistenza sanitaria, comportando numerose criticità in termini di trasparenza, accountability e salute pubblica. Questo contributo fornisce una panoramica dei rapporti tra pubblico e privato nella gestione del CPR sottolineandone le criticità, con un focus sulle ambiguità riscontrate nelle gare d'appalto e sulle conseguenze relative ai possibili conflitti d'interesse del personale sanitario interno. Risulta fondamentale, nell'analisi del sistema-CPR, inquadrare l'istituzione totale da una prospettiva ampia, ponendosi le domande giuste e indagando il significato storico profondo del trattenimento amministrativo.

PAROLE CHIAVE: trasparenza; salute pubblica; migrazioni; detenzione; appalti.

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La simbiosi tra pubblico e privato nella gestione del CPR – 3. Chi controlla il controllore? – 4. La privatizzazione come ostacolo alla trasparenza – 5. Il braccio sanitario dell'autorità – 6. Salute pubblica, salute sociale.

\* *Giornalista e consulente legale esperto in politiche migratorie e accesso ai documenti amministrativi. Mail: [lorenzo.figoni@studiolegalebacab.com](mailto:lorenzo.figoni@studiolegalebacab.com). Contributo sottoposto a referaggio anonimo.*



## 1. Introduzione

**P**arlare di migrazioni significa inevitabilmente parlare di confine. Ne esistono di netti e ben visibili, sorvegliati da muri, filo spinato e telecamere. Ne esistono però anche tanti altri e ben più sfumati: il confine tra realtà e dissimulazione, tra burocrazia e deumanizzazione, ma soprattutto tra giusto e legale. I Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) costituiscono un punto di incontro di tutti questi confini, netti e sfumati, dove si mischiano tra di loro in un sistema di ingranaggi in cui ciascuno ha la sua parte nel contribuire al funzionamento della macchina. Introdotti nell'ordinamento italiano con la legge Turco-Napolitano (L. 6 marzo 1998, n. 40) al fine di eseguire il rimpatrio di chi risulta destinatario di un decreto di espulsione, i cosiddetti centri di "detenzione amministrativa" italiani hanno contato a oggi più di trenta morti<sup>1</sup>. Studiare a trecentosessanta gradi il funzionamento e le criticità del sistema-CPR richiede necessariamente uno sguardo multidisciplinare, andando ad approfondirne le dinamiche da una prospettiva legale, sanitaria e sociologica. Ma non è sufficiente. La lettura delle evidenze raccolte richiede uno sforzo ulteriore, che è quello di osservare il sistema dall'alto e tentare di porsi le domande giuste. Domande raggiungibili solamente osservando la detenzione amministrativa da una più ampia prospettiva storica, filosofica e politica. In questo contributo si cerca di fornire una panoramica rispetto alle principali criticità determinate dalla privatizzazione della gestione di persone sottoposte alla custodia dello stato - nonché una lettura del suo significato - adottando tale sguardo dall'alto come stella polare di una prospettiva abolizionista. Poiché osservare il sistema-CPR, oggi, significa godere di un osservatorio privilegiato sul modello di società che stiamo costruendo, sul senso di inquietudine che ne deriva e, forse, anche sugli strumenti per cambiare direzione.

## 2. La simbiosi tra pubblico e privato nella gestione del CPR

La competenza sull'attivazione e la gestione dei Centri di permanenza per il rimpatrio è in capo al prefetto ai sensi dell'art. 22 d.P.R. 394/1999, secondo il quale può essere disposta la gestione di attività per l'assistenza «compresa quella igienico-sanitaria e quella religiosa, il mantenimento, il vestiario, la socializzazione e quant'altro occorra il decoroso soggiorno nel centro, anche per le persone che vi prestano servizio». Se in una prima fase la gestione degli allora Cpta (Centri di permanenza temporanea e assistenza) veniva affidata in larga parte alla Croce Rossa Italiana<sup>2</sup>, nel corso del tempo si è potuta osservare la comparsa di soggetti privati dalle dimensioni più disparate, dalle cooperative sociali alle multinazionali straniere. Le prefetture, infatti, non hanno al proprio interno il personale e le competenze necessarie ad assicurare quei servizi di "assistenza" già menzionati; perciò, tutto ciò che esula dai compiti dell'autorità di pubblica sicurezza viene esternalizzato attraverso gare d'appalto, la cui aggiudicazione viene determinata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tale

<sup>1</sup> ACTIONAID ITALIA, *Memoria «Seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti in Italia e nella realtà internazionale: audizione, in videoconferenza, di rappresentanti di ActionAid Italia, sulla trasparenza nell'informazione rispetto ai centri di permanenza per il rimpatrio»*, Roma, 2022.

<sup>2</sup> MEDICI SENZA FRONTIERE, *Rapporto sui Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza*, Roma, 2004. Anche oggi è previsto, nello Statuto della CRI, che tra i compiti di interesse pubblico vi sia quello di "svolgere attività umanitarie presso i centri per l'identificazione e l'espulsione di immigrati stranieri, nonché di gestire i predetti centri".



offerta viene individuata, ai sensi dell'art. 108, comma 2, lett. a), del d.lgs 36/2023, sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, attribuendo un massimo di 70 punti all'offerta tecnica (che rappresenterebbe la qualità del servizio) presentata in sede di gara e un massimo di 30 punti all'offerta economica (che descrive il prezzo corrispondente). La prefettura, in qualità di stazione appaltante, determina l'aggiudicazione dopo una valutazione delle offerte pervenute effettuata dalla Commissione giudicatrice. Una volta aggiudicata avviene la stipula del contratto d'appalto, il quale, determinando l'esternalizzazione di servizi a favore di persone private della libertà personale - e soprattutto sottoposte a custodia da parte dello stato - richiama e contiene sempre una disposizione dello schema di capitolato secondo cui l'organizzazione dei servizi «è improntata al pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona, anche in considerazione della sua provenienza ed etnia, della sua fede religiosa, del suo stato di salute, delle differenze di genere, della presenza di situazioni di vulnerabilità»<sup>3</sup>.

Il rispetto dei diritti fondamentali della persona all'interno del sistema-CPR costituisce spesso, nei fatti, una vuota dichiarazione di principio. La possibilità di privare della libertà personale solamente in virtù di un illecito amministrativo configura di per sé una reazione spropositata da parte dell'ordinamento – tanto che sarebbe prevista, teoricamente, solamente come *extrema ratio* – che non può che portare a una profonda sofferenza, tanto più se in regime di privatizzazione. La privatizzazione della gestione comporta un corrispettivo per l'ente gestore privato, che in gran parte delle voci di costo è determinato su quote “pro capite/pro die”. Difatti, in relazione ai servizi di gestione amministrativa (registrazioni, tenuta del magazzino, comunicazioni giornaliere alla prefettura), di assistenza generica alla persona (mediazione linguistica-culturale, assistenza sociale, psicologica, di informazione legale) e al servizio di assistenza sanitaria e spese mediche il corrispettivo è calcolato «sulla base del numero di giornate di effettiva presenza degli ospiti risultanti dal registro delle presenze». Più persone trattenute, per un numero di giorni maggiore, significa un maggiore corrispettivo economico per l'ente gestore privato. Un guadagno che, fuori dalla rendicontazione trasmessa alla stazione appaltante, può aumentare in caso di risparmio sui costi determinato da un eventuale taglio sui servizi. Anche con l'obiettivo di evitare questo genere di mancanze da parte dell'ente gestore privato è stato previsto, sia all'art. 9 della c.d. direttiva Lamorgese che all'art. 19 dello schema di capitolato, un compito di vigilanza in capo alla Prefettura, la quale, al fine di assicurare la regolare esecuzione del contratto e il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, «svolge controlli periodici nei centri, anche avvalendosi di nuclei ispettivi costituiti mediante la collaborazione di organismi, enti ed istituzioni pubbliche presenti sul territorio». L'attività di controllo, così come dettagliata al successivo comma 4, «è finalizzata a verificare la regolarità» della gestione del centro e delle prestazioni oggetto dell'appalto.

### 3. Chi controlla il controllore?

Gli interessi del privato a ottenere un profitto e quelli del pubblico a trattenere in vista di un eventuale rimpatrio si sostengono a vicenda, rendendo molto più facile tagliare i servizi a fronte di un controllo pubblico spesso carente, quando non del tutto assente. In un dettagliato rapporto<sup>4</sup> del 2023 sul CPR di

<sup>3</sup> MINISTERO DELL'INTERNO, *Nuovo schema di capitolato d'appalto dei servizi di accoglienza*, Roma, 2024.

<sup>4</sup> ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (ASGI), *La mancata erogazione dei servizi nel CPR di Milano e il potere di controllo della Prefettura*, Milano, 2023.

Milano l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (Asgi) sottolineava infatti le macroscopiche differenze tra la realtà descritta all'interno dell'offerta tecnica presentata per la gestione del CPR e quella segnalata da anni da organizzazioni della società civile, dagli avvocati e dalle stesse persone trattenute. Quel lavoro è stato trasmesso come segnalazione all'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac) nel novembre del 2023, la quale si è pronunciata proprio in relazione alla superficialità dei controlli effettuati dalla prefettura sostenendo che «il Direttore dell'esecuzione non risulta aver compiutamente svolto le funzioni di controllo previste, pur avendo la responsabilità di svolgere le attività di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto, in modo da assicurarne la regolare esecuzione nei tempi e in conformità alle prescrizioni contenute nei documenti contrattuali e alle condizioni offerte in sede di aggiudicazione». Non solo il Direttore dell'esecuzione, ma anche «il Responsabile del procedimento non risulta aver compiutamente svolto le attività di controllo di cui è responsabile in base alle norme del Codice dei contratti pubblici»<sup>5</sup>. In quel caso Anac evidenziava che «appare anomalo che in un anno di gestione del servizio (dicembre 2022/dicembre 2023) la Prefettura abbia ritenuto di effettuare solo 4 ispezioni sul posto». Ciò appare ancora più grave considerando che la società che aveva in gestione il CPR di via Corelli è oggi a processo per i reati di frode nelle pubbliche forniture ex art. 356 c.p. e turbata libertà degli incanti ex art. 353 c.p. Parte del lavoro dell'Asgi infatti, in collaborazione con la testata giornalistica indipendente Altreconomia, è consistito nel rintracciare e contattare i diversi soggetti il cui nome appariva nei protocolli d'intesa allegati all'offerta tecnica. Per integrare l'offerta tecnica e ottenere un punteggio maggiore è infatti possibile allegare dei «protocolli d'intesa» con associazioni e realtà del territorio volti a «migliorare» la qualità dei servizi e prevedendo attività ludico-ricreative, di assistenza sanitaria e spirituale per le persone trattenute. Un esempio emblematico è quello di un protocollo «stipulato» con una squadra di calcio locale, il quale recava la sottoscrizione, datata 8 agosto 2022, dell'ex presidente della società, deceduto nel 2020. Un controllo molto semplice – che la Prefettura milanese avrebbe dovuto fare in sede di aggiudicazione – e che ha portato a riscontrare almeno otto protocolli d'intesa recanti firme apocrife o comunque stipulati con soggetti inconsapevoli di averli sottoscritti<sup>6</sup>. Oggi il CPR di Milano è passato attraverso una perquisizione da parte della Procura milanese, un'amministrazione giudiziaria di più di sei mesi e una nuova gara d'appalto. L'aggiudicataria e attuale ente gestore del centro è oggi la EKENE Cooperativa Sociale Onlus, un soggetto conosciuto da diversi anni nel mondo dell'accoglienza e della detenzione amministrativa, avendo in gestione anche i CPR di Gradisca d'Isonzo (GO) e Roma, e avendo perso da poco la gestione di quello di Macomer (NU). Un soggetto che nella simbiosi tra pubblico e privato prospera ormai da tanti anni, evolvendosi e cambiando pelle nel momento in cui diventa necessario allontanarsi dai procedimenti penali in corso, così da poter partecipare a nuove gare e vincere nuovi appalti<sup>7</sup>. Sul modello milanese, quasi tutti i contratti d'appalto dei CPR italiani appaiono costellati di presunte firme false, protocolli con soggetti ignari e attività improbabili e irrealizzabili in strutture in cui – per rappresentate esigenze di sicurezza – spesso non è permesso alle persone trattenute tenere

<sup>5</sup> AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC), *Atto del Presidente del 24 luglio 2024 – fasc.5276.2023*, Roma, 2024.

<sup>6</sup> L. RONTI, L. FIGONI, *Inchiesta sul gestore del CPR di Milano: tra falsi protocolli e servizi non erogati*, in *Altreconomia*, 2023.

<sup>7</sup> A. VESCO, G. BELLONI, *L'assedio del sociale. Il Terzo settore tra criminalità, mercato e politica*, Milano, 2024.

nemmeno una matita: dai corsi di chitarra, zumba, pallavolo, console per videogiochi, bricolage e gruppi di lettura<sup>8</sup>.

#### 4. La privatizzazione come ostacolo alla trasparenza

Le difficoltà riscontrate in relazione all'accesso ai dati, ai documenti e alle informazioni sul sistema di detenzione amministrativo italiano non sono state poche e di certo non sono recenti. La circolare prot. n. 1305 – 11050/110(4)<sup>9</sup> emessa dal Ministero dell'interno il 1° aprile 2011 costituisce un importante esempio di come la pubblica amministrazione abbia in passato tentato di limitare il diritto di cronaca e di informazione del pubblico, determinando l'impermeabilità dei centri di permanenza per il rimpatrio alla stampa e alla società civile. Tale circolare, con cui è stato di fatto impedito l'accesso alla stampa tanto a centri di accoglienza che a centri di detenzione "in considerazione del massiccio afflusso di immigrati provenienti dal Nord Africa e al fine di non intralciare le attività loro rivolte", descrive bene come allo stato di "emergenza" possa conseguire una sostanziale diminuzione del livello trasparenza, così da rendere la stessa emergenza non più misurabile in base a dati ed evidenze. A distanza di pochi anni da quella circolare, con il D.Lgs n. 33/2013, anche l'Italia recepisce nel proprio ordinamento il c.d. sistema FOIA (Freedom Of Information Act), con il quale chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto agli obblighi di pubblicazione. Lo scopo è proprio quello di «favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico»<sup>10</sup>, istituendo così uno strumento di partecipazione democratica fondamentale denominato accesso civico generalizzato. Con questa forma di accesso agli atti è stata ottenuta la documentazione di gara e i contratti d'appalto stipulati tra le prefetture italiane e gli enti gestori privati aggiudicatari nei singoli CPR italiani, riscontrando gli inadempimenti nell'esecuzione dei contratti, ma anche permettendo di comprendere meglio la simbiosi tra pubblico e privato: come i servizi vengono gestiti, a quali obblighi sono tenuti gli enti gestori, a quali le prefetture. In alcuni casi però, la stessa esternalizzazione dei servizi di gestione al privato ha consentito alla pubblica amministrazione di limitare la trasparenza. Difatti è previsto che l'accesso civico generalizzato sia sottoposto ad alcune limitazioni in relazione ad interessi pubblici (tutela delle relazioni internazionali, dell'ordine pubblico ecc.) e privati (libertà di corrispondenza, tutela del segreto tecnico-commerciale), che consentono all'amministrazione di non trasmettere i documenti richiesti. In particolare, l'art. 5bis, comma 2, lett. c), D.Lgs n. 33/2013 determina la possibilità di rifiutare l'accesso a determinati documenti qualora il diniego sia necessario per tutelare gli interessi economici di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali. Per questo motivo è previsto che, qualora la pubblica amministrazione a cui è stato richiesto l'accesso individui un soggetto controinteressato per cui potenzialmente l'ostensione dei documenti possa determinare un danno agli interessi tutelati all'art. 5bis, alla parte controinteressata vada trasmesso l'accesso affinché questa possa opporsi con dichiarazione

<sup>8</sup> L. RONDÌ, L. FIGONI, *Le prefetture non controllano i CPR. Inchiesta su appalti e gestione*, in *Altresconomia*, 270, 2024.

<sup>9</sup> Circolare del Ministero dell'Interno prot. n. 1305 – 11050/110(4), 1° aprile 2011.

<sup>10</sup> Art. 5, co.2, D.Lgs n. 33/2013.

motivata e comprovata. In alcuni casi le Prefetture hanno rifiutato l'accesso alla documentazione di gara e nello specifico all'offerta tecnica, riscontrando in poche righe l'avvenuta opposizione della controinteressata (e quindi l'ente gestore privato), per la tutela del c.d. "know-how" aziendale. Tale limite era stato opposto dalla stessa Prefettura di Milano nel 2022 in merito all'offerta tecnica del contratto per la gestione del CPR di via Corelli, salvo poi aver ritrattato in autotutela a seguito del ricorso al TAR Lombardia promosso dall'associazione Naga proprio avverso il provvedimento di diniego. In quel caso il TAR Lombardia, dichiarando cessata la materia del contendere a seguito del menzionato intervento in autotutela, ribadiva che nella materia dei contratti pubblici l'accesso civico generalizzato non è escluso in toto, restando ovviamente fermo il necessario bilanciamento da parte della pubblica amministrazione nel bilanciamento tra il valore della trasparenza e quello della riservatezza<sup>11</sup>. Proprio in quel caso, dalla cui documentazione ottenuta è conseguita la scoperta di falsi e il conseguente procedimento per frode in pubbliche forniture e turbativa d'asta in capo all'ente gestore del CPR di Milano, un effettivo bilanciamento a favore dell'interesse pubblico a conoscere in relazione all'utilizzo di risorse e soprattutto alle modalità di gestione della quotidianità di centri di detenzione amministrativa è stato fatto solamente a seguito di ricorso all'autorità giudiziaria. La giurisprudenza sul tema dell'accessibilità, ex art. 5 D.Lgs n. 33/2013, dell'offerta tecnica nei contratti relativi ai Centri di permanenza per il rimpatrio al momento è ancora oscillante. È importante considerare però come l'esternalizzazione dei servizi al privato da parte della P.A. rischi di determinare un'impossibilità di accesso a documenti fondamentali tanto per lo studio delle istituzioni totali, come il CPR, quanto per il loro monitoraggio civico. Nonostante ciò, l'accesso civico generalizzato rimane uno strumento di importanza rivoluzionaria, attraverso il quale è stato possibile documentare quello che da tempo era segnalato come un abuso quotidiano di psicofarmaci all'interno dei CPR italiani<sup>12</sup> e sollevare domande in merito alle ambiguità del ruolo del personale medico all'interno dei centri.

## 5. Il braccio sanitario dell'autorità

La tutela della salute all'interno del CPR è regolata dalla direttiva del ministero dell'interno del 19 maggio 2022 (c.d. Direttiva Lamorgese), la quale prevede un articolato sistema di presa in carico da parte del pubblico (ASL) o del privato (presidio ambulatoriale del centro). Nell'esaminare la gestione sanitaria dei centri di trattenimento è da considerare però che l'affidamento a società private della fornitura dei servizi gioca un ruolo fondamentale, affrontato solamente in via marginale nella normativa di secondo grado nel momento in cui la c.d. "visita di idoneità alla vita in comunità ristretta" viene affidata necessariamente a un medico della ASL o dell'azienda ospedaliera. È infatti previsto che, per accedere al centro, sia certificata l'idoneità della persona trattenuta alla vita in comunità ristretta, certificazione rilasciata a seguito di apposita visita volta ad accertare «l'assenza di patologie evidenti che rendano incompatibile l'ingresso e la permanenza del medesimo nella struttura, quali malattie infettive contagiose e pericolose per la comunità, disturbi psichiatrici, patologie acute o cronico-degenerative – rilevate attraverso indagine anamnestica o sintomatologica, nonché mediante la documentazione sanitaria disponibile – che non possano ricevere le cure adeguate in comunità ristrette». In tal senso

<sup>11</sup> Tar Lombardia, Sez. IV, 28/09/2023 n. 02173.

<sup>12</sup> L. RONTI, L. FIGONI, *Rinchiusi e sedati*, in *Altresonomia*, 258, 2023.





l'intenzione è evidentemente quella di diminuire il rischio di un conflitto di interessi: l'idoneità alla vita in comunità ristretta è condizione necessaria per il trattenimento (anche se non sufficiente essendo comunque sottoposto alla convalida da parte dell'autorità giudiziaria) in una detenzione di fatto privatizzata, in cui l'ente gestore privato riceverà un importo per ogni persona trattenuta per ogni giorno di trattenimento. Secondo lo schema di capitolato, infatti, i corrispettivi destinati all'ente gestore per i servizi di gestione amministrativa, di assistenza generica alla persona e di assistenza sanitaria e spese mediche sono calcolati «sulla base del numero di giornate di effettiva presenza degli ospiti risultanti [...] fatto salvo quanto previsto nel caso di ricoveri ospedalieri dalle specifiche tecniche allegate». Nelle specifiche tecniche relative ai centri di cui all'art. 14 D.Lgs n. 286/1998 (quindi il CPR) è previsto infatti che «nei casi in cui è disposto il ricovero ospedaliero, sono comunque assicurati allo straniero i servizi previsti dal presente capitolato fatta eccezione per quelli forniti dall'azienda sanitaria». Il mancato trattenimento imputabile a una valutazione di non-idoneità alla vita in comunità ristretta determina quindi un potenziale mancato guadagno per l'ente gestore privato, così come l'eventuale ricovero ne determina una diminuzione in relazione, ad esempio, ai corrispettivi forniti per il servizio di fornitura dei pasti, che vengono necessariamente serviti dalla struttura ospedaliera. Trattandosi di importi irrisori difficilmente tali "mancati guadagni" hanno attirato l'attenzione degli studiosi, ma moltiplicati sulle centinaia di persone trattenute ogni anno il rischio è che possano incidere su un guadagno pensato per l'economia di scala. Dunque, di conseguenza, anche sulla valutazione delle condizioni di salute che determinerebbero un ricovero o meno. Si configurerebbe un pacifico conflitto di interessi, quindi, qualora gli stessi medici assunti e retribuiti dagli enti gestori privati dovessero provvedere alla certificazione dell'idoneità alla vita in comunità ristretta. Il conflitto di interessi è stato definito come «un insieme di circostanze ragionevolmente ritenute tali da creare un rischio sostanziale che il giudizio professionale di un interesse primario sia indebitamente influenzato da un interesse secondario»<sup>13</sup> laddove sicuramente l'interesse primario, nel rapporto tra medico e paziente, consiste necessariamente nella cura e nel benessere di quest'ultimo. L'interesse secondario non deve però essere necessariamente specifico e ben identificabile, potendo quindi configurarsi un conflitto di interessi all'interno di una serie di circostanze che si riferiscono a un rischio generico piuttosto che alla singola decisione in un caso particolare. L'esistenza di un conflitto di interessi non implica che le decisioni del professionista siano concretamente motivate in modo improprio in ogni situazione, ma può portare a un'influenza indebita da parte di un interesse secondario. Più sfumato è il caso della "doppia fedeltà", concetto utilizzato per descrivere il conflitto etico che può emergere nell'ambito della salute carceraria, dove le istanze punitivo-securitarie dell'istituzione totale vanno a confliggere con la missione di cura della salute dei professionisti sanitari inseriti in tali contesti<sup>14</sup>. Pur evitando il conflitto d'interessi con l'affidamento della visita d'idoneità al pubblico, difficilmente in queste occasioni viene evitato il verificarsi di ambiguità all'interno del paradigma della doppia fedeltà. Va ricordato come la visita, secondo la direttiva Lamorgese, viene disposta su richiesta del Questore; quindi, la persona per cui è

<sup>13</sup> D. F. THOMPSON, *The Challenge of Conflict of Interest in Medicine*, in *Zeitschrift für Evidenz, Fortbildung und Qualität im Gesundheitswesen*, 103, 3, 2009, 136-140.

<sup>14</sup> J. PONT, S. ENGIST, H. STÖVER, B. WILLIAMS, R. GREIFINGER, H. WOLFF, *Prison health care governance: guaranteeing clinical independence*, in *American Journal of Public Health*, 2018; L. BRINKLEY-RUBINSTEIN, J. BERK, B. A. WILLIAMS, *Carceral Health Care*, in *The New England Journal of Medicine*, 2025.



stato emesso un decreto di trattenimento verrà accompagnata dalle forze dell'ordine presso l'azienda ospedaliera o l'ASL territoriale. Chi sta chiedendo di verificare l'idoneità al trattenimento è l'autorità di pubblica sicurezza laddove la narrazione dominante vede la detenzione amministrativa proprio come una questione di sicurezza, mentre l'aver commesso un reato o la fumosa "pericolosità sociale" non costituiscono di fatto un presupposto per il trattenimento. Esempi eclatanti di intervento della doppia fedeltà in sede di visita di idoneità sono stati riportati da alcuni medici chiamati a effettuare tali visite, le cui dichiarazioni sono state anonimizzate per tutelarli da eventuali ripercussioni<sup>15</sup>. Emblematico è un caso di vera e propria pressione da parte della pubblica amministrazione dove, in seguito a una non-idoneità certificata, il medico dell'azienda ospedaliera avrebbe ricevuto una chiamata da parte della Questura, la quale sottolineava che «la persona che stavo certificando come non idonea al trattenimento era un soggetto socialmente pericoloso, che aveva scontato la sua pena in carcere e che chissà cosa avrebbe combinato nei prossimi giorni». Le pressioni si possono riscontrare anche su livelli diversi, senza che a muoversi sia direttamente la Questura. È infatti il caso di un medico, direttore sanitario di un istituto penitenziario, che dopo aver certificato la non-idoneità al trattenimento in CPR avrebbe ricevuto una chiamata dal Provveditorato regionale per l'amministrazione penitenziaria con cui gli veniva comunicato che «con il Prefetto, con la Questura, dobbiamo collaborare, non devi essere ideologica». Il paradigma della doppia fedeltà viene quindi a definirsi anche in sede di visita di idoneità, sostenuto talora da un generale affidamento alla buona fede delle forze dell'ordine o da eventuali timori nel confronto con queste, talora da rapporti gerarchici e preoccupazioni rispetto al proprio posto di lavoro.

Una volta dentro, una volta idonei, il testimone dell'assistenza sanitaria passa nelle mani del presidio ambulatoriale del CPR. L'art. 3 della direttiva Lamorgese introduce un correttivo alle possibili "sviste" del medico che ha svolto la visita d'idoneità: una visita che deve escludere patologie "evidenti" e per cui non è prevista una commissione di medici specializzati quali ad esempio psichiatri e infettivologi, rischiando di rendere la visita stessa una mera formalità. Si prevede infatti che «in presenza di elementi che possano determinare l'incompatibilità con la vita in comunità ristretta non emersi nel corso della certificazione di idoneità, il medico responsabile del Centro chiede che venga disposta nuova valutazione da parte della ASLo dell'azienda ospedaliera». Tale compito, però, viene affidato proprio al medico responsabile del centro, assunto e retribuito dall'ente gestore privato e per cui, in aggiunta al paradigma della doppia fedeltà, si instaura inevitabilmente un conflitto di interessi. In merito risulta di particolare interesse osservare proprio il numero di nuove richieste di visite di idoneità effettuate all'ASL dai medici responsabili dei CPR italiani ex art. 3, comma 4, della direttiva Lamorgese.

<sup>15</sup> L. FIGONI, L. RONDÌ, Gorgo CPR. *Tra vite perdute, psicofarmaci e appalti milionari*, Milano, 2024.



01/06/2023 - 31/05/2024					
	Nuove valutazioni idoneità		TRANSITI	% su dato Prefettura	% su dato ASL
	Prefettura	ASL			
Bari	6	0	484	1,24%	0%
Brindisi	3	/	105	2,86%	/
Caltanissetta	3	/	1332	0,23%	/
Gorizia	/	26	761	/	3,42%
Milano	208	208	569	36,55%	36,55%
Nuoro	10	2	306	3,27%	0,65%
Potenza	45	13	764	5,89%	1,70%
Roma	55	55	1259	4,37%	4,37%
Trapani	/	/	744	/	/
<b>TOTALE</b>	<b>330</b>	<b>304</b>	<b>6324</b>	<b>5,22%</b>	<b>4,80%</b>

Rielaborazione dati ottenuti con accesso civico generalizzato ex art. 5, comma 2, D.Lgs n. 33/2013. In alcuni casi la Prefettura e la ASL di riferimento comunicano dati non coincidenti. Alcune Prefetture e alcune ASL comunicano di non essere in possesso dei dati richiesti.

Una media del 5,22% di nuove visite di idoneità richieste dal medico responsabile del CPR sul totale dei transiti (4,80% considerando i dati forniti dalle ASL) è un dato che fotografa una tutela della salute che, in quanto privatizzata nel contesto di un'istituzione totale, risulta quantomeno di dubbia efficacia. Potrebbe altresì significare una intrinseca validità delle prime visite, se queste ultime non fossero effettuate, come già rilevato, da medici non specializzati e in contesto di doppia fedeltà. Lad dove la doppia fedeltà si manifesta nell'interiorizzazione, da parte del personale sanitario, dell'equivalenza irregolarità amministrativa = pericolosità sociale e in una subalternità di potere verso le forze dell'ordine, il conflitto d'interessi che abbraccia il personale sanitario all'interno del CPR viene rafforzato da una serie di circostanze. Tra queste si possono individuare in primis la doppia linea gerarchica instaurata verso l'ente gestore privato-datore di lavoro e verso la pubblica amministrazione nelle vesti della Prefettura di riferimento. La stessa equivalenza irregolarità = pericolosità sociale è altresì innestata su un bias cognitivo determinato dalla narrazione dominante. Conflitto d'interessi e doppia fedeltà sono fenomeni intrinsecamente legati all'istituzione totale - tanto più laddove la gestione viene esternalizzata al privato - costituendo un terreno fertile per quello che è stato definito come "effetto Lucifero", secondo cui potenzialmente chiunque venga inserito all'interno di un contesto che favorisce la deumanizzazione e la conseguente desoggettivizzazione dell'altro, essendo investito di potere da un'autorità superiore, possa diventare capace, in un lasso di tempo estremamente breve, di mettere in atto contro altri esseri umani azioni violente e terribili<sup>16</sup>.

## 6. Salute pubblica, salute sociale

Nel 2022 l'Ufficio Regionale Europeo dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha pubblicato un dettagliato report<sup>17</sup> sulla tutela della salute nei luoghi di detenzione amministrativa, affrontandone

<sup>16</sup> S. PIRAS, C. PONTI, N. COCCO, *Da hospes a captivus: le basi psicopatogene della criminalizzazione delle persone migranti e della detenzione amministrativa*, in *Medicina Democratica*, Milano, 2023.

<sup>17</sup> WHO REGIONAL OFFICE FOR EUROPE, *Addressing the health challenges in immigration detention, and alternatives to detention: a country implementation guide*, Copenhagen, 2022.



le criticità e le best practices, ma con un invito al superamento del sistema detentivo per l'immigrazione. L'OMS conferma che la detenzione amministrativa di per sé costituisce un fattore di rischio per la salute mentale, nonché per la possibile diffusione di malattie infettive. A causa degli standard insufficienti di qualità della presa in carico costituirebbero un fattore di rischio anche per le malattie croniche non infettive. Se, a maggior ragione, osserviamo il tasso di rimpatrio delle persone transitate dal CPR, per cui meno del 50% delle persone non vengono rimpatriate dopo un periodo di trattenimento<sup>18</sup>, diventa chiaro come il sistema-CPR costituisca un reale problema di salute pubblica anche oltre le mura. Ma c'è di più e quanto emerso nel corso degli anni sulle criticità dei CPR italiani, sul loro funzionamento e soprattutto sulle condizioni di vita disumane al loro interno impone una riflessione sul significato storico della detenzione amministrativa. Non è insolito che, specialmente in contesti di attivismo e dibattito politico, si accenni ad analogie tra il CPR e il campo di concentramento. Il motivo principale consiste in alcuni elementi che rievocano facilmente tale confronto: la riconduzione della vita delle persone a un fatto amministrativo, la disumanizzazione che passa anche dalla sostituzione del nome a un numero, l'aver previsto una forma di privazione della libertà *ad hoc* esclusivamente per chi è socializzato come "straniero". Per questo, oggi ancora di più, è fondamentale porsi le domande giuste. Non più tanto su come funzioni il sistema-CPR, ma su come sia possibile che, nonostante tutto, la detenzione amministrativa rimanga in vita e venga anzi rilanciata tanto a livello italiano quanto europeo. Il 25 aprile 1995 Umberto Eco, all'interno di un simposio presso la Columbia University, spiegava che «Sarebbe così confortevole, per noi, se qualcuno si affacciasse sulla scena del mondo e dicesse: "Voglio riaprire Auschwitz, voglio che le camicie nere sfilino ancora in parata sulle piazze italiane!"». Sarebbe confortevole, sì, perché la minaccia sarebbe immediatamente evidente e riconoscibile. Un grande errore nel processo di conservazione della memoria è consistito nel descrivere e interiorizzare il fascismo esclusivamente come un fenomeno storico-politico, un momento circoscritto nel tempo ed eliminato progressivamente a partire dal 1945. Come sottolineava Eco già nel 1995 teorizzando l'Urfascismo (o fascismo originario), purtroppo la questione è molto più complessa e oggi possiamo comprenderla meglio inquadrando il fascismo come patologia sociale. Sconfitto il fascismo storico nel 1945, l'Italia sceglie la Repubblica democratica come forma di Stato e si dota di una Carta costituzionale nata proprio dalle ceneri della Seconda guerra mondiale: un vero e proprio sistema immunitario sociale che ha costruito gli anticorpi necessari per riconoscere l'infezione qualora dovesse ripresentarsi, dotandosi degli strumenti per poterla immediatamente eliminare. Ma i virus possono mutare e dare vita alle varianti, le stesse di cui abbiamo imparato a parlare nel 2020 con la pandemia da Covid-19. Lì il sistema immunitario sociale si trova impreparato. Allora diventa accettabile, finanche auspicabile, pensare di rinchiudere in gabbie di metallo e cemento chi ha la sola colpa di non aver potuto ottenere – oppure di aver perso – un titolo di soggiorno valido. Un documento sempre più difficile da ottenere in base alla normativa sull'immigrazione. Diventa possibile costruire – e accettare – la realizzazione di centri di detenzione in Albania, fuori dai confini nazionali, dove portare prima chi è stato "salvato" in acque internazionali e dove invece poi venga portato chi, già in Italia, deve essere rimpatriato. Diventa accettabile partecipare alla gestione e al funzionamento di un CPR, che sia eseguendo ordini, che sia con spirito umanitario, che sia per perseguire un profitto. La domanda giusta, oggi, è sì una domanda di

<sup>18</sup> ACTIONAID, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BARI ALDO MORO, *Trattenuti. Una radiografia del sistema detentivo per stranieri*, Roma/Bari, 2024.



salute pubblica, ma soprattutto una domanda e una rivendicazione di salute sociale. È chiedersi fino a che punto sia possibile alzare l'asticella dei compromessi che siamo disposti ad accettare, quanto e come sia davvero possibile collaborare per migliorare un sistema strutturalmente programmato non per violare i diritti fondamentali, ma per svuotarli lasciandoli parola morta. Una reale tutela della salute di chi è rinchiuso nei CPR italiani non può quindi che passare da una messa in discussione del concetto di confine, di libertà di movimento e di diritti. Quei diritti su carta, che oggi non sono altro che privilegi, difesi strenuamente innalzando muri.

*chaps*





# La precarietà giuridica ed esistenziale delle persone straniere in Italia

Arianna Carminati\*

THE LEGAL AND EXISTENTIAL PRECARIOUSNESS OF MIGRANTS IN ITALY

ABSTRACT: The article analyzes the impact of Italian migration policies on the legal, existential, and health conditions of foreign nationals, highlighting how legal fragmentation and administrative practices generate structural insecurity and inequalities in access to fundamental rights. Using the framework of the social determinants of health, it underscores how precarious legal status—shaped by political choices, arbitrary classifications, and restrictive mechanisms of entry and residence—negatively affects migrants' physical and psychological well-being. The exclusion from, or conditional access to, social rights—particularly the right to health and stable employment—exposes migrants to systemic vulnerability, marginalization, and exploitation. This resulting “legal poverty” emerges not only as a limitation of self-determination but also as a concrete risk factor for individual and collective health.

KEYWORDS: Migration status; Legal precariousness; Institutional discrimination; Social determinants of health; Existential vulnerability

ABSTRACT: L'articolo analizza l'impatto delle politiche migratorie italiane sulla condizione giuridica, sociale e sanitaria degli immigrati extra UE, evidenziando come la frammentazione normativa e le prassi amministrative generino insicurezza strutturale e disuguaglianze nel godimento dei diritti fondamentali. Attraverso il paradigma dei determinanti sociali della salute, viene messo in luce come lo *status* giuridico precario — prodotto da scelte politiche irragionevoli, classificazioni arbitrarie, e meccanismi restrittivi di ingresso e permanenza — condizioni negativamente il benessere psicofisico dei migranti. L'esclusione o l'accesso condizionato ai diritti sociali, in particolare al diritto alla salute e a un'occupazione regolare, li espone a forme di vulnerabilità sistemica, marginalizzazione e sfruttamento. La “povertà giuridica” che ne deriva ostacola la possibilità di condurre una vita libera e autonoma, configurandosi essa stessa come uno specifico fattore di rischio per la salute, sia individuale che collettiva.

PAROLE CHIAVE: status migratorio; precarietà giuridica; discriminazione istituzionale; determinanti sociali della salute; vulnerabilità esistenziale

SOMMARIO: 1. L'elemento giuridico come determinante di salute della popolazione immigrata in Italia – 2. La parcellizzazione e la gerarchizzazione dello *status* migratorio – 3. La costruzione normativa di una condizione di

\*Professoressa Associata di Diritto Costituzionale e Pubblico, Università degli Studi di Brescia. Mail: [arianna.carminati@unibs.it](mailto:arianna.carminati@unibs.it). Contributo sottoposto a referaggio anonimo.



insicurezza esistenziale – 4. Prassi amministrative e discriminazione istituzionale – 5. Le molteplici ricadute della “povertà giuridica” sulla salute delle persone migranti.

## 1. L'elemento giuridico come determinante di salute della popolazione immigrata in Italia

**S**ecundo i dati Istat, al 31 dicembre 2023 i cittadini non comunitari residenti in Italia con regolare permesso di soggiorno ammontavano a oltre 3 milioni e 600mila<sup>1</sup>. Nello stesso anno sono stati rilasciati 330.730 nuovi permessi sulla base dei diversi titoli di soggiorno, con una diminuzione sensibile (-26,4%) rispetto al 2022<sup>2</sup>. A calare sono stati soprattutto i permessi di soggiorno rilasciati per motivi di lavoro, in seguito all'esaurimento degli effetti della misura di regolarizzazione adottata durante l'emergenza sanitaria da Covid-19, col d.l. 34 del 2020<sup>3</sup>.

Va altresì notato che circa i due terzi dei cittadini non UE attualmente residenti in Italia sono titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo, contro circa 1 milione e 400 mila persone il cui permesso deve invece essere periodicamente rinnovato.

A questi numeri va aggiunta una quota – solo stimabile – di immigrati irregolari presenti sul territorio, pari attualmente a circa 300 mila persone, ovvero il 5,6% del totale degli stranieri soggiornanti<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Si v. il report *Cittadini non comunitari in Italia. Anno 2023*, in [https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/10/REPORT-CITTADINI-NON-COMUNITARI\\_Anno-2023.pdf](https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/10/REPORT-CITTADINI-NON-COMUNITARI_Anno-2023.pdf), 3 ottobre 2024. Il report evidenzia che nel corso del 2023 i cittadini non comunitari con regolare permesso di soggiorno in Italia sono diminuiti di circa il 3%, passando da 3.727.706 di inizio anno a 3.607.160 alla fine. Va per di più tenuto conto del fatto che i numeri complessivi comprendono anche i bambini stranieri nati in Italia che non acquisiscono immediatamente la cittadinanza, e quindi la quota di stranieri non varia, annualmente, soltanto in relazione ai nuovi ingressi. Lo sottolineano F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, 2022, 51. La natalità delle famiglie di origine straniera, in ogni caso, è progressivamente calata, arrivando a circa 50 mila nati nel 2023. D'altro canto, la riduzione della presenza straniera è in parte determinata anche dall'acquisizione della cittadinanza italiana per residenza, per matrimonio e per trasmissione da parte degli immigrati residenti (L. ZANFRINI, N. PASINI (a cura di), *30° Rapporto sulle migrazioni 2024*, Fondazione ISMU ETS, febbraio 2025, 20 s.).

<sup>2</sup> Sembrerebbe così arrestarsi, come è stato evidenziato, «la biennale fase di riallineamento fisiologico delle presenze regolari di cittadini non Ue nel Paese, seguita al brusco calo del 2020 (-242.000 e -6,7%) connesso all'avvento della pandemia da Covid» (L. DI SCIULLO, *L'insostenibile volatilità del permesso di soggiorno. I non comunitari regolarmente presenti a inizio 2024*, in Centro studi e ricerche IDOS, *Dossier statistico immigrazione 2024*, Roma 2024, 108).

<sup>3</sup> La misura alla quale si fa riferimento è quella introdotta dall'art. 103 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (cd. *Decreto Rilancio*), che ha consentito, durante l'emergenza Covid-19, di sanare rapporti di lavoro irregolari nei settori dell'agricoltura, del lavoro domestico e dell'assistenza alla persona, nonché di richiedere un permesso temporaneo per cittadini stranieri con permesso di soggiorno scaduto. La misura si inserisce nel quadro delle regolarizzazioni straordinarie previste dalla legislazione italiana (v. *infra* § 2). Per un'analisi critica del provvedimento e del suo impatto sulla massa dei lavoratori immigrati “clandestini”, si v. M.T. AMBROSIO, *Il lavoro degli immigrati durante e dopo la pandemia*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 1, 2020, 183 ss.; W. CHIAROMONTE, M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3, 2020, 1 ss.

<sup>4</sup> G.C. BLANGIARDO, *Il quadro delle presenze e la loro evoluzione*, in L. ZANFRINI, N. PASINI, cit., 17. Secondo le medesime stime, gli stranieri in condizione di irregolarità sarebbero diminuiti di circa 200 mila unità negli ultimi anni, confermando una tendenza costante a partire dal 2019. In precedenza, al contrario, si era registrato un marcato incremento delle persone prive di titolo di soggiorno, a seguito dell'abolizione della cosiddetta protezione umanitaria da parte del d.l. 113 del 2018, solo parzialmente compensata dall'introduzione di nuovi permessi.





La presenza stabile di popolazione immigrata sul nostro territorio, che ormai perdura da alcuni decenni, ha inoltre determinato un costante aumento dei cittadini naturalizzati di origine straniera che nel 2023 ha interessato più di 200mila persone, divenute italiane principalmente per motivo di residenza (quasi 78mila) o per trasmissione dello *status* di cittadino ai figli minori da parte di genitori a loro volta naturalizzati (oltre 59mila)<sup>5</sup>.

Di fronte a questo scenario, la componente straniera della popolazione residente non può più essere letta come un fenomeno transitorio, avendo invece assunto una dimensione strutturale dell'Italia contemporanea<sup>6</sup>, che si è trasformata, ormai da tempo, in una società multietnica e composita<sup>7</sup> della quale fanno parte in modo stabile persone e famiglie immigrate – da una o più generazioni – che provengono da molteplici Paesi e da diversi continenti.

L'intento di questo contributo è quello di mettere in relazione gli aspetti giuridici di *governance* del fenomeno migratorio con talune delle loro implicazioni sociali, in particolare con riferimento alle ricadute che essi producono, o possono produrre, sulle condizioni di salute di una fascia della popolazione così ampia e internamente diversificata. In questa prospettiva, è utile richiamare quanto emerso negli studi sulla salute dei migranti, che evidenziano con particolare chiarezza il nesso tra salute e condizioni economiche, politiche e socioculturali del contesto di vita<sup>8</sup>. L'analisi sarà perciò condotta adottando il paradigma dei determinanti sociali della salute<sup>9</sup>, riconoscendo – in linea con la letteratura internazionale – la rilevanza dello *status* giuridico come uno dei fattori sistemici in grado di influire in modo significativo sul benessere psico-fisico delle persone<sup>10</sup>. Ci si concentrerà in particolare sulle situazioni di vulnerabilità – fisica e psichica – alle quali risulta essere particolarmente esposta la popolazione immigrata a causa dell'incertezza esistenziale prodotta da un sistema giuridico che, prima di

<sup>5</sup> *Cittadini non comunitari in Italia. Anno 2023*, cit., 6.

<sup>6</sup> Cfr. M. COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, Carocci, 2018, che ripercorre in modo documentato la storia del fenomeno migratorio in Italia, offrendo una ricostruzione che smentisce la rappresentazione ricorrente dell'immigrazione come fenomeno eccezionale o emergenziale. Come si fa notare, tanto la popolazione straniera, quanto quella di origine straniera divenuta italiana, hanno avuto e avranno in futuro «un ruolo da protagonisti negli scenari demografici» del nostro Paese (CNEL ONC, *Cittadini stranieri in Italia. Indagine statistico-demografica*, Rapporto ONC 2024, Dicembre 2024, 7).

<sup>7</sup> L. ZANFRINI, N. PASINI, *Trent'anni dopo: un'agenda di ricerca (ancora) al servizio della collettività*, in N. PASINI, L. ZANFRINI (a cura di), cit., 8.

<sup>8</sup> V. REDINI, F.A. VIANELLO, *Il dibattito socio-antropologico sulla salute delle e dei migranti*, in *Mondi Migranti*, 3, 2020, 24.

<sup>9</sup> Nella dottrina italiana si v. A. RINALDI, M. MARCECA, *I determinanti sociali della salute: che cosa sono e come influenzano la nostra salute?*, in *Riflessioni sistemiche*, 16, 2017, 104 ss.

<sup>10</sup> Nel Rapporto finale della Commissione istituita dall'OMS sui Determinanti Sociali della Salute (COMMISSION ON SOCIAL DETERMINANTS OF HEALTH, *Closing the Gap in a Generation: Health Equity through Action on the Social Determinants of Health*, WHO/IER/CSDH/08.1, 2008, 24), si sottolinea il fatto che ogni sforzo teso a ridurre le disuguaglianze con riferimento alla salute, «will involve changing the distribution of power within society and global regions, empowering individuals and groups to represent strongly and effectively their needs and interests and, in so doing, to challenge and change the unfair and steeply graded distribution of social resources (the conditions for health) to which all, as citizens, have claims and rights». Cfr. M. MARMOT, *The Health Gap: The Challenge of an Unequal World*, Londra, 2015, 1313, il quale rileva che «The perspective of the 'causes of the causes' recognizes that advantage and disadvantage are [...] closely linked with race, largely because of widespread and institutional discrimination». Si v. inoltre, L.O. GOSTIN, J.T. MONAHAN, J. KALDOR, M. DEBARTOLO, E.A. FRIEDMAN, K. GOTTSCHALK, et al., *The legal determinants of health: harnessing the power of law for global health and sustainable development*, in *The Lancet*, 393, 2019, 1857 ss.

coinvolgerla *pleno iure* nella comunità politica, tende a precarizzarla, a discriminarla, a escluderla, a estrometterla, e persino a criminalizzarla o a rinchiuderla, attraverso varie forme di detenzione amministrativa.

Tale impostazione normativa genera un impatto negativo sulla salute di una parte significativa ma poco tutelata della collettività, al punto che l'attuale disciplina dell'immigrazione potrebbe essere considerata di per sé una causa specifica di malessere o di malattia, con effetti rilevanti tanto sui singoli quanto su interi gruppi sociali<sup>11</sup>. Alla luce di ciò, ogni serio tentativo di migliorare la salute della popolazione immigrata, in quanto parte integrante della salute collettiva, dovrebbe interrogarsi su come il *diritto dell'immigrazione* – già solo per il fatto di essere stato enucleato come ambito speciale dell'ordinamento – contribuisca a consolidare, oppure ad attenuare, tale condizione di vulnerabilità materiale e psicologica<sup>12</sup>.

## 2. La parcellizzazione e la gerarchizzazione dello *status* migratorio

La condizione giuridica degli stranieri in Italia, osserva la dottrina, si presenta frammentata in una molteplicità di categorie, a ciascuna delle quali corrisponde «un determinato “pacchetto” di diritti/prestazioni»<sup>13</sup>. Tale frammentazione è unicamente frutto di scelte normative, e di diverse stratificazioni legislative, laddove il testo della Costituzione contemplava un'unica figura di riferimento, identificata dall'art. 10 Cost. come «lo straniero»<sup>14</sup>.

Le ulteriori classificazioni previste dall'ordinamento, oltre alla *summa divisio* tra cittadini europei e extraeuropei<sup>15</sup>, si fondano su diversi elementi: i motivi della presenza sul territorio, che portano a distinguere essenzialmente i migranti “economici” dai rifugiati; l'autonomia della singola posizione giuridica o la sua dipendenza dai legami familiari; la durata della residenza; la regolarità del soggiorno, che dà luogo alla categoria dei cosiddetti “clandestini”<sup>16</sup>. A queste distinzioni si aggiunge anche un fattore che esula dalla sfera individuale e attiene ai rapporti fra l'Italia e il Paese (extra UE) di provenienza della persona migrante: in via normativa – anche evocando il principio di reciprocità<sup>17</sup> – ovvero

<sup>11</sup> In senso analogo, C. DI CARLUCCIO, *Migrazioni e diseguaglianze di salute: alla ricerca di un lavoro dignitoso tra paradossi regolativi e trappole occupazionali*, in questa Rivista, 4, 2023, 103, la quale individua nel fenomeno migratorio, complessivamente considerato, un determinante della salute «a causa di una molteplicità di componenti riconducibili al “contesto” in cui il migrante si trova a vivere e a lavorare, che finiscono per esporlo a condizioni pregiudizievoli per la sua integrità psico-fisica». Fra questi, l'A. identifica anche lo svantaggio socio-economico derivante dalla posizione giuridica riservata agli immigrati.

<sup>12</sup> L. CALAFÀ, V. PROTOPAPA, *Logiche interdisciplinari e salute dei migranti*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2021, 108.

<sup>13</sup> F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *op. cit.*, 169. Sul punto si v. anche F. CORTESE, *La difficile “classificazione” dei migranti*, in M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, 2017, 141 ss.

<sup>14</sup> C. SALAZAR, *Lo “statuto costituzionale dello straniero” e il diritto d'asilo*, in *consultaonline.it*, 2021, 338.

<sup>15</sup> C. SALAZAR, *op. cit.*, 338.

<sup>16</sup> Propone una schematizzazione dei non-cittadini articolata in quattro gruppi principali (europei, extra-UE, apolidi e titolari di protezione speciale) con ulteriori sottodistinzioni all'interno delle categorie dei cittadini extra-UE e dei richiedenti protezione, cui fa seguire una classificazione dei diritti riconosciuti a ciascuno di essi, E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, XV, Torino, 158 ss.

<sup>17</sup> Il principio di reciprocità risale all'art. 16 disp. prel. cod. civ. e, secondo alcuni, sarebbe stato superato dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Ciò vale certamente per quanto riguarda i diritti fondamentali,

in via di fatto, nella prassi amministrativa, la condizione giuridica dello straniero può essere più o meno favorevole a seconda della sua nazionalità<sup>18</sup>.

L'assegnazione di un individuo ad uno degli *status* "legali" previsti dalla normativa vigente – ad esclusione, quindi, della situazione di "clandestinità"<sup>19</sup> – è di volta in volta definita attraverso procedure amministrative che sono dirette all'accertamento dei requisiti richiesti per essere inquadrati dentro una specifica categoria giuridica, alla quale si accompagna il riconoscimento del corrispondente titolo di soggiorno (ovvero il suo rifiuto). È inoltre possibile ordinare gerarchicamente tali titoli, in quanto associati a un ventaglio più o meno ampio di diritti e di tutele, fino all'apice del conferimento della cittadinanza e dunque dell'ingresso *pleno iure* nella comunità politica.

Questo approccio classificatorio col quale viene catalogata e suddivisa la popolazione straniera presente sul territorio italiano o alla frontiera, si presta, invero, a diverse critiche<sup>20</sup>.

Anzitutto, il tentativo di ricondurre a differenti sottotipi giuridici le persone di origine extra-UE che desiderano vivere temporaneamente o stabilmente nel nostro Paese, nella speranza di realizzare progetti di vita che sono loro preclusi nei Paesi di provenienza, appare essere in larga misura arbitrario. Nella maggior parte dei casi, infatti, si tratta di esperienze profondamente assimilabili fra loro in quanto accomunate dalla necessità di fuggire da condizioni di sofferenza, insoddisfazione o privazione<sup>21</sup>. Il comune denominatore della scelta migratoria è sussumibile in una forma di auto-

---

come ricorda B. NASCIMBENE, *La capacità dello straniero: diritti fondamentali e condizione di reciprocità*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 4, 2011, 319. Si v. inoltre M.C. LOCCHI, *La reciprocità nel trattamento giuridico degli stranieri extracomunitari: storia travagliata di un principio controverso*, in *Nuove Autonomie*, 2-3, 2006, 481 ss. Anche il Testo Unico sull'Immigrazione (d'ora in poi TU Imm), invero, richiama espressamente la reciprocità fra Stati fin dall'art. 2, a completamento del principio del pari godimento dei diritti civili attribuiti al cittadino italiano da parte degli stranieri regolarmente soggiornanti. In senso critico, cfr. V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Annuario 2009 dell'AIC, Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale (Cagliari, 16-17 ottobre 2009)*, Napoli, 2010, 3 ss. il quale evidenzia che si tratta di un «tipico criterio del classico diritto internazionale, inteso come ordinamento che regola i rapporti fra gli Stati: l'individuo, per questo diritto, è solo un "riflesso" dello Stato di appartenenza». Per questo, il principio di reciprocità «ha senso quando si parla di rapporto fra Stati, mentre non dovrebbe avere alcun ruolo quando si parla di diritti dei singoli, cittadini di uno o di altro Stato». Al di là del principio di reciprocità, la sussistenza di relazioni tra l'Italia e il Paese di provenienza del singolo può addirittura incidere sulle libertà fondamentali, in quanto ad esempio la durata massima dei trattenimenti nei CPR è condizionata dalla circostanza che «lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri» (art. 6, comma 3-bis, d. lgs. n. 142 del 2015).

<sup>18</sup> Da ultimo, l'articolo 1-bis, comma 1, della legge n. 91 del 1992 – introdotto dalla legge n. 74 del 2025 – prevede la possibilità di ingresso e soggiorno per lavoro subordinato, al di fuori del sistema delle quote annuali, per gli stranieri oriundi discendenti da cittadini italiani e in possesso della cittadinanza di uno degli Stati interessati da significativi flussi migratori in uscita dall'Italia. L'elenco di tali Stati sarà individuato con apposito provvedimento governativo.

<sup>19</sup> E. BETTINELLI, *Il clandestino: persona senza status?*, in M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2012, 127 ss.

<sup>20</sup> F. CORTESE, *op. cit.*, 144.

<sup>21</sup> Gli studi sociologici distinguono le cause della migrazione in *push* e *pull factors*, ossia fattori (di ordine economico, culturale, politico, di sicurezza e, sempre più spesso, ambientali) che spingono le persone a lasciare il proprio Paese, ovvero fattori che le attraggono verso un determinato Paese straniero, a seconda che prevalga la considerazione delle difficoltà vissute o delle opportunità che si prospettano (cfr. E.S. LEE, *A theory of migration*, in *Demography*, 1, 1966, 47 ss.). La *push and pull theory* si espone tuttavia alla critica di offrire una lettura troppo lineare e deterministica dei fenomeni migratori, e perciò incapace di rendere conto della loro complessità e delle

deportazione<sup>22</sup>, non volontariamente decisa, ma resa di fatto necessaria da un ordine internazionale strutturalmente iniquo. Si tratta di una condizione di partenza generale e condivisa – pur con differenze di gravità – che sfugge alla rigida tassonomia normativa<sup>23</sup>.

Proprio per questa ragione, l'arbitrio si fa più marcato se lo "smistamento" all'interno del gruppo migratorio, fra i richiedenti asilo<sup>24</sup>, da un lato, e i migranti "economici", dall'altro lato, avviene negli *hotspot* di frontiera, sulla base di una prima ricognizione sommaria del *background* di chi è giunto al confine col nostro Paese<sup>25</sup>. Da questa suddivisione, poi, dipendono immediatamente pesanti conseguenze<sup>26</sup>, vale a dire l'assegnazione dei migranti "economici" alla categoria giuridica degli irregolari

---

interconnessioni tra i diversi fattori in gioco (N. VAN HEAR, O. BAKEWELL, K. LONG, *Push-pull plus: reconsidering the drivers of migration*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(6), 2017, 927 ss.). Ad ogni modo, gli attuali fenomeni migratori sono principalmente causati dalle condizioni di vita di partenza più che dalle prospettive di emancipazione che si immaginano nel Paese di arrivo. A dimostrarlo è il fatto che, nella maggior parte dei casi, nemmeno i pericoli e le sofferenze connessi al viaggio, né le difficoltà che attendono i migranti una volta giunti a destinazione, si rivelano deterrenti efficaci (C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Napoli, 2021, 28 ss.).

<sup>22</sup> E. VITALE, *Ius migrandi. Figure di erranti al di qua della cosmopoli*, Torino, 2004.

<sup>23</sup> Come nota C. SICCARDI, *op. cit.*, 28, i *migration studies* evidenziano, con approccio multidisciplinare, che le cause delle migrazioni sono «varie, complesse, molteplici e fra loro intersecabili». In senso analogo A. PITINO, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie e Unione europea*, Torino, 2018, 7.

<sup>24</sup> A sua volta, la categoria di soggetti che viene fatta rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 10, comma 3, Cost. si scompone in diversi sottotipi: i rifugiati, previsti dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 (ratificata con la legge n. 722 del 1954); i titolari di protezione sussidiaria, di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 251 del 2007 (in attuazione della c.d. direttiva qualifiche 2004/83/CE); i titolari di protezione speciale, di cui all'art. 19 del TU Imm. In argomento, *ex multius*, si v. M. NICOLINI, C. PANZERA, *Asilo*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, 2020, 17 ss.; C. PANZERA, *Il diritto d'asilo. Profili costituzionali*, Napoli, 2020.

<sup>25</sup> C. SICCARDI, *op. cit.*, 246. Si noti che se la richiesta di protezione avviene in un secondo momento, quando il migrante sia già trattenuto presso un CPR in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o di espulsione, spetta al questore valutare se proseguire la detenzione amministrativa, in attesa dell'esame della domanda, se ravvisi (imprecisati) «fondati motivi» per ritenere che essa sia stata presentata «al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione» (art. 6, comma 3, d. lgs. n. 142 del 2015). Sulla procedura si è pronunciata la Corte costituzionale con la sent. n. 212 del 2023, che ha giudicato inammissibile – per incompleta ricostruzione del quadro normativo – la questione della durata del trattenimento del richiedente asilo "secondario" e del rispetto dei termini per la convalida in rapporto all'art. 13 Cost. Nonostante l'esito, la decisione merita attenzione nella parte in cui la Corte riconosce che i termini massimi dei trattenimenti disposti in via preventiva possono in concreto «prolungarsi indefinitamente, anche a causa di prassi applicative distorte». A commento si v. P. RAFAIANI, *Tempi del trattenimento e "prassi applicative distorte": la Corte costituzionale "sfiora" la disciplina della detenzione amministrativa dei migranti. Nota a Corte cost., sentenza n. 212 del 2023*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2024, 270 ss. il quale evidenzia come, sia pure in un *obiter*, «la giurisprudenza costituzionale concede rilievo argomentativo al diritto vivente "amministrativo" che si produce nelle procedure del trattenimento» e che può pregiudicare l'effettiva tutela delle libertà fondamentali, a partire dalla libertà personale. Sulla distinzione tra richiedente asilo «in senso sostanziale», il quale abbia manifestato la volontà di chiedere protezione, e richiedente asilo «in senso formale», la cui domanda sia stata recepita e formalizzata dall'autorità competente, nonché sulla necessità di ricongiungere le due condizioni per evitare situazioni di "limbo giuridico", si v. Corte Cass., I sez. civ., n. 32763 del 16 dicembre 2024.

<sup>26</sup> I punti *hotspot* assumono un ruolo polivalente, poiché al loro interno si concentrano tutte le procedure necessarie per l'inquadramento dei migranti nel cosiddetto "doppio binario", che può condurre alternativamente all'avvio della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale oppure alle operazioni di

che, come tali, sono subito respingibili in quanto illegalmente presenti alla frontiera. Per gli altri, si apre la procedura di verifica dei requisiti per l'applicazione degli istituti attuativi dell'art. 10, comma 3, Cost., che impedisce l'espulsione – ma non la sottoposizione a forme di detenzione amministrativa<sup>27</sup> – almeno fino alla decisione sulla domanda di protezione<sup>28</sup>.

A partire da questa divaricazione iniziale, si consolida e prende forma la rappresentazione negativa dei migranti “economici” – percepiti come soggetti potenzialmente “predatori” delle opportunità di lavoro

---

rimpatrio. Sul punto G. FELICI, M. GANCITANO, *La detenzione dei migranti negli hotspots italiani: novità normative e persistenti violazioni della libertà personale*, in *Sistema penale*, 1, 2022, 48.

<sup>27</sup> In entrambi i casi, lo straniero è soggetto a forme di restrizione della libertà personale — mediante trattenimento nei CPR o nelle stesse strutture *hotspot* — che, in quanto tali, devono essere necessariamente convalidate dall'autorità giudiziaria (sulla discutibile competenza del giudice di pace v. però 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.) In argomento si rinvia al contributo di L. MASERA, in questa Rivista, che sottolinea il paradosso, per certi versi, di un trattamento peggiore riservato proprio ai richiedenti protezione internazionale rispetto ai migranti “economici” irregolari. In ogni caso, si tratta di situazioni che comportano una condizione di privazione e isolamento particolarmente gravosa, e che di fatto ostacola l'esercizio effettivo dei diritti, a partire da quello di difesa, che «è spesso impedito dalla natura dei luoghi e dalle condizioni di trattenimento» (così F. VASSALLO PALEOLOGO, *Approccio Hotspot in Italia ed “habeas corpus” delle persone migranti*, in *giustiziainsieme.it*, 3 febbraio 2023). In argomento cfr. anche A. MANGIARACINA, *Una “nuova” forma di detenzione per l'identificazione dei migranti*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 2017, 589 ss.; D. LOPRIENO, *Il trattenimento dello straniero alla luce della l. n. 132 del 2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2019, 30; E. VALENTINI, *Detenzione amministrativa dello straniero e diritti fondamentali*, Torino, 2018, 225 ss.

<sup>28</sup> In questo quadro, si segnala il regime di particolare tutela riservato ai minori stranieri non accompagnati, che non possono essere né respinti né espulsi, e per i quali l'ordinamento prevede la nomina di un tutore e l'attivazione di specifici servizi di accoglienza e integrazione. Si v. E. CUKANI, *Minori stranieri non accompagnati (diritti dei)*, in A. RAUTI, C. PANZERA (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, cit., 454 ss. e il Dossier del servizio studi di Camera e Senato, *Minori stranieri non accompagnati. Quadro giuridico europeo e nazionale*, in <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/testi/AC0190.htm>, 19 ottobre 2023). Sul controllo operato dalla Corte EDU per assicurare misure di tutela specifiche ai minori non accompagnati, in quanto soggetti particolarmente vulnerabili, a prescindere da ogni considerazione sulla legalità dell'ingresso o del soggiorno, si v. E. CELORIA, *L'Italia nuovamente condannata a Strasburgo per il trattamento dei minori stranieri non accompagnati*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2024, 218 ss. Resta tuttavia problematica la fase preliminare di accertamento della minore età — e, in particolare, della condizione di minore ultra-sedicenne, che, ai sensi del d.l. n. 33 del 2023, può comportare il collocamento in un centro di prima accoglienza o, eccezionalmente, in un CAS per adulti (A. RAUTI, *I diritti dei minori stranieri non accompagnati e la logica dell'emergenza*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1, 2024, 256 ss.). Tale accertamento si basa spesso su criteri incerti e disomogenei, il cui esito può compromettere l'accesso alle tutele previste dall'ordinamento e condurre a una gestione inadeguata del caso. Si tratta inoltre di procedure che dovrebbero consentire il ricorso a interventi medico-sanitari invasivi (quali quelli radiologici) solo come *extrema ratio*, ma che viceversa sono praticati in via ordinaria. Su tali aspetti si v. le critiche formulate dal Gruppo di lavoro minori migranti della Società italiana di medicina delle migrazioni, *Le novità legislative in tema di accertamento dell'età dal punto di vista medico*, in *Minori e giustizia*, 1, 2024, 42 ss.



e del nostro sistema sociale<sup>29</sup> — e si legittima la criminalizzazione della migrazione economica<sup>30</sup>, che viene facilmente associata a fenomeni di illegalità, devianza e “prepotenza”<sup>31</sup>.

Nel sistema italiano, non è previsto un titolo di ingresso che consenta semplicemente di cercare lavoro: si può entrare legalmente solo se si dispone già di un’offerta lavorativa. Di fatto, la prima etichetta che viene normalmente attribuita al migrante “economico” che non possa beneficiare di un ricongiungimento familiare<sup>32</sup> e che si tratti nel territorio dello Stato — allo scadere di un visto turistico usato per il primo ingresso, o nonostante sia stato raggiunto da un provvedimento di respingimento alla frontiera o di espulsione — è quella di “clandestino”<sup>33</sup>. Ciò accade perché l’accesso legale al mercato del lavoro è subordinato a un sistema formalmente regolato, ma nella pratica «farraginoso ed irrealistico»<sup>34</sup>. Per ottenere un regolare visto per motivi di lavoro, si deve infatti attendere l’emanazione del cosiddetto decreto flussi, con cui il Governo definisce annualmente il numero di ingressi consentiti. Spetta poi al potenziale datore di lavoro in Italia presentare una richiesta di quota all’interno di una vera e propria “gara”, e, solo in caso di accoglimento, l’amministrazione rilascia un nulla osta da trasmettere al consolato italiano nel Paese d’origine dello straniero, affinché quest’ultimo possa richiedere il visto e poi ottenere, alla sottoscrizione del contratto, il permesso per motivi di lavoro<sup>35</sup>.

<sup>29</sup> Sulla distorsione percettiva del fenomeno migratorio nel discorso pubblico, spesso alimentata da retoriche nazionaliste e da falsi stereotipi — che esasperano il nesso tra immigrazione, insicurezza e declino sociale — si v. W. CHIAROMONTE, *L’ingresso per lavoro: l’irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent’anni di politiche e legislazione sull’immigrazione in Italia*, Milano, 2020, 230 ss.

<sup>30</sup> A. CAVALIERE, *Le vite dei migranti e il diritto punitivo*, in *Sistema penale*, 4, 2022, 48.

<sup>31</sup> S. MARIOTTA, M. D’ANDREA, *Il diritto di migrare: itinerari socio-giuridici e contraddizioni nella dicotomia tra migranti «economici» e richiedenti protezione internazionale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2018, 248. Tale distinzione è stata, in un certo senso, assecondata anche dalla giurisprudenza costituzionale, come dimostra la sentenza n. 5 del 2004, relativa alla repressione penale dell’inottemperanza all’ordine di allontanamento del questore. In quella decisione, la Corte costituzionale ha ritenuto legittima la fattispecie penale del mancato rispetto dell’ordine del questore di lasciare il territorio nazionale, salvo giustificato motivo, affermando che non può essere riconosciuta efficacia di per sé scriminante alle esigenze riconducibili alla condizione del “migrante economico”, anche qualora espressive di istanze in sé legittime (Corte costituzionale, sent. n. 5 del 2004, § 2.2. del Considerato in diritto).

<sup>32</sup> A marzo 2024, i permessi per motivi familiari ammontavano al 44,6% del totale dei motivi di soggiorno, mentre i permessi per motivi di lavoro (dipendente, stagionale e autonomo) raggiungevano il 40,4% del totale. I titolari di permesso per asilo o protezione, invece, erano del 6,8%. Si v. CARITAS ITALIANA E FONDAZIONE MIGRANTES, *XXXIII Rapporto immigrazione 2024*, Todi (PG), 2024. La preponderanza dei permessi per motivi familiari si spiega per l’esiguità delle quote di ingresso periodicamente fissate — non sempre, peraltro con cadenza annuale — con i decreti flussi.

<sup>33</sup> La chiusura delle vie di accesso all’immigrazione legale per motivi economici ha contribuito ad alimentare un uso strumentale, ma spesso inevitabile, della protezione internazionale, provocando una sorta di «mutazione genetica del sistema di asilo». Un meccanismo concepito per valutare casi individuali di persecuzione o vulnerabilità si trova oggi a dover assorbire migliaia di domande e a determinare, di fatto, le condizioni di ingresso e permanenza di interi flussi migratori (W. Chiaromonte, *op. cit.*, 243, e R. BIN, *Immigrazione e Stato di diritto. Prefazione*, in A. V. FAGGIANI, *La necessaria riformulazione del diritto di asilo europeo*, Milano, 2024, 17).

<sup>34</sup> M. PASTORE, N. ZORZELLA, *30 anni di legislazione italiana in materia di condizione giuridica della persona straniera. Alcune chiavi di lettura*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *op. cit.*, 121.

<sup>35</sup> Sulle specificità del contratto di lavoro sottoscritto con persone di origine straniera si v. l’analisi critica di W. CHIAROMONTE, *Immigrazione e contratto di lavoro*, in R. DEL PUNTA, R. ROMEO, F. SCARPELLI (a cura di), *Contratto di lavoro - Vol. VI de I tematici dell’Enciclopedia del Diritto*, Milano, 2023, 707 ss.



Si tratta di una procedura caratterizzata da un paradosso strutturale, dal momento che si presuppone che il datore di lavoro voglia assumere un lavoratore che, nella maggior parte dei casi, non conosce e con cui non ha potuto instaurare alcun contatto preliminare, poiché la persona risiede (*rectius* dovrebbe risiedere) all'estero<sup>36</sup>. Tale meccanismo pensato per l'incontro a distanza di domanda e offerta di lavoro è, per di più, del tutto inadatto a reclutare personale non specializzato da impiegare nei settori a bassa qualificazione (come l'agricoltura, l'edilizia, l'assistenza familiare o i servizi di cura) che dipendono in larga misura proprio dalla manodopera straniera.

Ne consegue l'inevitabile scivolamento del migrante "economico" in una condizione giuridica di irregolarità, quanto al soggiorno iniziale, alla quale si accompagna una condizione di irregolarità del lavoro nel frattempo eventualmente prestato, in quanto lavoro necessariamente sommerso<sup>37</sup>. Tutto ciò evidenzia come l'attuale politica dell'immigrazione, formalmente restrittiva anche per finalità di consenso elettorale, da un lato non elimini — né potrebbe realisticamente eliminare — il fenomeno migratorio e, dall'altro lato, lo renda funzionale agli interessi economici di imprese e famiglie<sup>38</sup> che si possono avvalere di forza lavoro a basso costo, priva di tutele, facilmente sostituibile, e strutturalmente ricattabile<sup>39</sup>.

Per uscire dall'illegalità occorre regolarizzare il soggiorno (e il rapporto di lavoro), il che può avvenire solo grazie alle misure di c.d. sanatoria disposte *una tantum*<sup>40</sup>, oppure mediante la "finzione" della

<sup>36</sup> M. PASTORE, N. ZORZELLA, *op. cit.*, 121.

<sup>37</sup> La dottrina sottolinea le interferenze e le sovrapposizioni tra la disciplina dell'accesso e del soggiorno dello straniero e quella del rapporto di lavoro (cfr. F. MARTELLONI, *I migranti nel mercato del lavoro tra clandestinizzazione e sfruttamento*, in F. CURI, F. MARTELLONI, A. SBRACCIA, E. VALENTINI, *I migranti sui sentieri del diritto. Profili socio-criminologici, giuslavoristici, penali e processualpenalistici*, Torino, 2021, 57 e 73), che rispecchia la duplice condizione del migrante "economico" costretto ad ottenere, contestualmente, un permesso di soggiorno e un'autorizzazione al lavoro per poter vivere e lavorare in Italia. Sul cortocircuito tra disciplina dell'immigrazione e mercato del lavoro, che delegittima la capacità di regolazione del fenomeno da parte dello Stato, si v. *Introduzione*, in P. BONETTI, M. D'ONGHIA, P. MOROZZO DELLA ROCCA, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e lavoro quali regole?*, Napoli, 2022, 7 ss. Per la valutazione degli effetti economici dell'immigrazione illegale, in termini di costi per il migrante, per i Paesi d'origine e per quelli di destinazione, si v. M.C. CHIURI, N. CONIGLIO, G. FERRI, *L'esercito degli invisibili. Aspetti economici dell'immigrazione clandestina*, Bologna, 2007.

<sup>38</sup> S. MARIOTTA, M. D'ANDREA, *Il diritto di migrare: itinerari socio-giuridici e contraddizioni nella dicotomia tra migranti «economici» e richiedenti protezione internazionale*, in *Rassegna di Diritto pubblico europeo*, 1, 2018, 242.

<sup>39</sup> Allo stesso modo, M. PAGGI, *L'ingresso per lavoro: la decretazione annuale dei flussi. Criteri ed evoluzione normativa*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, cit., 274, valuta che «la speranza di un soggiorno legale può trovare probabilità realmente apprezzabili di successo solo attraverso la previa sperimentazione di uno o più espedienti di ingresso e soggiorno illegale, scontando nel frattempo condizioni di vulnerabilità, privazione di diritti fondamentali e sfruttamento, una sorta di "tassa" sulla speranza che non va certo a beneficio dell'Erario e dell'ordine pubblico».

<sup>40</sup> Le misure di c.d. sanatoria sono provvedimenti straordinari diretti a consentire la regolarizzazione di rapporti di lavoro con cittadini stranieri privi di permesso di soggiorno. Pur non costituendo uno strumento strutturale di politica migratoria, le sanatorie hanno rappresentato, in Italia come in altri Paesi europei, una prassi ricorrente di gestione *ex post* dell'immigrazione irregolare, in contesti di carenza di canali legali di ingresso e di persistente domanda di manodopera a basso costo (M.C. LOCCHI, *I meccanismi di regolarizzazione permanente in Europa: una prospettiva comparativa*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3, 2021, 127 ss.). In particolare, secondo lo schema adottato dal legislatore italiano a partire dagli anni 2000, l'emersione del rapporto lavorativo consente, in presenza di alcune condizioni, il contestuale rilascio di un titolo di soggiorno. Come viene sottolineato «l'oggetto della regolarizzazione non è lo status giuridico delle persone straniere ma la natura della relazione lavorativa» e conseguentemente la procedura è strutturata per rispondere «più alle logiche della politica e del mercato



chiamata a distanza, se si riesce a entrare nella quota di ingressi periodicamente programmata coi decreti flussi<sup>41</sup>. In entrambi i casi, il buon esito della procedura è subordinato alla disponibilità di un datore di lavoro a sottoscrivere il contratto di soggiorno, il quale comporta l'assunzione di specifici obblighi: la messa a disposizione di un alloggio e l'impegno a sostenere le spese per un eventuale rimpatrio<sup>42</sup>. Si tratta di adempimenti che attribuiscono al datore di lavoro funzioni di natura tipicamente pubblicistica, travalicando di gran lunga il sinallagma proprio di un normale contratto tra privati<sup>43</sup>. Ciò contribuisce ad accentuare lo squilibrio tra le parti ed espone i migranti a possibili ricatti e abusi, alimentando anche una sorta di "mercato" dei permessi: gli immigrati che, per diverse ragioni, non possono contare su un datore di lavoro reale (perché inesistente o non disposto a farsi carico delle procedure necessarie) si trovano spesso nella condizione di dover ricorrere a soggetti fittizi. In tali circostanze, finiscono per affidare i propri risparmi e le proprie speranze a intermediari spesso sconosciuti, sulla base di una semplice promessa incoercibile, e nella pratica del tutto incontrollabile, che venga presentata una domanda in loro favore<sup>44</sup>. A ciò si aggiunge il peso delle lungaggini burocratiche, che si protraggono per anni<sup>45</sup>, e il fatto che anche dopo aver sostenuto costi ingenti per l'avvio della procedura, non vi sia alcuna garanzia di ottenere il permesso<sup>46</sup>: molti migranti restano perciò appesi per lungo tempo a una speranza per poi essere ricacciati in una condizione di irregolarità nonostante abbiano seguito, almeno formalmente, il percorso previsto dalla legge<sup>47</sup>. Non stupisce, quindi, che in

del lavoro, che non a principi di giustizia e di interesse pubblico» (F. OLIVERI, *Poteri di regolarizzazione in tempo di Covid-19. Un'analisi critica delle procedure di "emersione dei rapporti di lavoro" contenute nel d.l. 34/2020*, in *Nomos*, 3, 2020, 5 ss.).

<sup>41</sup> Basti pensare come «il volume delle domande presentate in occasione dei fatidici click day sia sistematicamente molto più alto degli ingressi programmati» (Rapporto ISMU, cit., 71). In argomento cfr. W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri: il governo delle migrazioni*, Torino, 2013, 145 ss. Sottolineano l'insensatezza e inutilità della «lotteria del click day» anche F. CORESI, F. MASON, F.D. PORTOGHESE, *Verso un'effettiva gestione dei flussi migratori?*, in *Dossier statistico immigrazione 2024*, cit., 122.

<sup>42</sup> Tali oneri del datore di lavoro sono di fatto superati, nella prassi, dal momento che quasi sempre la disponibilità di una abitazione è fornita dallo stesso lavoratore, mentre la garanzia per le spese di rientro non viene richiesta (M. PASTORE, N. ZORZELLA, *op. cit.*, 118).

<sup>43</sup> F. MARTELLONI, *op. cit.*, 79.

<sup>44</sup> Per queste considerazioni si rinvia A. CARMINATI, *Non sempre l'esperienza insegna: "vecchi" problemi di illegittimità nella nuova "sanatoria" dei lavoratori immigrati irregolari*, in *Rivista AIC*, 4, 2012, 10.

<sup>45</sup> Si v. i dati riportati dalla campagna «Ero straniero» a seguito del monitoraggio sull'attuazione della regolarizzazione straordinaria del 2020 (v. *supra* nt. 3) che evidenziano, a due anni dalla presentazione delle domande, un arretrato dell'80% delle pratiche ancora in lavorazione sul totale ([https://erostraniero.radicali.it/wp-content/uploads/2022/12/Monitoraggio-regolarizzazione\\_aggiornamento-dicembre-2022.pdf](https://erostraniero.radicali.it/wp-content/uploads/2022/12/Monitoraggio-regolarizzazione_aggiornamento-dicembre-2022.pdf)).

<sup>46</sup> In un dossier curato dalla campagna «Ero straniero» si dà conto del fatto che il tasso di successo della procedura di cui al decreto flussi 2022 rispetto al rapporto contratti/quote disponibili è pari al 35,32%; quanto al decreto flussi 2023, solo il 23,52% delle quote si è trasformato in permessi di soggiorno (cfr. *I veri numeri del Decreto flussi: un sistema che continua a creare irregolarità*, in [https://erostraniero.it/wp-content/uploads/2024/05/Rapporto-Flussi\\_2024-1.pdf](https://erostraniero.it/wp-content/uploads/2024/05/Rapporto-Flussi_2024-1.pdf)).

<sup>47</sup> Una possibile misura di riequilibrio potrebbe consistere nel rilascio di permessi per attesa occupazione nei casi in cui la procedura non si concluda favorevolmente per cause non imputabili al lavoratore. Questa soluzione, che rappresenta un ragionevole compromesso, è stata talvolta adottata sulla base di circolari ministeriali, dunque attraverso una fonte interna alla pubblica amministrazione e priva di portata normativa generale. Sarebbe invece auspicabile una previsione legislativa chiara, stabile e vincolante, capace di garantire certezza del diritto e di ridurre il ricorso sistemico a misure discrezionali (cfr. M. PAGGI, *La sanatoria ai tempi del coronavirus*, in *questione-giustizia.it*, 28 maggio 2020).



diversi casi si siano verificati episodi di esasperazione, come la protesta avvenuta a Brescia nel 2010, quando un gruppo di migranti salì su una gru per giorni, denunciando pubblicamente l'ingiustizia di un sistema che li espone non solo al ricatto di soggetti privati, ma anche all'inerzia e alla contraddittorietà delle stesse istituzioni<sup>48</sup>.

Solo l'emersione dall'irregolarità conferisce soggettività giuridica a persone che, altrimenti, l'ordinamento considera degli invisibili<sup>49</sup>. Raggiunto questo traguardo si accede, finalmente, ad una serie di diritti (e di doveri<sup>50</sup>) ulteriori rispetto ai diritti fondamentali<sup>51</sup> – fra i quali è già compreso il nucleo essenziale e irriducibile del diritto alla salute<sup>52</sup> –, e legati alla acquisita possibilità di iscrizione anagrafica come «porta di accesso ad una serie di diritti e prestazioni che sono assicurati alla persona in relazione al suo luogo di residenza»<sup>53</sup>.

Tali diritti si estendono sia sul versante delle libertà civili – a partire dal diritto a soggiornare e circolare sul territorio dello Stato<sup>54</sup> –, sia sul versante dei diritti sociali<sup>55</sup>. Tuttavia, l'ampiezza e il contenuto delle

<sup>48</sup> Per un'analisi della vicenda e dei suoi presupposti si v. A. APOSTOLI, *I diritti appesi alla gru vista da chi alza lo sguardo (quasi una corrispondenza da Brescia)*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2010.

<sup>49</sup> Si deve inoltre menzionare un'ulteriore categoria di persone non regolarmente soggiornanti, ma che si trovano in una condizione di «semi-regolarità o semi-irregolarità», perché il loro diritto al soggiorno è «controverso e/o *sub iudice*» oppure perché non possono (o non possono ancora) essere espulse (P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La residenza degli stranieri: un diritto speciale?*, in L. RONCHETTI (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni*, Milano, 2014, 66).

<sup>50</sup> E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in *Annuario 2009 dell'AiC, Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 229 ss.

<sup>51</sup> Come viene specificato dall'art. 2 del TU Imm, «allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti».

<sup>52</sup> Art. 35, c. 3, TU Imm; Corte cost., sent. n. 252 del 2001. Sul concetto di essenzialità e urgenza delle cure, ancorché continuative, da garantire anche agli immigrati irregolari si v. A. PITINO, *Quarant'anni (e più) di tutela della salute degli stranieri in Italia (dalla legge n. 833/1978 istitutiva del Servizio sanitario nazionale al d.l. "sicurezza" n. 113/2018)*, in *Corti supreme e salute*, 3, 2018, 641 ss.; D. MORANA, *Titolari di diritti, anche se irregolari: politiche regionali di integrazione sociale e diritto alla salute degli immigrati (note minime a Corte cost., sent. n. 269 del 2010)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2010, 3238 ss.

<sup>53</sup> F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *op. cit.*, 191. Anche la scelta di consentire l'iscrizione anagrafica ai soli residenti regolarmente soggiornanti non è scontata, ma è frutto di un'opzione normativa che prescinde dall'effettiva esistenza di legami sociali e relazionali, ignorando la presenza stabile di molte persone che, di fatto, abitano nel nostro Paese. Lo sottolinea P. MOROZZO DELLA ROCCA, *op. cit.*, 67.

<sup>54</sup> Fatto salvo l'obbligo di comunicare al questore competente per territorio le variazioni del proprio domicilio abituale (art. 6, c. 7, TU Imm). L'ordinamento europeo stabilisce inoltre il diritto di poter soggiornare temporaneamente in uno Stato dell'UE, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen), in favore dei cittadini di Paesi terzi in possesso di valido permesso di soggiorno, i quali possono entrare e trattenersi in uno Stato membro per un periodo massimo di 90 giorni su un periodo di 180 giorni. Tale diritto è richiamato nel considerando n. 27 della direttiva 2023/1233).

<sup>55</sup> Per una compiuta ricognizione del complesso dei diritti di cui gli stranieri godono nell'ordinamento italiano, riferiti alle diverse categorie, si v. le numerose voci contemplate in A. RAUTI, C. PANZERA, *op. cit.*, nonché P. BONETTI, *La giurisprudenza costituzionale sui diritti fondamentali degli stranieri e sulle discriminazioni*, in <https://www.asgi.it/banca-dati/giurisprudenza-costituzionale-sui-diritti-fondamentali-degli-stranieri-discriminazioni/>, 2011, 25 ss.

tutele riconosciute variano – come premesso – in base al titolo di soggiorno posseduto<sup>56</sup>. Così, si va da situazioni meno tutelate, come quella dei titolari di permesso per motivi di lavoro stagionale o quella dei titolari di permesso per motivi di studio, a quella maggiormente protetta dei titolari di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, con una modulazione che, per quanto riguarda l'accesso ai diritti sociali e alle prestazioni economiche in particolare, è fatta dipendere essenzialmente dalla stabilità del titolo giuridico posseduto o dal requisito della residenza prolungata<sup>57</sup>. Ciò, sebbene la normativa europea stabilisca che tutti i cittadini di Paesi terzi che soggiornano e lavorano regolarmente negli Stati membri debbano beneficiare, almeno, di un insieme comune di diritti, fondato sul principio di parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro di residenza — a prescindere dalla finalità originaria o dal motivo dell'ammissione<sup>58</sup>. Come è stato rilevato in dottrina, se la parificazione dei diritti sociali tra cittadini italiani e stranieri lungo-soggiornanti è stata infine raggiunta, anche grazie a un lungo contenzioso giudiziario “multilivello”, europeo, costituzionale e ordinario<sup>59</sup>, resta invece carente la tutela riconosciuta ai titolari di permessi temporanei, cioè «proprio di coloro che si trovano in condizioni di maggiore povertà»<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Come osserva E. LONGO, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2022, 222, per certe situazioni sono ancora i differenti status a determinare il godimento dei diritti e non il contrario.

<sup>57</sup> L'evoluzione normativa e giurisprudenziale in tema di accesso al sistema di welfare da parte delle persone immigrate è ripercorsa da C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, 1 ss. la quale mette in luce come si sia passati dall'adozione di specifiche misure di integrazione, specie a livello regionale, in favore della popolazione immigrata residente, a una progressiva inerzia a livello locale e centrale, fino a vere e proprie forme di esclusione (dichiarata o implicita) degli stranieri dagli interventi di sostegno. In argomento si v. anche F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013; G. BASCHERINI, A. CIERVO, *I diritti sociali degli immigrati*, in *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Firenze, 2012; A.O.COZZI, *Un piccolo “puzzle”: stranieri e principio di eguaglianza nel godimento delle prestazioni socio-assistenziali*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2010, 555 ss.; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in *Annuario 2009 dell'AiC, Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 163 ss.; E. LONGO, *op. cit.*, 210, il quale evidenzia che «sono circa venti anni che la giurisprudenza costituzionale valuta sulla base dei parametri costituzionali la legittimità delle previsioni legislative statali e regionali che escludono o limitano l'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali».

<sup>58</sup> Così la direttiva 2011/98, che all'art. 12, co. 1, lettera e) garantisce la parità di trattamento «nelle prestazioni di sicurezza sociale di cui al Regolamento 29.4.2004 n. 883» ai titolari di qualsiasi permesso di soggiorno che consenta di svolgere un'attività lavorativa.

<sup>59</sup> S. GIUBBONI, *L'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel “dialogo” tra le Corti*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2020, 7; A. ALBANESE, *Non discriminazione, uguaglianza e ragionevolezza nella garanzia dei diritti sociali degli immigrati. L'approccio della Corte EDU e della Corte costituzionale*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO, M. SAVINO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Torino, 2019; L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *Federalismi.it*, numero speciale 2, 2019, 63 ss.; V. PUPO, *Sulle discriminazioni degli stranieri nel settore della sicurezza sociale: una nuova pronuncia della Corte costituzionale all'esito di un caso di doppia pregiudizialità*, in *consultaonline.it*, 1, 2022, 459 ss.; E. SANTORELLI, *Ancora un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulle prestazioni sociali ai cittadini extracomunitari. Note a margine dell'ordinanza n. 29 del 2024*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2024, 278 ss.

<sup>60</sup> A. GUARISO, *L'infinito conflitto tra divieti di discriminazione e welfare “selettivo”*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, cit., 532. Con la sentenza n. 50 del 2019 la Corte costituzionale ha inaugurato una giurisprudenza che fa salva la distinzione tra cittadini e stranieri titolari di permesso Ue per soggiornanti di lungo periodo, da un lato, e gli altri stranieri extra UE



Inoltre, nella legislazione statale e regionale, così come nella regolamentazione dei servizi a livello locale, sono spesso introdotti criteri selettivi che, pur non subordinando formalmente l'erogazione delle prestazioni alla cittadinanza italiana, si traducono in barriere indirette, con effetti particolarmente penalizzanti per i cittadini stranieri. Tali previsioni, nella maggior parte dei casi, vengono rimosse dalla giurisprudenza che provvede di volta in volta a ricondurre il sistema al rispetto dei principi di uguaglianza e non discriminazione<sup>61</sup>. Tuttavia, questo recupero può avvenire solo in un secondo momento, per rimediare ad ingiuste esclusioni, con tutto ciò che ne consegue in termini di tempo perso e di effetti spesso irreversibili sulle traiettorie individuali segnate da una politica poi rivelatasi illegittima<sup>62</sup>.

### 3. La costruzione normativa di una condizione di insicurezza esistenziale

L'appartenenza del migrante a un certo *status* giuridico non è di per sé stabile né irreversibile: è possibile avanzare verso categorie che offrono maggiori garanzie, ma anche retrocedere verso situazioni meno protette. Il trascorrere del tempo, infatti, non assicura né un'evoluzione favorevole né il consolidamento di posizioni già raggiunte, spesso considerate dalla legge come temporanee o rivedibili.

L'aspirazione del cittadino straniero a "scalare la classifica" degli *status* si scontra pertanto coi limiti posti dall'ordinamento: alcuni permessi non sono convertibili in altri titoli di soggiorno<sup>63</sup>; altri lo sono solo entro quote contingentate<sup>64</sup>; in altri casi, anche dopo anni di permanenza, non si riesce a

---

legalmente residenti, dall'altro lato, per limitare solo ai primi l'accesso a prestazioni assistenziali ritenute eccedenti la soddisfazione dei c.d. bisogni primari (si v. G. BASCHERINI, *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari, ma per l'assegno sociale ci vuole il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2019, 762 ss.

<sup>61</sup> Sull'apporto decisivo dato dall'associazionismo e, in particolare, dall'attivismo giudiziario di alcuni gruppi di avvocati attraverso la promozione di *strategic litigation* che hanno contribuito ad alimentare il diritto antidiscriminatorio in materia di immigrazione si v. M. CAIELLI, *Il Public Interest Law Movement italiano: avvocati e giudici contro le discriminazioni a danno degli stranieri*, in A. GIORGIS, E. GROSSO, M. LOSANA (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Milano, 2017, 95 ss.; A. GUARISO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Senza distinzioni. Quattro anni di contrasto alle discriminazioni istituzionali nel Nord Italia*, Milano, 2012, 9.

<sup>62</sup> Si pensi alla complessa evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela contro le discriminazioni, che ha individuato nella combinazione tra incidente di costituzionalità e disapplicazione delle norme interne in contrasto con il diritto euro-unitario un modello di protezione "rafforzata". Tuttavia, come è stato osservato, la natura "successiva" di questo intervento giurisdizionale — subordinato alla previa declaratoria di incostituzionalità — comporta che, nelle more, la disposizione lesiva continui a pregiudicare i soggetti coinvolti (C. DI MARTINO, *La tutela degli stranieri contro le discriminazioni nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *federalismi.it*, 11, 2024, 24 ss.).

<sup>63</sup> Cfr. il permesso di soggiorno per protezione speciale, per calamità e per cure mediche che, a seguito delle modifiche introdotte dal "decreto Cutro" (art. 7 l. n. 50 del 2023 di conversione del d.l. n. 20 del 2023), pur consentendo di svolgere attività lavorativa, non possono più essere convertiti in un permesso per motivi di lavoro. Sul punto L. NERI, *Si fa presto a dire speciale. La protezione speciale a due anni dal decreto legge 130/2020: un istituto unitario ancora in cerca di una disciplina, un permesso di soggiorno che non può non essere convertibile*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, 2022, 123 ss. Inoltre, i permessi di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo non possono essere rilasciati agli stranieri che risiedono per motivi di studio o per motivi umanitari, o che siano titolari di permesso di soggiorno di breve durata.

<sup>64</sup> Il permesso di soggiorno per motivi di studio, tirocinio o formazione, così come quello per lavoro stagionale, fino a recentissime modifiche normative, poteva essere convertito in un permesso per motivi di lavoro

soddisfare gli *standard* richiesti per consolidare il legame giuridico con il nostro Paese. In particolare, la qualifica di straniero lungosoggiornante è riservata a chi sia economicamente autosufficiente e dimostri una buona conoscenza della lingua italiana<sup>65</sup>. L'idea sottesa è che possa accedere ad una posizione giuridicamente stabile<sup>66</sup> solo chi non rappresenti un onere per il sistema pubblico e si sia inserito a livello sociale/culturale (così adempiendo agli obblighi previsti dal cosiddetto "accordo di integrazione", ossia il sistema a punti sottoscritto al momento del rilascio di un permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno)<sup>67</sup>. Questa impostazione finisce per introdurre una stratificazione sociale del gruppo migratorio di tipo classista, che separa, da un lato, i migranti più ricchi, integrati, conformi; dall'altro quelli in condizioni di marginalità e di povertà.

Come una sorta di "paria", la persona che non soddisfa le condizioni della "classe di merito" più avanzata rimane intrappolata in una situazione giuridica precaria, nella quale l'eventuale perdita del lavoro o di altri requisiti, comporta la perdita del titolo di soggiorno, con il rischio concreto di ricadere nell'illegalità e persino di perdere la propria libertà, finendo rinchiusi dentro un CPR per un periodo anch'esso incerto, che la legge ha più volte rimodulato. Si tratta di una prospettiva angosciante, che si ripresenta ad ogni rinnovo periodico dei permessi soggetti a scadenza, in occasione del quale il migrante è tenuto a ripetere l'intero processo amministrativo, dovendo ogni volta tornare a fare domanda, a pagare i contributi per la pratica<sup>68</sup>, e a dar conto della propria situazione reddituale, familiare, abitativa, di salute, di istruzione, di vulnerabilità, ovvero di tutti i presupposti che la normativa prevede per restare inquadrati dentro una certa categoria di immigrato.

In questo quadro, la permanenza regolare finisce per dipendere da condizioni difficili da mantenere nel tempo, primo fra tutti il possesso di un impiego stabile<sup>69</sup>. In un mercato del lavoro segnato dalla

---

subordinato solo nei limiti delle quote stabilite dal decreto flussi, come previsto dagli artt. 6, comma 1, e 24, comma 10, TU Imm. Tali vincoli sono stati rimossi con interventi legislativi successivi, sempre introdotti per via d'urgenza tramite decreto-legge e, pertanto, sempre altrettanto facilmente abrogabili a seconda delle contingenze e delle convenienze politiche del momento. In particolare, la conversione dei permessi per studio, tirocinio o formazione è stata liberalizzata con il d.l. n. 75 del 2023, convertito nella l. n. 112 del 2023; quella dei permessi per lavoro stagionale con il d.l. n. 125 del 2024, convertito nella l. n. 187 del 2024.

<sup>65</sup> Il requisito della conoscenza della lingua italiana, inizialmente non previsto, venne introdotto dalla legge 94 del 2009. Cfr. l'art. 9 TU Imm e l'art. 2 del DM 7 dicembre 2021, che richiedono il superamento di un test di livello A2 (salvo il possesso di titoli di studio che attestino un pari livello linguistico).

<sup>66</sup> F. DI PIETRO, *La condizione dei soggiornanti di lungo periodo*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *op. cit.*, 346 ss.

<sup>67</sup> La sottoscrizione dell'accordo di integrazione tramuta «diritti sociali (o almeno finalità pubbliche che richiedono attuazione legislativa) in obblighi pesantemente sanzionati a carico dello straniero, trascurando le difficoltà che il processo di integrazione presenta per gli stessi stranieri». Così F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *op. cit.*, 217. In senso ugualmente critico C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, 27, secondo la quale è «la "filosofia" stessa che è alla base di questo strumento a suscitare perplessità: l'integrazione da processo condiviso si trasforma in un obbligo giuridico».

<sup>68</sup> La Corte di giustizia ha dichiarato sproporzionato il contributo previsto dall'Italia (tra gli 80 e i 200 euro, secondo la tipologia) per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno, ritenendolo un ostacolo all'esercizio dei diritti dei cittadini di Paesi terzi (CGUE, 2 settembre 2015, causa C-309/14, Commissione c. Italia, su cui si rinvia a A. CARMINATI, *Troppo caro il contributo sui permessi di soggiorno alla luce della normativa europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2017, 391).

<sup>69</sup> I dati raccolti a partire dal 2015 evidenziano come la percentuale di persone immigrate in Italia che riesce a stabilizzarsi, potendo (ancora) esibire un permesso valido dopo cinque anni, si attesti solamente intorno al 30% del totale (Cnel ONC, Rapporto 2024, *Cittadini stranieri in Italia. Indagine statistico-demografica*, dicembre 2024, 27).





flessibilità e dall'instabilità contrattuale, è facile scivolare nella disoccupazione, che diventa una condizione disperante quando comporti anche la perdita del diritto al soggiorno.

Dal "limbo giuridico" del regime autorizzatorio il cittadino extra-UE non esce del tutto nemmeno quando raggiunga lo *status* di lungosoggiornante, sia perché il titolo va rinnovato, ancorché automaticamente, ogni 10 anni<sup>70</sup> – e si tratta di un passaggio che ha portato alcune questurazioni a rifiutare, illegittimamente, il permesso a migranti rimasti nel frattempo senza lavoro e senza reddito<sup>71</sup> – sia perché esso può sempre venire revocato a seguito di un giudizio di pericolosità<sup>72</sup> o in caso di assenza del titolare per un anno dal territorio dell'UE<sup>73</sup>.

Il processo di precarizzazione della condizione giuridica degli stranieri è ulteriormente alimentato dall'estrema volatilità delle scelte normative che investono direttamente la disciplina degli *status* con le possibilità esistenziali a essi collegate. Da questo punto di vista è emblematica la vicenda della protezione umanitaria, che è stata fatta oggetto di un'autentica "schizofrenia legislativa"<sup>74</sup>. Essa è stata infatti prima soppressa, poi reintrodotta parzialmente come protezione speciale, e successivamente più volte rimaneggiata per restringere o ampliare le fattispecie rilevanti, in un'alternanza normativa che ha di volta in volta chiuso, aperto o socchiuso il varco attraverso il quale tante persone cercano di accedere a una condizione di permanenza regolare<sup>75</sup>.

Come evidenziato nella riflessione sociologica, l'incertezza del diritto, nel campo dell'immigrazione, diventa "incertezza dei soggetti" e infine incertezza e negazione dei diritti «di soggetti già disuguali (in quanto non cittadini)»<sup>76</sup>.

Persino lo *status* di cittadino, quando sia stato acquisito per naturalizzazione e non *iure sanguinis*, è stato fatto oggetto di una forma di precarizzazione. A partire dal 2018, infatti, una modifica legislativa

<sup>70</sup> Presentando apposita domanda entro sessanta giorni dalla sua scadenza.

<sup>71</sup> Si v. la casistica riportata nella Scheda ASGI – Permesso di soggiorno UE di lungo periodo, <https://www.asgi.it/ingresso-soggiorno/permesso-di-soggiorno-ue-di-lungo-periodo/>, 12 febbraio 2024.

<sup>72</sup> Ai sensi dell'art. 9, comma 4, TU Imm, nel giudizio sulla pericolosità sociale dello straniero si deve tener conto anche delle condanne non definitive per reati per i quali sia previsto l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza. Si tratta, com'è evidente, di ipotesi molto eterogenee, che possono ricomprendere anche condotte di scarsa gravità ma rese penalmente rilevanti a causa di approcci legislativi di tipo securitario. L'ampiezza applicativa della citata disposizione è stata oggetto di rilievo da parte della Corte costituzionale, che con la sentenza n. 88 del 2023 ha dichiarato l'illegittimità degli automatismi ostativi al rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro quando essi si fondino su fatti di lieve entità, non idonei a dimostrare una concreta pericolosità sociale (Cfr. M.F. CARRIERO, *Un nuovo tassello in tema di immigrazione: l'effettiva tenuta di "automatismi preclusivi" in punto di rinnovo del permesso di soggiorno*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2023, 965 ss.).

<sup>73</sup> Si tratta di un'evenienza non improbabile per persone che provengono da Paesi extra UE nei quali, specie se si tratta di immigrati di prima generazione, essi mantengono legami affettivi e interessi che richiedono di essere curati.

<sup>74</sup> Così A. STEVANATO, *I migranti ambientali nel decreto-legge n. 20 del 2023. Che cosa resta della loro protezione?*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2023, 11 ss., che parla di «schizofrenia legislativa» intorno alla protezione umanitaria. Cfr. inoltre M. BENVENUTI, *"Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini"*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2019, 1 ss.; M. ACIERNO, *La protezione umanitaria prima e dopo il decreto legge n. 113 del 2018*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *op. cit.*, 805 ss.

<sup>75</sup> P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La protezione umanitaria in Italia, a seguito della "mutilazione" della protezione speciale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3, 2023, 545 ss.

<sup>76</sup> M. D'ANDREA, *Le incertezze del diritto. Riflessioni sulla metodologia socio-giuridica a partire da Reza Banakar*, in *Sociologia del diritto*, 1, 2025, 59 ss.

ha previsto la possibilità di revocare la cittadinanza ai soli italiani di origine straniera in caso di condanna definitiva per reati legati al terrorismo<sup>77</sup>. Si tratta di una misura accessoria alla sanzione penale che – pur destinata ad un’applicazione estremamente limitata – assume un forte significato simbolico. Essa istituisce una sorta di divisione permanente all’interno della comunità dei cittadini, distinguendo implicitamente tra cittadini “pieni” e cittadini “condizionati”, in quanto ritenuti meno meritevoli di appartenere alla comunità politica. Questa ennesima frattura, costruita sulla base della nazionalità, finisce così per compromettere il significato originario – inclusivo, paritario e unificante – che l’istituto della cittadinanza ha storicamente assunto nelle democrazie costituzionali<sup>78</sup>. Anche quando abbia superato tutte le tappe del percorso “a ostacoli” per la sua definitiva inclusione, la persona straniera continua, perciò, a essere percepita – e trattata – come potenzialmente estranea, titolare di una cittadinanza “sospesa” e, in definitiva, a essere ancora collocata in una posizione giuridicamente subordinata.

#### 4. Prassi amministrative e discriminazione istituzionale

Per una piena comprensione della condizione giuridica degli stranieri in Italia e delle ricadute esistenziali che ne derivano, è indispensabile considerare anche il piano dell’attuazione amministrativa, a partire dall’attività delle questure, dove hanno sede gli uffici immigrazione competenti al rilascio e al rinnovo dei permessi di soggiorno, e delle prefetture competenti per i provvedimenti di espulsione<sup>79</sup>.

Questa prospettiva d’analisi, in genere comunque rilevante per misurare l’effettività dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi riconosciuti in via normativa<sup>80</sup>, assume un’importanza financo decisiva con riferimento ad un ambito dell’ordinamento che, più di altri, appare essere fortemente condizionato dalle modalità concrete con cui si esercita il potere amministrativo<sup>81</sup>. A tal proposito, si è parlato di un vero e proprio processo di “amministrativizzazione” delle politiche migratorie in Italia, riferendosi anzi tutto al ruolo determinante assunto dalle pubbliche amministrazioni nella produzione normativa informale<sup>82</sup>. In particolare, si segnala il proliferare di circolari, direttive e atti interpretativi che spesso non si limitano a chiarire la normativa primaria, ma tendono a comprimerne la portata, orientandone l’attuazione in senso restrittivo<sup>83</sup>. Ne risulta un sottobosco di regole para-normative, applicate con

<sup>77</sup> L. VIOLA, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto sicurezza*, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2021, 86 ss.; S. TROZZI, *I dubbi di costituzionalità dell’istituto della revoca della cittadinanza ex art. 10-bis, l. n. 91/1992: profili critici di un automatismo sanzionatorio*, in *Diritto pubblico Europeo. Rassegna online*, 2, 2023, 429 ss.

<sup>78</sup> Si v., sul punto, le lucide considerazioni di V. ONIDA, *op. cit.*, 20, il quale ricorda il nesso genetico tra uguaglianza e cittadinanza, poiché la cittadinanza «nasce come fattore di uguaglianza» per superare la frammentazione e la gerarchizzazione tipiche della società dell’Antico Regime e riconoscere un pari valore giuridico, davanti alla legge, alla persona in quanto tale, non più definita sulla base dell’appartenenza a ceti, corporazioni o ordini.

<sup>79</sup> L’approccio all’immigrazione come fenomeno primariamente legato alla sicurezza e all’ordine pubblico ha infatti radicato nell’amministrazione dell’Interno – ossia nel Ministero dell’Interno e nelle sue articolazioni periferiche – la competenza ad adottare la maggior parte degli atti che incidono sullo *status* giuridico degli stranieri.

<sup>80</sup> M. D’AMICO, *Amministrazione creatrice ed esecutrice del diritto*, in *Rivista AIC*, 4, 2018, 98 ss.

<sup>81</sup> Evidenza la specialità del diritto dell’immigrazione in relazione ai poteri riconosciuti all’amministrazione, M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, 2012, 357.

<sup>82</sup> I. GJERFJ, *Circolari amministrative e immigrazione*, Milano, 2013.

<sup>83</sup> G. TROPEA, *La condizione amministrativa del rifugiato nella segmentarietà della frontiera*, in *Nuove autonomie*, 3, 2021, 636, sottolinea come le circolari amministrative talora abbiano anticipato la legge che le ha poi recepite



rigore da funzionari, impiegati e operatori degli uffici pubblici, che contribuiscono alla costruzione quotidiana e discrezionale del “diritto degli stranieri”.

Persino le restrizioni della libertà personale, come quelle attuate negli *hotspot* di frontiera, sono state introdotte «tanto a livello interno quanto a livello europeo, dal ricorso a fonti atipiche o di rango sub-primario, in materie coperte da riserve di legge (artt. 10 e 13 Cost.)»<sup>84</sup> Si assiste inoltre alla tendenza a pubblicizzare le regole informali, per lo meno di quelle prodotte dai vertici di governo, per rivendicarne il rispetto *erga omnes*<sup>85</sup>. Com'è stato efficacemente evidenziato, l'infra-diritto di tipo amministrativo pretende di autolegittimarsi grazie al principio di autorità e si erge «a paradigma normativo delle popolazioni straniere, le quali sono di fatto espulse dalla soggettività giuridica e segregate nella condizione di sudditanza»<sup>86</sup>.

Ma anche al di fuori dei contesti emergenziali – spesso peraltro solo pretestuosamente evocati – la prassi amministrativa ordinaria, osservata nella sua concreta attuazione (*law in action*)<sup>87</sup>, continua a generare frequenti forme di vessazione e discriminazione nei confronti dei cittadini stranieri, che sono costretti a subire ostacoli sistemici per poter accedere a diritti e servizi essenziali, indispensabili per condurre una vita dignitosa. Il primo elemento di degradazione giuridica consiste, del resto, nella circostanza di configurare la posizione dell'immigrato che richieda un permesso di soggiorno per motivi diversi dall'asilo o dal ricongiungimento familiare, come mero interesse legittimo, con ciò riconoscendo in capo all'amministrazione l'esercizio di un potere discrezionale sull'ammissione o la permanenza dello straniero sul nostro territorio<sup>88</sup>. Una discrezionalità che si fa ancor più ampia in caso di richiesta di riconoscimento della cittadinanza, considerato atto di “alta amministrazione”<sup>89</sup>.

---

(sostanzandosi in «*soft law* c.d. *pre law*»). A tal proposito, si riporta l'esempio della protezione umanitaria contemplata dall'art. 5, comma 6, Tuimm, che, prima di essere sostituita dalle dettagliate ipotesi di permessi speciali col d.l. n. 113 del 2018, era già stata circoscritta in via di prassi per effetto di una circolare del Ministro degli interni del 4 luglio 2018 sulla concessione del relativo permesso. Sulla proliferazione del potere di ordinanza dei sindaci, come autorità di pubblica sicurezza, che colpiscono in particolare la popolazione immigrata in situazione di povertà si v. P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, 2016, 57 ss.

<sup>84</sup> M. D'AMICO, *op. cit.*, 100.

<sup>85</sup> Come accaduto, emblematicamente, con il Codice di condotta adottato dal Ministro dell'interno Minniti per regolare le operazioni di salvataggio in mare dei migranti da parte delle navi delle ONG (cfr. F. MUSSI, *Sulla controversa natura giuridica del codice di condotta del Governo italiano relativo alle operazioni di salvataggio dei migranti in mare svolte da organizzazioni non governative*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, 2 ss.).

<sup>86</sup> I. GJIERGJI, *Immigrazione e infra-diritto: dal governo per circolari alla tweeting-governance*, in *Etica & Politica*, 3, 2020, 338. L'A. evidenzia come, in ambito migratorio, il tradizionale “governo per circolari” sia stato progressivamente affiancato – e in alcuni casi superato – da pratiche comunicative informali con cui taluni esponenti politici arrivano a esercitare (non solo esternare) la propria funzione istituzionale attraverso i *social media*. In questo contesto, le circolari appaiono ormai «anacronistiche», poiché ancora legate a un supporto scritto, a un apparato giustificativo e a un protocollo formale, mentre il loro posto è stato occupato da enunciati performativi, capaci di «non descrivere un atto, ma di compierlo».

<sup>87</sup> S. CASSESE, *La costituzionalizzazione del diritto amministrativo*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, 517, osserva: «i principi costituzionali rimangono “*law in books*” finché non divengono parte del diritto amministrativo, cioè della realtà effettiva, “*law in action*”, diritto vivente».

<sup>88</sup> A. BONOMO, *Stranieri, procedimento amministrativo e garanzie partecipative*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2020, 144 ss.

<sup>89</sup> C. DI MAIO, *La discrezionalità amministrativa nel “riconoscere” la cittadinanza*, in *Diritti comparati*, 24 giugno 2013.

Da questo *vulnus* iniziale discendono “a cascata” una serie di menomazioni procedimentali<sup>90</sup>.

In particolare, la partecipazione degli interessati al procedimento in contraddittorio con l'amministrazione risulta spesso depotenziata nei confronti dei cittadini stranieri a causa della frequente elusione, da parte della pubblica amministrazione, degli oneri di comunicazione previsti dalla legge. Ciò accade sia per asserite esigenze di celerità<sup>91</sup> sia per la ritenuta irrilevanza dell'apporto partecipativo del privato ai fini dell'adozione del provvedimento finale, anche se a carattere discrezionale<sup>92</sup>. Questa prassi rivela una forma di presunzione di superiorità dell'amministrazione, che considera il cittadino straniero come un interlocutore inadeguato, culturalmente e linguisticamente impreparato, o comunque privo della capacità di influenzare in modo significativo le scelte pubbliche e fa trasparire una forma di insofferenza istituzionalizzata, che svislaccia il principio del contraddittorio e aumenta la distanza fra chi decide e chi subisce la decisione.

Un ulteriore indice strutturale di cattiva amministrazione riguarda i tempi di definizione dei procedimenti amministrativi. Nei procedimenti che hanno come destinatari esclusivi i cittadini di origine straniera, è la stessa legge n. 241 del 1990 – pilastro della disciplina generale del procedimento amministrativo – a prevedere un trattamento deteriore. In particolare, l'art. 2, comma 4, della legge n. 241 consente che il termine di conclusione dei «procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e di quelli riguardanti l'immigrazione» possa superare i 180 giorni previsti in via generale come termine ultimo per i procedimenti a istanza di parte. È stato così possibile introdurre scadenze lunghe o lunghissime, come nel caso dell'acquisto della cittadinanza<sup>93</sup>. D'altro canto, essendo considerati termini “ordinatori” la loro sistematica violazione non comporta alcuna sanzione per l'inerzia della pubblica amministrazione, né costituisce fonte diretta di responsabilità<sup>94</sup>.

<sup>90</sup> Cfr. A. CANEPA, *Immigrati e procedimenti amministrativi. La complessa questione della partecipazione*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, 9, secondo il quale si determina nei fatti «un diritto amministrativo «minore» nel quale esistono soggetti che formalmente sono titolari dei diritti procedimentali pieni il cui esercizio appare però di fatto pregiudicato da ragioni organizzative o soggetti per i quali le garanzie previste appaiono minori in nome della sicurezza».

<sup>91</sup> L'urgenza è costantemente posta a fondamento delle omissioni comunicative in caso di provvedimenti prefettizi di espulsione (A. BONOMO, *op. cit.*, 156).

<sup>92</sup> Riporta queste prassi e gli orientamenti giurisprudenziali che le hanno, per lo più, avallate A. BONOMO, *op. cit.*, 168 ss. L'A. insiste sulla necessità di una valutazione caso per caso dei provvedimenti in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento degli stranieri, specie tenendo conto del fatto che si tratta di «provvedimenti dall'elevata portata lesiva che spesso coinvolgono diritti fondamentali di individui» per i quali «si avverte, in maggior misura rispetto ad altri settori, l'esigenza di modulare più accuratamente l'azione amministrativa in relazione alla realtà concreta nella quale è chiamata a produrre effetti giuridici». Escludere la natura vincolata di tali provvedimenti fa riemergere in toto l'esigenza di partecipazione al contraddittorio dei soggetti interessati, a garanzia del corretto esercizio della discrezionalità amministrativa e, in definitiva, del rispetto delle persone che ne subiranno le (pesanti) conseguenze.

<sup>93</sup> La legge n. 91 del 1992, nella sua più recente formulazione, prevede un termine di conclusione del procedimento di ventiquattro mesi prorogabili fino ad un massimo di trentasei mesi. La fissazione dei termini per il rilascio e il rinnovo dei permessi, invece, è vincolata dalla normativa europea. Cfr. l'art. 5 della nuova direttiva (UE) 2024/1233 relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico, che stabilisce un termine massimo di 90 giorni dalla data di presentazione della domanda, prorogabile per un massimo di 30 giorni, fermo restando, tuttavia, che le eventuali conseguenze del mancato rispetto del termine sono determinate dal diritto nazionale.

<sup>94</sup> L'art. 19 della legge n. 241 del 1990, inoltre, esclude che gli atti rilasciati dalle autorità preposte all'immigrazione possano essere sostituiti dalla SCIA, mentre l'art. 20 esclude l'operatività del silenzio-assenso per gli atti e



Conseguentemente, nel rapporto con l'amministrazione, gli immigrati si trovano spesso in un perenne stato di attesa, che assume anche una consistenza materiale e degradante, per le notti passate in fila davanti alle questure cercando di ottenere o rinnovare un permesso, rincorrendo i pochi appuntamenti che gli uffici riescono a gestire a causa della cronica scarsità di risorse e di personale dedicato<sup>95</sup>.

A questi ritardi amministrativi si possono accompagnare conseguenze gravi, perché la ricevuta rilasciata all'atto della domanda non sempre basta, nei fatti, per accedere alle misure di *welfare* previste a livello locale<sup>96</sup>. Occorre infatti considerare che talvolta è la stessa amministrazione a creare un diritto speciale per gli immigrati anche laddove la legislazione non distingue, come nel caso dell'iscrizione anagrafica, il cui riconoscimento può venire indebitamente subordinato a requisiti ulteriori non previsti dalla legge (come per esempio, appunto, la richiesta del permesso in luogo della semplice ricevuta di una domanda non ancora evasa<sup>97</sup>), oppure viene ostacolato da un atteggiamento di pregiudiziale diffidenza degli uffici che si traduce in una verifica particolarmente esigente dei requisiti di idoneità abitativa. Con l'effetto paradossale di negare la residenza proprio a coloro che avrebbero bisogno (e diritto) ad avere una casa per vivere dignitosamente e non solo per esistere giuridicamente<sup>98</sup>. Per di più, la circostanza che l'iscrizione anagrafica sia stata «sovraccaricata dal legislatore da una serie di funzioni che non sembrano esserle proprie»<sup>99</sup>, soprattutto in relazione alla continuità del periodo di residenza utile ai fini della valutazione dello *status* migratorio, comporta che errori o ritardi legati a questo procedimento amministrativo possano compromettere la possibilità stessa di rivendicare un titolo di soggiorno più favorevole, se non addirittura di maturare il tempo utile per accedere alla cittadinanza.

In questo contesto, l'oscillazione normativa, l'uso estensivo di atti informali e la sistematica elusione delle garanzie procedurali finiscono per relegare le persone migranti in una zona grigia del diritto, in cui anche l'accesso alla giustizia diviene spesso inefficace o irrealistico. Si determina così un effetto di fiaccamento progressivo e di rassegnazione<sup>100</sup>, che svuota dall'interno la tutela giurisdizionale e

---

i procedimenti in materia di immigrazione. Per un'approfondita analisi delle regole e delle prassi che sottendono alla sistematica inerzia dell'amministrazione nei procedimenti riguardanti gli stranieri si v. A. RINDONE, *Il termine di conclusione del procedimento amministrativo in materia di immigrazione e cittadinanza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2023, 1 ss., il quale considera l'intempestività dell'agire pubblico «ancor più grave, in relazione al sostanziale e negativo impatto sulla vita della persona straniera».

<sup>95</sup> A. CAMILLI, *Le lunghe file davanti alle questure per le richieste di asilo*, in <https://www.internazionale.it/reportage/annalisa-camilli/2025/02/17/file-questure-permessi-di-soggiorno>, 17 febbraio 2025; A. JOLY, C. STAMIN, *Migranti, la coda della vergogna: tre notti sotto la pioggia per il permesso di soggiorno*, in [https://www.la-stampa.it/torino/2025/01/21/news/ufficio\\_stranieri\\_permessi\\_soggiorno\\_code-14951979/](https://www.la-stampa.it/torino/2025/01/21/news/ufficio_stranieri_permessi_soggiorno_code-14951979/), 21 gennaio 2025.

<sup>96</sup> S. ARIELLO, G. FARRONATO, V. GAROSCI, *Le prassi illegittime della Pubblica amministrazione: una mappatura degli ostacoli al soggiorno regolare*, in *Dossier statistico immigrazione 2024*, cit., 141.

<sup>97</sup> S. RAFANELLI, *La ricevuta di richiesta di permesso di soggiorno per protezione speciale: consente o non consente l'iscrizione in anagrafe? Una storia complessa, ancora tutta da scrivere*, in *Lo Stato Civile Italiano*, 5/2023, 43 ss.

<sup>98</sup> Il fatto che la disponibilità di un'abitazione sia, per gli stranieri, un onere per poter soggiornare regolarmente «aggiunge paradosso al paradosso: quello di un diritto che [...] già deve risultare goduto per poter essere rivendicato» (F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all'abitazione*, in *Costituzionalismo.it*, 3/3016, 155).

<sup>99</sup> P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La residenza degli stranieri*, cit., 72.

<sup>100</sup> Segnala la «tendenza da parte delle Amministrazioni ad abbassare le aspettative dei cittadini stranieri beneficiari di diritti, disilludendoli sulle possibilità di una loro tutela effettiva» M. D'ANDREA, *Lo spazio infralegale nelle politiche migratorie, tra prassi delle autorità ed incertezza dei diritti*, in F. SCAMARDELLA, F. CASALBORDINO, M. FIERRO (a cura di), *Immagini/margini. Narrazioni contemporanee della città ai confini tra formale e informale*, Napoli, 2024, 187.

consolida una condizione di subalternità, difficilmente riscattabile attraverso gli ordinari rimedi giuridici<sup>101</sup>.

## 5. Le molteplici ricadute della “povertà giuridica” sulla salute delle persone migranti

L’incertezza che permea il sistema degli *status* migratori, unita all’irragionevolezza dei trattamenti giuridici ad essi riservati e all’approccio sistematicamente discriminatorio adottato in via amministrativa, genera conseguenze concrete e profonde sul benessere psico-fisico delle persone migranti, che si manifestano in forme diverse.

Vi è un primo, immediato impatto che attiene direttamente al rapporto tra la popolazione di origine straniera e il sistema sanitario nazionale (SSN). Infatti, l’approccio normativo e applicativo sopra descritto ostacola o persino erge barriere che sono per molti insuperabili rispetto alla concreta possibilità di accedere ai servizi socio-sanitari, o di farlo in condizioni di effettiva parità con i cittadini italiani. Si pensi, da un lato, alla limitazione dell’offerta sanitaria alle sole cure urgenti e essenziali per gli immigrati irregolari<sup>102</sup>; ovvero alla distinzione, connessa al titolo di soggiorno, tra stranieri tenuti all’iscrizione obbligatoria al SSN e coloro che possono accedervi solo su base volontaria<sup>103</sup>. Ma si pensi anche alle conseguenze che discendono dagli intoppi burocratici per l’iscrizione anagrafica, quale prerequisito per l’iscrizione al SSN<sup>104</sup>; o alla necessità di rinnovare l’iscrizione stessa a ogni rinnovo del titolo di soggiorno, che può ripercuotersi sulla continuità assistenziale<sup>105</sup>; o alle faticose prassi con le quali si confrontano e si scontrano costantemente gli utenti di origine straniera nel momento della concreta fruizione dei servizi di assistenza e cura erogati a livello regionale o locale<sup>106</sup>.

Vi è poi l’incapacità del sistema di considerare la salute dei migranti non solo *uti singuli* ma nella prospettiva di tutela della salute collettiva, ai sensi dell’art. 32 Cost., che richiederebbe di approntare dei servizi *ad hoc* per la miglior cura e prevenzione della salute di questa porzione rilevante della popolazione residente. Di qui gli ostacoli di ordine culturale, religioso o linguistico dei quali i sistemi sanitari

<sup>101</sup> P. PANNIA, “Institutional uncertainty” as a technique of migration governance. A comparative legal perspective, in *DPCE online*, 4, 2020, 5156.

<sup>102</sup> G. VOSA, ‘Cure essenziali’. Sul diritto alla salute dello straniero irregolare: dall’auto-determinazione della persona al policentrismo decisionale, in *Diritto pubblico*, 2, 2016, 721 ss.

<sup>103</sup> Per un’attenta ricognizione delle fattispecie normative del TU Imm in materia di tutela della salute degli stranieri extra UE, e del relativo riparto di competenze Stato-Regioni, alla luce della giurisprudenza costituzionale, si v. L. MEZZETTI, *I sistemi sanitari alla prova dell’immigrazione. L’esperienza italiana*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, 1 ss.

<sup>104</sup> L. RONCHETTI, *La cittadinanza regionale come cittadinanza sostanziale*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2-3, 2012, 6; N. VETTORI, *Vulnerabilità, salute e persone migranti. Proattività e prossimità: ingredienti essenziali per l’equità nel Servizio Sanitario Nazionale*, in questa Rivista, 3, 2023, 121 ss.

<sup>105</sup> Talvolta, come nel caso del permesso rilasciato al genitore irregolare per la tutela dello sviluppo psico-fisico dei minori, il rinnovo del titolo è soggetto a rivalutazione e, nelle more del procedimento, viene cancellata l’iscrizione al SSN interrompendo la continuità assistenziale (N. VETTORI, *op. cit.*, 117, nt. 20). La cancellazione dal SSN viene inoltre disposta nel caso di ritardo nella richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno, o quando la domanda di rinnovo sia stata rigettata.

<sup>106</sup> In argomento, N. VETTORI, *op. cit.*, 128 ss.

raramente si fanno carico<sup>107</sup>, o la scarsa considerazione per la medicina delle migrazioni<sup>108</sup> e la carenza di studi clinici sulla relazione tra realtà migratoria e salute<sup>109</sup>.

La condizione di precarietà giuridica alla quale è soggetta la popolazione immigrata incide negativamente sul diritto alla salute anche per un secondo profilo, in quanto limita la possibilità di autodeterminazione socio-economica e riduce drasticamente le opportunità di accesso a un'occupazione

<sup>107</sup> Sul punto si rinvia all'attenta analisi di F. MEOLA, *L'accesso ai servizi socio-sanitari da parte dei migranti tra tutela della salute e salvaguardia dell'identità culturale*, in questa Rivista, 4, 2023, 87 ss., la quale sottolinea come, accanto all'accessibilità, sia imprescindibile garantire la concreta fruibilità dei servizi sanitari da parte dei migranti, intesa come capacità del sistema sanitario di rispondere a esigenze culturali, linguistiche e valoriali differenti. L'effettività delle prestazioni diventa così una condizione irrinunciabile per una tutela reale della salute, come già evidenziato dal Comitato Nazionale per la Bioetica fin dal 1998, che raccomandava la formazione interculturale del personale sanitario, l'inclusione delle *Medical Humanities* nei percorsi formativi e un'adeguata accoglienza anche in termini religiosi e linguistici, nel rispetto dei valori costituzionali. L'analisi si estende anche alla regolazione delle medicine non convenzionali e al ruolo delle Regioni, tra cui si segnalano esperienze virtuose – come quella campana – che hanno adottato interventi normativi specifici a favore dell'inclusione sociale e sanitaria dei migranti, pur in un contesto di generale frammentarietà e assenza di una disciplina organica a livello statale.

<sup>108</sup> Si v. il parere del Comitato Nazionale per la Bioetica, *Immigrazione e salute*, 23 giugno 2017, in <https://www.biodiritto.org/Biolaw-pedia/Docs/Comitato-Nazionale-per-la-Bioetica-Parere-Immigrazione-e-salute>, con nota riassuntiva di L. BUSATTA. Cfr. anche S. GERACI, *La medicina delle migrazioni in Italia. Un percorso di conoscenza e diritti*, in *Studi Emigrazione*, 157, 2005, 53 ss.; L. BANDERA, *Salute e malattia nel contesto migratorio*, in *Quaderni di sociologia*, 11, 1996, 78 ss. Sull'approccio dell'etnopsichiatria come scienza interdisciplinare che studia i disturbi mentali della popolazione immigrata considerando il contesto culturale e il gruppo etnico di appartenenza del paziente si v. R. BENEDEUCE, *Etnopsichiatria. Sofferenza mentale e alterità fra Storia, dominio e cultura*, Roma, 2023 e ID., *Migrazione e disagio psichico: le sfide dell'ambivalenza*, in *Psichiatria on line Italia*, 18 aprile 2007.

<sup>109</sup> La persistente difficoltà di ottenere dati accessibili, aggiornati e analitici sui bisogni sanitari dei migranti rappresenta una delle forme con cui i processi di marginalizzazione e invisibilizzazione si riproducono, impedendo la costruzione di politiche sanitarie basate su un'effettiva conoscenza delle condizioni di salute di questo segmento della popolazione. Su questo aspetto si v. A. CORSARO, S. GERACI, L. MAMMANA, G. RUSSO, *Servizio sanitario nazionale e disuguaglianze sociali. Quale ruolo per gli ambulatori di prossimità?*, in *Dossier statistico immigrazione 2024*, cit., 224. Lamentano la carenza di dati di studio delle condizioni di salute degli immigrati in Italia anche G. CASELLI, S. LOI, S. STROZZA, *Immigrazione, salute e mortalità degli stranieri in Italia*, in *Rivista AIC*, 4, 2017, 10. Si v. però i periodici rapporti prodotti dall'Osservatorio sulle politiche locali per l'assistenza sanitaria agli stranieri della Caritas di Roma e, in particolare, S. GERACI, M. BONCIANI, B. MARTINELLI, *La tutela della salute degli immigrati nelle politiche locali*, in <https://www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2010/09/DIRITTO ALLA SALUTE.pdf>, luglio 2010. Inoltre, i rapporti annuali *Osservasalute*, curati dall'Università Cattolica del Sacro Cuore, sullo stato di salute e sulla qualità dell'assistenza delle regioni italiane, dedicano sempre una sezione alla «Salute della popolazione straniera» prendendo a riferimento gli indicatori della natalità, del tasso di ospedalizzazione, del ricorso all'IVG, dell'assistenza in gravidanza e nel periodo puerperale/neonatale, delle diagnosi di malattie infettive (HIV, AIDS, Epatiti virali), dei casi di TBC, delle cause di mortalità (si v., da ultimo, il Rapporto *Osservasalute 2023*, in <https://osservatoriosullasalute.it/osservasalute/rapporto-osservasalute-2023>, 357 ss.). Nell'ambito dell'OMS, si v. il *World report on the health of refugees and migrants* del 2022 che ha evidenziato la carenza globale di ricerche complete, di alta qualità e contestualizzate in tema di salute e migrazione (forzata e non), nonché il *Global research agenda on health, migration and displacement* del 2023, che intende rispondere a tali carenze attraverso l'individuazione di cinque aree prioritarie di ricerca da sviluppare nei prossimi anni. L'agenda mira, in particolare, a orientare gli investimenti e le collaborazioni scientifiche internazionali, promuovendo la produzione di conoscenze rilevanti per le politiche sanitarie e capaci di supportare sistemi sanitari più inclusivi e reattivi nei confronti di migranti, rifugiati e popolazioni sfollate.



regolare e sicura<sup>110</sup>. Per esempio, espone gli immigrati, anche se regolari, a un rischio maggiore di accettare impieghi caratterizzati da elevata usura fisica e psichica, bassi salari, assenza di tutele contrattuali e di protezione sociale<sup>111</sup>. Nella considerazione del lavoro dei migranti, infatti, finisce per prevalere la funzione giuridica (legata alla conservazione del diritto al soggiorno) su quella sociale e si determina un'inversione profonda del principio costituzionale, secondo cui il lavoro è fondamento della pari dignità sociale e dell'emancipazione personale<sup>112</sup>. Viceversa, il diritto al lavoro, da strumento di libertà e di cittadinanza sostanziale, si trasforma in un angusto meccanismo di subordinazione<sup>113</sup>. A sua volta, la vulnerabilità economica costringe spesso a vivere in ambienti degradati e sovraffollati, privi di requisiti igienico-sanitari adeguati. A ciò si aggiunge il rischio di *burnout*, particolarmente elevato nei settori in cui la componente migrante è sovra rappresentata, quali il lavoro domestico e di cura, l'edilizia e l'agricoltura intensiva, dove alla fatica fisica si somma l'assenza di riconoscimento sociale e la pressione emotiva derivante dall'isolamento e dall'instabilità giuridica<sup>114</sup>.

L'insieme di questi fattori fa sì che, sebbene i migranti presentino al momento dell'ingresso in Italia condizioni di salute generalmente migliori rispetto alla popolazione autoctona – fenomeno noto come *effetto migrante sano*, riconducibile a una selezione all'origine tra i membri della famiglia destinati a partire<sup>115</sup> – tale vantaggio tenda a ridursi nel tempo soprattutto nei casi in cui si viva a lungo in

<sup>110</sup> Si v. W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, 2020; C. DI CARLUCCIO, *op. cit.*, 101 ss.; R. NUNIN, *Salute e sicurezza sul lavoro: quali tutele per i lavoratori migranti?*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2017, 614 ss.; G. NATULLO, *Sicurezza del lavoro e multiculturalismo: l'immigrazione come «fattore di rischio»*, in A. VISCOMI (a cura di), *Diritto del lavoro e società multiculturale*, Napoli, 2011, 303 ss.

<sup>111</sup> Come è stato osservato: «il diritto dell'immigrazione crea una categoria di lavoratori che è molto più propensa ad accettare di lavorare a condizioni che sarebbero inaccettabili per i lavoratori nazionali» (L. CALAFÀ, V. PROTO-PAPA, *op. cit.*, 111).

<sup>112</sup> F. SORRENTINO, *Uguaglianza e immigrazione*, in L. RONCHETTI, *op. cit.*, 121, sottolinea come il principio di uguaglianza sostanziale, ai sensi dell'art. 3, secondo comma, Cost., si riferisca non ai cittadini in quanto tali, ma ai lavoratori, i quali devono essere messi tutti nelle condizioni di partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

<sup>113</sup> «Una visione meramente strumentale dell'utilizzo della manodopera straniera è contraria allo spirito stesso dell'art. 4 Cost.» e alla volontà dei Costituenti di collegare il lavoro alla dignità umana (C. CORSI, *Straniero (dir.cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VI, Milano, 2013, 874).

<sup>114</sup> E. MONTEMARANO, *La tutela della sicurezza sul lavoro nel settore domestico*, in *Dossier statistico immigrazione 2024*, cit., 311 ss.

<sup>115</sup> Va considerato, da un lato, che molte famiglie nei Paesi di origine fanno affidamento sulle rimesse inviate dai migranti, le quali costituiscono spesso una fonte primaria di sostentamento e sviluppo economico locale. Ciò contribuisce a rafforzare la pressione migratoria su singoli membri del nucleo familiare, che assumono il peso economico del sostegno transnazionale. Dall'altro lato, la presenza nel diritto internazionale e interno di una disciplina di maggiore tutela per i minori stranieri non accompagnati – fondata sul principio del superiore interesse del minore – ha prodotto, in modo paradossale, un effetto distorsivo: sono sempre più numerosi i bambini e gli adolescenti che vengono inviati da soli nel Paese di destinazione, con la speranza che l'accoglienza loro riservata possa rappresentare, anche per il resto della famiglia, un'opportunità di stabilizzazione o ricongiungimento. Tale fenomeno solleva interrogativi rilevanti sia sul piano etico che su quello della sostenibilità delle politiche migratorie europee. Si veda il Rapporto semestrale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia, con dati aggiornati al 31 dicembre 2024, in <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/minori-stranieri-non-accompagnati-italia-rapporto-di-approfondimento-dicembre-2024>. Il documento, pur segnalando un lieve calo nell'ultimo anno, evidenzia una crescita costante della presenza di minori non accompagnati, il cui numero risulta quasi triplicato dal 2021.

condizioni di “clandestinità”. La continua esposizione ai fattori di rischio legati alla povertà economica e alla marginalità sociale, comporta un progressivo depauperamento del patrimonio di salute anche dei soggetti più giovani e resilienti<sup>116</sup>.

Si vuole infine sottolineare un aspetto meno evidente del rapporto tra il *diritto dell'immigrazione* e la salute, focalizzando l'attenzione sullo stato psicologico e emotivo che si può determinare per lo speciale – e in molti aspetti, come già evidenziato, irragionevole – trattamento giuridico riservato ai cittadini di origine straniera. Gli *status* descritti, infatti, finiscono per imprigionare gli individui all'interno di “gabbie giuridiche” nelle quali le loro possibilità esistenziali sono fortemente ristrette, sottraendo spazi essenziali di libertà ancora prima – e indipendentemente – dell'eventualità di subire una reclusione fisica o un rimpatrio forzato. Allo stesso modo, le vessazioni quotidiane che molti immigrati subiscono nei rapporti con le pubbliche amministrazioni si traducono in esperienze sventi e frustranti, capaci di generare stress, rassegnazione, paura<sup>117</sup> o sofferenza, anche in assenza di eventi traumatici conclamati<sup>118</sup>.

Come si è visto, le persone immigrate nel nostro Paese sono spesso mantenute per lunghi periodi, e talvolta stabilmente, in una condizione di *povertà giuridica* che le costringe a occupare posizioni basse o marginali nella gerarchia sociale, le rende incapaci di esercitare un controllo effettivo sulla propria esistenza e alimenta processi di *disempowerment* duraturi. In definitiva, trattamenti giuridici discriminatori, umilianti o irragionevoli – perché fondati su una logica selettiva, escludente e spesso razzializzante – vanno oltre la semplice funzione di barriera all'accesso ai diritti e ai servizi socio-sanitari, ma si configurano essi stessi come una forma specifica – e silente – di esposizione a rischio, agendo come un fattore endemico che può compromettere l'integrità psicofisica delle persone migranti<sup>119</sup>.

<sup>116</sup> G. CASELLI, S. LOI, S. STROZZA, *op. cit.*, 11.

<sup>117</sup> Il sentimento di paura generato dai diversi fattori di esclusione, in *primis* giuridica, frena anche l'accesso ai servizi sanitari disponibili, come accade ad esempio per le donne straniere (specialmente se irregolari) relativamente ai servizi dedicati alla salute riproduttiva. Lo evidenziano F. DELLA PUPPA, P. PASIAN, G. SANÒ, *Quando la paura guida le scelte. Donne immigrate e salute riproduttiva*, in *Mondi migranti*, 3, 2020, 71 ss.

<sup>118</sup> In questo senso, nella dottrina nordamericana, cfr. W.E. PARMET, *Immigration Law as a Social Determinant of Health*, in 92 *Temple Law Review*, 4, 2020, 933 ss. la quale riconosce che il diritto «may also affect health more directly, by creating fear and trauma and impeding immigrants' access to important social benefits, including health care», mettendo così in luce come il fattore giuridico possa operare sia come barriera all'accesso ai servizi essenziali, sia come fonte autonoma di sofferenza psicologica. Cfr. inoltre H. CASTAÑEDA, S.M. HOLMES, D.S. MADRIGAL, M.E. YOUNG, N. BEYELER, J. QUESADA, *Immigration as a Social Determinant of Health*, in *Annual Rev. Public Health*, 375, 2015, 377; S.P. WALLACE, M.T. YOUNG, M.A. RODRIGUEZ, C.D. BRINDIS, *A Social Determinants Framework Identifying State-Level Immigrant Policies and Their Influence on Health*, in *SSM-Population Health*, 2018, 1 ss. Sul punto, nella prospettiva socio sanitaria, si v. anche S. ARTIGA, P. UBRI, *Living in an Immigrant Family in America: How Fear and Law Enforcement Policies Affect Health and Well-Being*, Kaiser Family Foundation, 2017, da cui emerge che le politiche migratorie restrittive e il clima di paura generato dai controlli sull'immigrazione hanno effetti misurabili sul benessere mentale e fisico delle famiglie migranti, inducendo stress tossico nei bambini, rinunce all'accesso a cure sanitarie necessarie e isolamento sociale, anche in assenza di un coinvolgimento diretto nelle procedure di *enforcement*. È altresì dimostrato che la “worry about deportation” agisce come un significativo fattore di rischio cardiovascolare nella popolazione migrante, secondo lo studio di J.M. TORRES, J. DEARDORFF, R.B. GUNIER, K.G. HARLEY, A. ALKON, K. KOGUT, B. ESKENAZI, *Worry About Deportation and Cardiovascular Disease Risk Factors*, in 52 *Annals of Behavioral Medicine*, 2018, 2, 186 ss.

<sup>119</sup> Come è stato osservato, esiste una dimensione «propriamente iatrogena delle nostre istituzioni» per cui «un dispositivo dello Stato moderno, da ogni punto di vista arbitrario, è la causa di gravi forme di sofferenza psichica e di un accresciuto rischio suicidario nella popolazione straniera» (così R. BENEDUCE, *La salute mentale dei*





La condizione di salute costituisce un pilastro fondamentale del benessere individuale e della qualità della vita. Nel caso delle popolazioni immigrate, essa rappresenta anche uno dei più rilevanti indicatori del grado di integrazione nel Paese di arrivo. La circostanza che i nostri meccanismi giuridici e i comportamenti delle nostre istituzioni siano invece essi stessi fattori di rischio per la salute delle persone di origine straniera, impone di ripensare radicalmente il rapporto tra autorità e individuo. Un rapporto che, in uno Stato di democrazia costituzionale, non può mai assumere la forma della sopraffazione, neppure quando coinvolga il non cittadino.

---

*migranti*, in *saluteinternazionale.info*, 10 luglio 2024). Per uno studio sociologico che esplora la relazione tra la discriminazione subita percepita (in varie forme e contesti, non solo ad opera di soggetti pubblici) per motivi etnico/razziali e lo stato di salute mentale, cfr. V. QUAGLIA, M. TERRANEO, M. TOGNETTI, *Discriminazione percepita e salute mentale dei migranti*, in *Mondi migranti*, 3, 2020, 35 ss.



## La detenzione amministrativa oltre l'immigrazione irregolare, tra riserva di legge e luoghi di frontiera

Francesca Biondi Dal Monte\*

ADMINISTRATIVE DETENTION BEYOND IRREGULAR IMMIGRATION BETWEEN THE RULE OF LAW AND BORDER ZONES

ABSTRACT: The paper addresses the issue of administrative detention of third-country nationals, highlighting its gradual expansion beyond the scope of irregular migration to also include asylum seekers arriving in the territory of the European Union. The legal framework is examined through the lens of the constitutional requirement that any deprivation of personal liberty be prescribed by law, regarding cases and modalities, as established in Article 13 of the Italian Constitution. Particular attention is given to the application of the principle of *extrema ratio* in the use of restrictive measures against migrants, as well as to the legislative shortcomings in defining the modalities of detention. A specific focus is also placed on the locations of detention: within the national territory, at the border, and beyond the border.

KEYWORDS: Administrative detention; immigration; personal freedom; fundamental rights; rule of law

ABSTRACT: Il lavoro affronta il tema della detenzione amministrativa dei cittadini di Paesi terzi, evidenziandone la progressiva estensione oltre l'ambito dell'immigrazione irregolare, sino a comprendere anche i richiedenti asilo in arrivo sul territorio dell'Unione europea. La disciplina è esaminata attraverso la lente della riserva di legge circa i casi e i modi della restrizione della libertà personale, prevista dall'art. 13 della Costituzione, con particolare attenzione alla tenuta del principio di *extrema ratio* nell'applicazione delle misure restrittive ai migranti, nonché alle lacune nella definizione legislativa delle modalità di trattenimento. Un focus specifico è dedicato ai luoghi della detenzione: sul territorio nazionale, in frontiera e oltre frontiera.

PAROLE CHIAVE: Detenzione amministrativa; immigrazione; libertà personale; diritti fondamentali; stato di diritto

SOMMARIO: 1. Genesi e involuzione della detenzione amministrativa – 2. La disciplina legislativa: il fondamento legislativo e l'inversione della regola con l'eccezione – 3. *Extrema ratio* e detenzione dei migranti – 4. Le lacune

---

\*Francesca Biondi Dal Monte, Professoressa Associata di Diritto costituzionale e Pubblico presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa. Mail: [francesca.biondi@santannapisa.it](mailto:francesca.biondi@santannapisa.it). Contributo sottoposto a referaggio anonimo.



della disciplina sui modi del trattenimento – 4.1. La sentenza n. 96/2025 della Corte costituzionale – 5. I luoghi del trattenimento: territorio nazionale, frontiere ed extraterritorialità – 6. Rilievi conclusivi.

## 1. Genesi e involuzione della detenzione amministrativa

**S**econdo la prima formulazione dell'art. 14 d.lgs. n. 286/1998 (testo unico in materia di immigrazione, in seguito TUI), il trattenimento di uno straniero presso un centro di permanenza per i rimpatri poteva essere disposto per un periodo massimo di 30 giorni quando non era possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento<sup>1</sup>.

Da questa iniziale previsione, numerose sono state le modifiche che hanno interessato l'istituto e che hanno portato ad un ampliamento dei casi del trattenimento e dei soggetti che possono essere trattenuti. La dottrina si è lungamente interrogata sulla natura dell'istituto, anche mettendo in luce una "truffa delle etichette"<sup>2</sup>, poiché la permanenza in tali centri, disposta in via amministrativa e senza alcun collegamento con la commissione di un reato<sup>3</sup>, finisce per sottrarre alla materia penale e alle connesse garanzie la detenzione degli stranieri, sebbene si tratti di una privazione della libertà personale del tutto assimilabile alla reclusione.

Come è stato chiarito dalla Corte costituzionale, il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura senz'altro incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 della Costituzione. Si determina, infatti, nel caso del trattenimento, «quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della

<sup>1</sup> Tra tali casi l'art. 14 TUI richiama la necessità di procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio o ancora all'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo. Per un approfondimento sul tema, cfr. M. VEGLIO, *La malapena. Sulla crisi della giustizia al tempo dei centri di trattenimento degli stranieri*, Torino, 2020; D. LO-PRIENO, «Trattenere e punire». *La detenzione amministrativa dello straniero*, Napoli, 2018; R. PALLADINO, *La Detenzione dei Migranti: Regime Europeo, Competenze Statali e Diritti Umani*, Napoli, 2018; E. VALENTINI, *Detenzione amministrativa dello straniero e diritti fondamentali*, Torino, 2018. M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, 2013; L. MASERA, *Stranieri irregolari e misure detentive: una libertà diversa?*, in A. GABOARDI, A. GARGANI, G. MORGANTE, A. PRESOTTO, M. SERRAINO (a cura di), *Libertà dal carcere, libertà nel carcere*, Torino, 2014; R. CHERCHI, *Lo straniero e la Costituzione. Ingresso, soggiorno, allontanamento*, Napoli, 2012; R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Stranieri tra i diritti. Trattenimento, accompagnamento coattivo, riserva di giurisdizione*, Torino, 2001. Per una ricostruzione della genesi del sistema di tali centri si vedano L. EINAUDI, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Roma-Bari, 2007, 274 ss.; G. CAMPESI, *La detenzione amministrativa degli stranieri. Storia, diritto, politica*, Roma, 2013, 195 ss.; I. GJERGJI, *Il trattenimento dello straniero in attesa di espulsione: una "terra di nessuno" tra ordine giuridico e fatto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2006, 1 ss. Più in generale sul tema, anche in relazione alla denominazione CIE adottata nel 2009, A. APOSTOLI, *Irragionevoli scelte legislative versus decisioni giudiziarie di ripristino della legalità costituzionale: il «non-cittadino» nell'ordinamento italiano*, in *Rivista AIC*, 4, 2011, 1 ss. (in part. 10).

<sup>2</sup> Sul punto A. PUGIOTTO, *La "galera amministrativa" degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quad. Cost.*, 3, 2014, 598, che richiama «un'impostura formale» dinanzi ad «una galera intensamente afflittiva e intrinsecamente punitiva, che opera come una sanzione anticipata in assenza di un reato e di una condanna irrevocabile».

<sup>3</sup> La detenzione amministrativa prescinde, infatti, dalla contestazione del reato di cui all'art. 10bis TUI relativo all'ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, introdotto con la legge n. 94/2009.



libertà personale»<sup>4</sup>. 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»<sup>5</sup>.

Occorre a tal proposito rammentare che ogni forma di privazione della libertà personale deve essere conforme agli obblighi internazionali, tra cui l'art. 5 della Cedu, in base al quale ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza e, pertanto, nessuno può essere privato della libertà se non nei casi e nei modi previsti dalla legge. È quindi essenziale, come chiarito dalla Corte di Strasburgo, che «le condizioni di privazione della libertà in virtù del diritto interno siano definite chiaramente e che la legge stessa sia prevedibile nella sua applicazione, in modo da soddisfare il criterio di "legittimità" stabilito dalla Convenzione»<sup>6</sup>. La Corte ha inoltre ribadito, proprio in alcuni casi riguardanti lo Stato italiano, la necessità che le condizioni di detenzione siano conformi anche all'art. 3 Cedu, il quale proibisce la tortura e i trattamenti o le pene inumane e degradanti, chiarendo oltretutto che, «visto il carattere assoluto dell'articolo 3, le difficoltà derivanti dall'aumento dell'afflusso di migranti e richiedenti asilo, in particolare per gli Stati che formano le frontiere esterne dell'Unione europea, non esonerano gli Stati membri del Consiglio d'Europa dai loro obblighi ai sensi di tale disposizione»<sup>7</sup>.

Pertanto, nel corso degli anni, i casi nei quali è possibile disporre il trattenimento di uno straniero si sono dilatati oltre la relazione detenzione amministrativa-immigrazione irregolare. Se l'istituto è nato proprio per arginare il fenomeno dell'immigrazione irregolare e in particolare assicurare l'espulsione dello straniero prevedendo il suo trattenimento nelle more della preparazione della sua partenza, la detenzione amministrativa ha nel corso degli anni assunto nuove finalità, applicandosi non solo ai migranti in condizione irregolare ma anche ai richiedenti asilo e, più in generale, ai migranti in arrivo sul territorio e collocati in *hotspot*, anche in assenza inizialmente di una disciplina legislativa *ad hoc*<sup>8</sup>. Un

<sup>4</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 105/2001, § 4 *Cons. in dir.*, su cui R. ROMBOLI, *Immigrazione, libertà personale e riserva di giurisdizione: la Corte afferma importanti principi, ma lo fa sottovoce*, in *Foro.it*, 2001, 2703 ss.; G. BASCHERINI, *Accompagnamento alla frontiera e trattenimento nei centri di permanenza temporanea*, in *Giur. Cost.*, 3, 2001, 1680 ss. Ciò risulta chiaramente anche dall'art. 14, comma 7, TUI, secondo il quale il questore «avvalendosi della forza pubblica, adotta efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro e provvede, nel caso la misura sia violata, a ripristinare il trattenimento mediante l'adozione di un nuovo provvedimento di trattenimento».

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Sulla legittimità della detenzione, cfr. Corte EDU, Grande Camera, sent. 15.12.2016, *Khlaifia e altri c. Italia*, § 92, su cui, tra i vari, si veda l'analisi di P. BONETTI, *Khlaifia contro Italia: l'illegittimità di norme e prassi italiane sui respingimenti e trattenimenti degli stranieri*, in *Quad. cost.*, 1, 2017, 176 ss.

<sup>7</sup> Cfr. Corte EDU, sent. 30.3.2023, *J. A. e altri c. Italia*, § 65. Sul divieto di trattamenti inumani o degradanti ex art. 3 CEDU, cfr. R. CHERCHI, *L'approccio hotspot e i diritti umani: le condanne dell'Italia nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo J.A. e altri c. Italia e nelle successive A.E. e altri c. Italia, A.B. c. Italia, A.S. c. Italia, W.A. e altri c. Italia, M.A. c. Italia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2024, 11 ss.

<sup>8</sup> Sul trattenimento dei migranti negli hotspot e l'assenza di una base legale, cfr. M. BENVENUTI, *Gli hotspot come chimera*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2018, 1 ss.; L. MASERA, *I centri di detenzione amministrativa cambiano nome ed aumentano di numero e gli hotspot rimangono privi di base legale: le sconcertanti novità del Decreto Minniti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3, 2017, 278 ss.; M. SAVINO, *L'«amministrativizzazione» della libertà personale e del due process dei migranti: il caso Khlaifia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3-4, 2015, 50 ss. Sul Punto M. D'AMICO, *Amministrazione creatrice ed esecutrice del diritto*, in *Rivista AIC*, 4, 2018, 101, rileva come la stessa introduzione e regolamentazione degli hotspot sia stata segnata «da un forte protagonismo di fonti di rango secondario e circolari del Ministero dell'Interno».



istituto “tentacolare”, come è stato definito<sup>9</sup>, che ha visto ampliare non solo i casi in cui vi si può fare ricorso – emblematica è, ad esempio, l’ampiezza del rischio di fuga quale presupposto del trattenimento<sup>10</sup> – ma anche i soggetti che possono essere trattenuti, inclusi coloro che sono in attesa della definizione del proprio status giuridico (se richiedenti asilo).

Il diritto dell’Unione europea ha talvolta accompagnato questo processo, contemplando già nelle direttive quei casi ai cui la legislazione italiana si è riferita per inasprire la disciplina nazionale, e in altri casi ha temperato o limitato alcune derive più preoccupanti, come ad esempio la previsione della reclusione in istituti penitenziari come conseguenza del mancato ottemperamento dell’ordine di espulsione<sup>11</sup>. Riferimenti imprescindibili sono le direttive 2008/115/CE, in tema di rimpatri, e 2013/33/UE, in tema di accoglienza (per i profili relativi al trattenimento dei richiedenti asilo). Il quadro normativo dell’Unione europea è tuttavia al centro di un’importante stagione di modifiche che ha visto l’adozione di una serie di nuovi regolamenti e direttive nel quadro del nuovo Patto sulla Migrazione e l’Asilo<sup>12</sup>. La Commissione europea ha, altresì, approvato l’11 marzo 2025 una nuova proposta di regolamento che istituisce un sistema europeo comune per il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi, con alcune importanti novità anche relative al possibile coinvolgimento di Paesi terzi<sup>13</sup>. Si tratta dunque di un quadro in divenire nel quale tuttavia resta ferma la centralità del trattenimento e l’ampliamento delle sue finalità. Nel presente scritto, dopo aver analizzato la normativa in tema di detenzione amministrativa dei migranti, ci si soffermerà in particolare sulla dilatazione dei casi che legittimano il trattenimento nei Centri di permanenza per il rimpatrio (in seguito CPR) e sulla tenuta del principio dell’*extrema ratio* in relazione alla privazione della libertà dei migranti, anche irregolarmente presenti sul territorio. Al contempo, analizzando la condizione dei migranti in detti centri, si metteranno altresì in luce le carenze relative alla definizione legislativa delle modalità di trattenimento e le prospettive aperte da alcune questioni di legittimità costituzionale pendenti. Infine, saranno analizzate le più recenti novità normative relative alla detenzione nei luoghi di frontiera e oltre frontiera.

<sup>9</sup> Cfr. M. VEGLIO, *La bestia tentacolare. Forme, tempi e luoghi del trattenimento degli stranieri in Italia*, in *Questione Giustizia*, 3, 2023, 127 ss.

<sup>10</sup> Su cui *infra* § 3.

<sup>11</sup> Ci si riferisce in particolare al noto caso *El Dridi*, CGUE 28.4.2011, C-61/11, ove la Corte di Giustizia ha chiarito che la direttiva 2008/115/CE deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa di uno Stato membro «che preveda l’irrogazione della pena della reclusione al cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare per la sola ragione che questi, in violazione di un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio di tale Stato, permane in detto territorio senza giustificato motivo». Per un commento cfr. F. VIGANÒ, L. MASERA, *Addio articolo 14: nota alla sentenza El Dridi della Corte di giustizia UE in materia di contrasto all’immigrazione irregolare*, in *Rivista AIC*, 3, 2011, 1 ss.

<sup>12</sup> Cfr. Comunicazione COM(2020) 609 final, 23.9.2020, e il pacchetto di atti legislativi pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea il 22.5.2024.

<sup>13</sup> Proposal for a regulation of the European Parliament And Of The Council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC, 11.3.2025, COM(2025) 101 final.

## 2. La disciplina legislativa: il fondamento legislativo e l'inversione della regola con l'eccezione

L'art. 14 del TUI, rubricato "esecuzione dell'espulsione", lega il trattenimento dei migranti nei CPR alla preparazione del rimpatrio o all'effettuazione dell'allontanamento, affidando le competenze al questore, chiamato poi a chiederne la convalida al giudice di pace territorialmente competente, senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore dall'adozione del provvedimento. Il giudice provvede alla convalida, con decreto motivato, entro le quarantotto ore successive, sentito l'interessato, se comparso. Il provvedimento cessa di avere ogni effetto qualora non sia osservato il termine per la decisione<sup>14</sup>.

Si tratta di una procedura che ricalca i termini previsti dall'art. 13 Cost., introducendo tuttavia un'inversione della regola con l'eccezione. Come noto, l'art. 13 Cost., nell'affermare l'invulnerabilità della libertà personale, prevede che essa possa essere limitata nei soli casi previsti dalla legge e per atto motivato dell'autorità giudiziaria. Solo in casi eccezionali di necessità e urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto. Se, dunque, la regola fissata dalla previsione costituzionale è quella di limitare la libertà personale solo dopo il necessario controllo dell'autorità giudiziaria, salvi i casi eccezionali di necessità e urgenza, il trattenimento degli stranieri è costruito in modo che esso venga sempre disposto in via diretta dall'autorità amministrativa e solo successivamente sia sottoposto alla convalida dell'autorità giudiziaria, invertendo, così, la regola con l'eccezione. La disciplina è pertanto strutturata per non prevedere alcun previo passaggio giurisdizionale ma soltanto un controllo a posteriori dell'autorità giudiziaria. Si rileva, pertanto, un primo profilo problematico dell'art. 14 TUI in relazione alle garanzie costituzionali di cui all'art. 13 Cost., avendo "assunto" la normativa - in *re ipsa* - la sussistenza dei requisiti di eccezionalità, necessità e urgenza che vanno a determinare in via ordinaria l'intervento dell'autorità di pubblica sicurezza<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Per un'analisi della disciplina, cfr. R. CHERCHI, *Il respingimento, l'espulsione, l'esecuzione dell'espulsione, il trattenimento del cittadino di un Paese terzo o di un alto Paese dell'Unione europea*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, 2024, 290 ss.; M. BENVENUTI, *Libertà personale*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, 2020, 414 ss., che distingue tra trattenimento preespulsivo e identificativo (dei richiedenti protezione internazionale). Sul punto sia consentito rinviare anche a F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Diritto e Immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, 142 ss.

<sup>15</sup> Sul punto 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, 4, evidenzia come l'art. 14 TUI violi l'art. 13, commi 2 e 3, Cost. anche in relazione all'individuazione dell'autorità titolata a disporre il trattenimento, alterando «la sequenza (crono)logica predicata nel testo costituzionale». Sulla disciplina dei CPR (già CIE), come «paradigma di un processo di progressiva trasformazione della eccezione (la gestione del fenomeno rimessa alla discrezionalità dell'autorità amministrativa) nella regola (le garanzie previste dall'art. 13 Cost. e la riserva assoluta di legge, oltre che la temporaneità della regola derogatoria)», cfr. 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, 166. Sul rapporto tra le garanzie di cui all'art. 13, comma 2, Cost. in relazione all'adozione dei provvedimenti provvisori di cui al terzo comma dell'art. 13 Cost., con specifico riferimento al respingimento differito, cfr. P. BONETTI, *Il respingimento differito disposto dal questore dopo la sentenza n. 275/2017 della Corte*



La previsione definisce anche le modalità di svolgimento dell'udienza di convalida, la partecipazione di un difensore tempestivamente avvertito e dell'interessato. Si prevede tuttavia che la partecipazione del destinatario del provvedimento all'udienza per la convalida avvenga, ove possibile, a distanza mediante collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza e il centro nel quale lo straniero è trattenuto<sup>16</sup>. La convalida comporta la permanenza nel centro per un periodo di complessivi tre mesi, prorogabile fino ad un massimo di diciotto mesi, nei casi in cui l'accertamento dell'identità e della nazionalità o l'acquisizione di documenti per il viaggio presenti gravi difficoltà ovvero quando l'operazione di allontanamento sia durata più a lungo a causa della mancata cooperazione da parte dello straniero o dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi.

Pertanto la stessa legge contempla anche l'ipotesi che il trattenimento non abbia buon esito ai fini dell'allontanamento dello straniero, quando cioè non consente l'allontanamento dal territorio nazionale, ovvero quando dalle circostanze concrete non emerga più alcuna prospettiva ragionevole che l'allontanamento possa essere eseguito e che lo straniero possa essere riaccolto dallo Stato di origine o di provenienza<sup>17</sup>. In questi casi il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di sette giorni e dunque in via volontaria. La violazione di tale ordine è punita con una multa che, in caso di reiterata non osservanza all'ordine di espulsione, può arrivare fino a 30.000 euro: importo che difficilmente potrà essere pagato dal cittadino straniero<sup>18</sup>.

Contro i decreti di convalida e di proroga del trattenimento è proponibile ricorso per cassazione, entro soli cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. A seguito della modifica introdotta con il d.l. 11 ottobre 2024, n. 145 (l. conv. 9 dicembre 2024, n. 187), l'art. 14, comma 6, TUI ha richiamato sul punto la procedura prevista in materia di mandato d'arresto europeo consensuale, secondo cui la Corte di cassazione giudica in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento delle parti. La previsione è stata, tuttavia, oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale per violazione delle previsioni in tema di ragionevolezza, diritto di difesa e giusto processo. La Corte costituzionale ha così avuto modo di chiarire che «non solo al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è connaturale la contestazione del potere amministrativo che ne forma oggetto e, quindi, la contrapposizione tra le parti – oltre che il coinvolgimento di diritti inviolabili di rango costituzionale –, ma il sindacato della Corte di cassazione può estendersi alla verifica di profili che eccedono la regolarità della adozione della misura restrittiva in sé considerata»<sup>19</sup>. La novella del 2024 ha tuttavia esteso al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento un modello

---

costituzionale, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2018, 1 ss. Più in generale, sulla «svalutazione della libertà personale del cittadino extra-Ue» alla luce delle garanzie dell'art. 13 Cost., si rinvia, in questo numero della *Rivista*, al contributo di A. Apostoli.

<sup>16</sup> Tale partecipazione da remoto diviene peraltro l'unica opzione possibile nel caso dei migranti trattenuti nei centri albanesi. Su cui *infra* § 5.

<sup>17</sup> Cfr. art. 14, comma 5-bis, TUI.

<sup>18</sup> L'obiettivo di tale previsione sembra più riferibile all'accelerazione dell'espulsione, poiché – ai fini dell'esecuzione dell'espulsione dello straniero denunciato ai sensi dei commi 5-ter e 5-quater – non è richiesto il rilascio del nulla osta di cui all'articolo 13, comma 3, da parte dell'autorità giudiziaria competente all'accertamento del medesimo reato.

<sup>19</sup> Corte cost. sent. n. 39/2025, § 4.4. *Cons. in dir.* Per un commento, cfr. G. SANTOMAURO, *Quando l'irragionevolezza determina l'incostituzionalità delle forme e dei tempi del giudizio di legittimità sul trattenimento dello straniero*, in corso di pubblicazione in *Giur. Cost.*, 2, 2025.



processuale – quale è, appunto, la procedura in materia di mandato d'arresto europeo consensuale – strutturalmente inidoneo ad assicurare alle parti un momento di confronto dialettico scritto o orale, violando dunque gli artt. 3 e 24 Cost. Al fine di evitare vuoti normativi, la Corte ha individuato nella disciplina procedurale sul mandato d'arresto europeo ordinario il dato normativo utile alla ricostruzione del “frammento normativo censurato”, ferma restando la possibilità che il legislatore intervenga in qualsiasi momento per individuare una diversa configurazione dello speciale giudizio di cui all'articolo 14, comma 6, TUI, «purché tale scelta sia rispettosa dei principi costituzionali e, in particolare, del diritto al contraddittorio e del diritto di difesa»<sup>20</sup>.

### 3. *Extrema ratio* e detenzione dei migranti

La disciplina in tema di trattenimento dello straniero è stata nel tempo oggetto di varie modifiche, anche alla luce del recepimento della direttiva 2008/115/CE, che stabilisce norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Si prevede a tal proposito che «[s]e non vi è motivo di ritenere che ciò possa compromettere la finalità della procedura di rimpatrio, si dovrebbe preferire il rimpatrio volontario al rimpatrio forzato e concedere un termine per la partenza volontaria»<sup>21</sup>. In tema di “trattenimento ai fini dell'allontanamento”, l'art. 15 della direttiva prevede la possibilità di trattenere un cittadino di un Paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio, «salvo se nel caso concreto possano essere applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive» e soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento quando sussiste un rischio di fuga o il cittadino del paese terzo evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento. Pur prevedendo che il trattenimento abbia durata quanto più breve possibile e sia mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio, la direttiva ammette che esso possa estendersi fino a 18 mesi, termine a cui ha aderito – a seguito di varie oscillazioni temporali – anche l'ordinamento italiano.

Il trattenimento è dunque previsto come *extrema ratio* in considerazione dell'afflittività che esso reca alla persona, richiedendo che – quando disposto – esso sia riesaminato ad intervalli ragionevoli su richiesta dell'interessato o d'ufficio<sup>22</sup>. Ci si chiede, tuttavia, se i casi che legittimano il trattenimento rispettino davvero il principio della limitazione della libertà personale come atto di ultima istanza o se la dilatazione che, nel corso degli anni, ha ricevuto la detenzione amministrativa non vada ad incidere sulla tenuta di tale principio.

Tra le situazioni che legittimano il trattenimento, rientrano quelle riconducibili alla necessità di prestare soccorso allo straniero o di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o

<sup>20</sup> *Ibidem*, § 7 Cons. in dir. Il richiamo è all'articolo 22, commi 3 e 4, della legge 22 aprile 2005, n. 69.

<sup>21</sup> Cfr. considerando 10 alla direttiva 2008/115/CE.

<sup>22</sup> Art. 15, § 3, direttiva 2008/115/CE. Tra i casi sottoposti alla Corte di giustizia, cfr. CGUE, sentenza 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS e altri*. In dottrina, cfr. E. CELORIA, *Stranieri trattenuti alle frontiere esterne dell'Unione: il quadro di garanzie individuato dalla Corte di giustizia e le sfide del Nuovo patto sulle migrazioni e l'asilo*, in *European Papers*, 5, 2020, 1385 ss.; L. MARIN, *La Corte di Giustizia riporta le 'Zone di Transito' Ungheresi dentro il Perimetro del Diritto (Europeo) e dei Diritti (Fondamentali)*, in *ADIM Blog*, 30 maggio 2020; F.L. GATTA, *Diritti Umani e Stato di Diritto alle Frontiere: lo "Scontro" tra le Corti Europee sul Trattenimento dei Migranti nelle Zone di Transito*, in *Osservatorio Costituzionale*, 5, 2020, 99 ss.

Coraggio  
nazionalità ovvero di acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo. Il trattenimento dello straniero di cui non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione o il respingimento alla frontiera è disposto con priorità per coloro che siano considerati una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica o che siano stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per taluni reati. Particolarmente ampia è la casistica relativa al rischio di fuga<sup>23</sup>, che si configura in varie ipotesi, tra cui: quando lo straniero non ha il passaporto o altro documento equipollente; quando ha dichiarato o attestato falsamente le proprie generalità; quando ha violato una delle misure disposte in relazione alla partenza volontaria o un precedente ordine di allontanamento, ecc. È evidente, dunque, come numerosi siano i casi nei quali un tale rischio può ritenersi integrato.

Un espresso rinvio all'art. 14 TUI è previsto anche dall'art. 10-ter TUI in relazione ai cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare. In tali casi il trattenimento è disposto se la persona si rifiuta di sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici e segnaletici. Il rifiuto configura *ex lege* un rischio di fuga ai fini del trattenimento nei centri di cui all'articolo 14 TUI. Il trattenimento è disposto caso per caso, con provvedimento del questore, e conserva la sua efficacia per una durata massima di trenta giorni dalla sua adozione, salvo che non cessino prima le esigenze per le quali è stato disposto.

A questa ipotesi si aggiunge anche il trattenimento dei richiedenti asilo nei casi previsti dal d.lgs. n. 142/2015 (c.d. decreto accoglienza), tra cui quando sussiste un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica ovvero nei casi di domanda reiterata presentata nella fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento<sup>24</sup>. Meritevole di particolare attenzione è il caso del trattenimento dei richiedenti asilo sottoposti a procedura di frontiera, «al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato»<sup>25</sup>. Tale procedura può applicarsi alle ipotesi di procedura accelerata, ad esempio quando la domanda di protezione internazionale sia presentata da un richiedente direttamente alla frontiera o in una zona di transito, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli, ovvero in caso di domanda di protezione internazionale presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito da un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro<sup>26</sup>. In questi casi,

<sup>23</sup> Cfr. art. 13, comma 4-bis, TUI.

<sup>24</sup> Cfr. art. 6 d.lgs. n. 142/2015. La disposizione disciplina anche il caso del richiedente asilo trattenuto in un centro di cui all'articolo 14 TUI, in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o di espulsione, «quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione». Sulla procedura applicabile si veda il comma 5 del citato art. 6, oggetto di una questione di legittimità costituzionale dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale con sent. n. 212/2023. Per un approfondimento, cfr. P. RAFAIANI, *Tempi del trattenimento e "prassi applicative distorte": la Corte costituzionale "sfiora" la disciplina della detenzione amministrativa dei migranti. Nota a Corte cost., sentenza n. 212 del 2023*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2024, 270 ss.

<sup>25</sup> Cfr. art. 6-bis d.lgs. n. 142/2015. Sul tema C. COSTELLO, M. MOUZOURAKIS, *EU Law and the Detainability of Asylum Seekers*, in *Refugee Survey Quarterly*, 1, 2016, 47 ss. Con riferimento alla disciplina italiana, E. CELORIA, *La detenzione del richiedente asilo tra diritto simbolico e tutele effettive*, in *ADiM Blog*, settembre 2023; M. VEGLIO, *La restrizione amministrativa della libertà personale del richiedente asilo, prima, durante e dopo il processo di protezione*, in *Quest. Giust.*, 2, 2018, 167 ss.

<sup>26</sup> L'art. 6-bis del d.lgs. n. 142/2015 rinvia all'art. 28-bis, comma 2-bis. Tale previsione faceva riferimento all'applicazione della procedura di frontiera solo ad alcuni dei casi previsti per le procedure accelerate. Il comma 2-bis è stato poi modificato dal d.l. n. 37/2025, convertito dalla l. n. 75/2025, che ha sostanzialmente esteso la procedura di frontiera a tutte le ipotesi di procedura accelerata (commi 1 e 2 del medesimo art. 28-bis), quando la

il trattenimento può essere disposto qualora il richiedente non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità o non presti idonea garanzia finanziaria, ovvero nelle more del perfezionamento della procedura concernente la prestazione della garanzia finanziaria. Il trattenimento non può protrarsi oltre il tempo strettamente necessario per lo svolgimento della procedura in frontiera e comunque per un periodo massimo, non prorogabile, di quattro settimane.

Tali casi mettono dunque in luce come il trattenimento vada oggi oltre il contrasto dell'immigrazione irregolare e la necessità di assicurare l'espulsione dello straniero, per includere anche situazioni differenti e relative all'accertamento del "diritto ad entrare nel territorio dello Stato", secondo una *fictio iuris* che vede qualificare le zone di frontiera come luoghi di "attesa", nei quali non si è ancora *pleno iure* sul territorio nazionale.

Particolarmente critica è anche la richiesta di garanzia finanziaria prevista per i richiedenti asilo al fine di evitare il trattenimento. Inizialmente la garanzia era stata stabilita in un importo fisso idoneo a garantire per il periodo massimo di trattenimento di ventotto giorni la disponibilità di un alloggio adeguato sul territorio nazionale, della somma occorrente al rimpatrio, e dei mezzi di sussistenza minimi necessari a persona<sup>27</sup>. Successivamente, in un'ottica di maggiore flessibilità, è stata attribuita al questore la possibilità di effettuare una valutazione caso per caso sulla somma da richiedere<sup>28</sup>.

Il richiedente asilo può essere trattenuto anche quando è in attesa del trasferimento previsto dal regolamento (UE) n. 604/2013 nello Stato competente all'esame della sua domanda di protezione, ove sussista un notevole rischio di fuga e sempre che non possano disporsi le misure alternative al trattenimento<sup>29</sup>.

---

domanda è stata presentata in frontiera, ampliando conseguentemente anche le ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo.

<sup>27</sup> L'istituto in questione, previsto dall'art. 6-bis d.lgs. 142/2015, è stato introdotto con il d.l. 10 marzo 2023, n. 20 (l. conv. 5 maggio 2023, n. 50). La previsione rinvia ad un decreto del Ministero dell'interno, da adottarsi di concerto con i Ministeri della giustizia e dell'economia e delle finanze, per l'importo e le modalità di prestazione della predetta garanzia finanziaria. Il decreto del 14 settembre 2023 aveva fissato la garanzia finanziaria nella misura unica di 4.938 Euro da aggiornare a cadenza biennale. Sull'applicazione di tale disciplina e la contrarietà al diritto dell'UE, cfr. Tribunale di Catania decreto 29 settembre 2013, R.G. 10460/2023, e decreto del 29 settembre 2023 R.G. 10461/2023, su cui C. FAVILLI, *Presupposti, limiti e garanzie applicabili al trattenimento del richiedente protezione internazionale soggetto a procedura di frontiera: commento al decreto del Tribunale di Catania del 29 settembre 2023*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, 2023, 1 ss.; E. CELORIA, V. PASSALACQUA, *Turning the Exception into the Rule: Assessing Italy's New Border Procedure*, in *VerfBlog*, 27.10.2023, <https://verfassung-sblog.de/turning-the-exception-into-the-rule>. La Corte di Cassazione ha inoltre sottoposto alla Corte di Giustizia rinvio pregiudiziale sulla compatibilità dell'istituto della garanzia finanziaria con gli artt. 8 e 9 della direttiva 2013/33/UE (C-104/24 PPU e C-105/24 PPU).

<sup>28</sup> Cfr. decreto del 10 maggio 2024, che prevede la possibilità di variare l'importo tra un minimo di 2.500 Euro ad un massimo di 5000. Nella valutazione del caso si tiene in considerazione anche il grado di collaborazione fornita dallo straniero nelle procedure di identificazione, desumibile dalla documentazione, anche di natura elettronica, esibita o dalle dichiarazioni dello straniero. Su tale ultima disciplina, cfr. M. SAVINO, *Il nuovo decreto sulla garanzia finanziaria: via libera alla procedura di frontiera in Italia e in Albania?*, in *ADiM Blog*, Giugno 2024.

<sup>29</sup> Cfr. art. 6-ter d.lgs. n. 142/2015. La valutazione sul notevole rischio di fuga è effettuata caso per caso e sussiste, ai sensi della medesima disposizione, quando il richiedente si sia sottratto a un primo tentativo di trasferimento, ovvero qualora ricorrano almeno due delle seguenti circostanze: mancanza di un documento di viaggio; mancanza di un indirizzo affidabile; inadempimento all'obbligo di presentarsi alle autorità competenti; mancanza di risorse finanziarie; il richiedente ha fatto ricorso sistematicamente a dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalità anche al solo fine di evitare l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione.

Sebbene la direttiva 2013/32/UE in tema di accoglienza preveda che gli Stati membri non possano trattenere una persona per il solo fatto di essere un richiedente asilo, lo scenario che sembra delinearsi è, come è stato evidenziato<sup>30</sup> «quello di una progressiva ibridazione del sistema di accoglienza con il sistema detentivo destinato ai rimpatri nelle zone di frontiera», che va di pari passo con l'emergere di un circuito detentivo parallelo e ulteriore a quello costituito dai soli CPR.

L'ampiezza delle situazioni che vanno ad integrare il trattenimento dei migranti in condizione irregolare e dei richiedenti asilo sollecita, dunque, una riflessione sulla tenuta del principio dell' *extrema ratio* della detenzione amministrativa, considerando anche il limitato ricorso alle misure alternative al trattenimento. In via generale, l'art. 14, comma 1-bis, TUI prevede, infatti, che nei casi in cui lo straniero sia in possesso di passaporto o altro documento equipollente in corso di validità e l'espulsione non sia stata disposta per motivi di sicurezza, il questore, in luogo del trattenimento, possa disporre una o più delle seguenti misure: a) consegna del passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, da restituire al momento della partenza; b) obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato dove possa essere agevolmente rintracciato; c) obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente<sup>31</sup>.

Si tratta di misure alternative particolarmente importanti seppure scarsamente applicate nella prassi<sup>32</sup>, sebbene – come chiarito dalla Corte di Cassazione – il provvedimento che dispone il trattenimento «deve essere corredato da motivazione, la quale esamini la necessità, la ragionevolezza e la proporzionalità di una siffatta misura rispetto alla specifica finalità, nonché l'effettiva impraticabilità delle misure alternative, sulla base di una valutazione caso per caso»<sup>33</sup>. L'art. 14 TUI deve, quindi, essere interpretato alla luce della direttiva 115/2008/CE e della giurisprudenza della Corte di Giustizia «come volto a imporre uno scrutinio rigoroso della possibilità di adozione di misure alternative al trattenimento»<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> ACTIONAID ITALIA-UNIVERSITÀ DI BARI, *Trattenuti. Una radiografia del sistema detentivo per stranieri*, report, 30.9.2024, 58, disponibile al link <https://www.actionaid.it/press-area/report-2024-trattenuti> (ultimo accesso 12.5.2025).

<sup>31</sup> Le misure di cui al primo periodo sono adottate con provvedimento motivato, che ha effetto dalla notifica all'interessato. Trattandosi di misure anch'esse incidenti sulla libertà della persona, il provvedimento è comunicato entro 48 ore dalla notifica al giudice di pace competente per territorio e il giudice, se ne ricorrono i presupposti, dispone con decreto la convalida nelle successive 48 ore. Sul tema cfr. Corte cost. sent. n. 280/2019, con il commento di G. SAVIO, *Misure alternative al trattenimento e garanzie difensive: commento alla sentenza n. 280/2019 della Corte costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2020 232 ss. Sulle misure alternative al trattenimento si veda anche G. MENTASTI, *La Cassazione civile esclude che le misure alternative al trattenimento nel CPR siano applicabili per mere ragioni di pubblica sicurezza*, in *Dir. pen. cont.*, 23.1.2019, e il manuale EASO, *Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del Sistema europeo comune di asilo*, 2019, 34 ss.

<sup>32</sup> Come evidenzia G. SAVIO, *Le misure alternative al trattenimento amministrativo dei migranti in attesa di espulsione*, in *ADiM Blog*, agosto 2020, «a riprova della scarsa fiducia che la nostra amministrazione ripone nell'utilizzo di strumenti che prescindano dall'uso della forza nella trattazione delle espulsioni».

<sup>33</sup> Cfr. Corte di Cassazione, SS.UU., ordinanza interlocutoria n. 20674/2023, pubblicata in data 8.2.2024.

<sup>34</sup> Cfr. Corte di Cassazione, ordinanza 12 maggio 2023, n. 13113.

#### 4. Le lacune della disciplina sui modi del trattenimento

A fronte di un ampliamento dei casi del trattenimento avvenuto con disciplina legislativa, carenti restano le modalità del trattenimento nei CPR stabilite dalla legge, sebbene l'art. 13 Cost. preveda una riserva di legge non solo in relazione ai casi di restrizione della libertà personale, ma anche ai modi di detta restrizione<sup>35</sup>.

L'art. 14, comma 2, TUI si limita, infatti, a prevedere che lo straniero sia trattenuto nel centro presso cui sono assicurati adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno. Si prevede, altresì, che lo straniero trattenuto possa rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale. Il TUI opera, tuttavia, un rinvio al regolamento di attuazione<sup>36</sup>, il quale – con una disciplina ancora una volta sommaria – interviene in alcuni ambiti della vita nei CPR (colloqui e visite; servizi sanitari essenziali, interventi di socializzazione e libertà del culto), rinviando a sua volta alle direttive impartite dal Ministro dell'interno, adottate da ultimo con la direttiva del 19 maggio 2022<sup>37</sup>. Sebbene quest'ultima disciplini vari aspetti della vita nei CPR, tra cui l'accertamento delle condizioni di salute e assistenza medica, i servizi offerti, includendo anche una "Carta dei diritti e dei doveri dello straniero nel Centro di permanenza per il rimpatrio", si tratta comunque di un atto non legislativo, che non soddisfa dunque la riserva di legge di cui all'art. 13, comma 2, Cost.

Nel 2024 la questione è stata portata all'attenzione della Corte costituzionale dal Giudice di Pace di Roma proprio in relazione alla carenza della disciplina legislativa circa i "modi" del trattenimento nei CPR, per violazione della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2, della Costituzione<sup>38</sup>, considerando che il diritto alla libertà deve «avere dinanzi a sé unicamente il potere legislativo, attribuito al Parlamento italiano, massima espressione del sistema democratico. Pertanto, non può residuare, in ragione della proclamata inviolabilità, alcun significativo spazio, demandato alla discrezionalità di poteri diversi da quello legislativo»<sup>39</sup>. Termine di comparazione per il giudice *a quo* è costituito

<sup>35</sup> Sul punto A. DI MARTINO, *Centri, campi, Costituzione. Aspetti d'incostituzionalità dei CIE*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2014, 18 ss. (in part. 32 ss.), e già ID, *La disciplina dei CIE è incostituzionale. Un pamphlet*, in *Diritto penale contemporaneo*, 11.5.2012.

<sup>36</sup> Cfr. art 21 d.p.r. 394/1999. Per un approfondimento, D. LOPRIENO, *Quale libertà personale per lo straniero in detenzione amministrativa?*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Attualità di diritto pubblico*, Napoli, 2024, 104.

<sup>37</sup> In precedenza, si richiama il decreto del Ministero dell'Interno n. 12700 del 20 ottobre 2014, c.d. Regolamento Unico CIE. Sulla tendenza al rinvio a regole para-normative, nel quadro più generale dell'amministrativizzazione delle politiche migratorie in Italia, si veda in questa *Rivista* il contributo di A. Carminati.

<sup>38</sup> Cfr. ordinanze 209, 210, 211 e 212 del 17.10.2024, G.U. 20.11.2024, n. 47, I serie speciale. Sul punto si vedano S. ANASTASIA, G. SANTORO, *Alla Corte costituzionale la questione di legittimità sui CPR*, in *Quest. Giust. online*, 7.2.2025. Sul tema si veda anche A. CIERVO, G. SANTORO, *CPR e Costituzione: manca una legge sui modi del trattenimento*, in *Questione giustizia*, 1° ottobre 2024, in relazione all'impugnazione dinanzi al TAR Lazio del decreto del Ministro dell'Interno del 4.3.2024 con il quale è stato approvato lo schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento, tra l'altro, dei CPR.

<sup>39</sup> Cfr. Giudice di Pace di Roma, ord. 212 del 17.10.2024, cit. In particolare, secondo il giudice *a quo*, la riserva di legge assoluta trova testuale riscontro nelle garanzie apprestate dal costituente, che si premura di imporre la riserva assoluta di legge, estesa alla disciplina di «casi e modi», e la connessa e coerente riserva di giurisdizione.

– per le fattispecie analoghe di restrizione della libertà personale – dalla disciplina di fonte primaria dell'ordinamento penitenziario, legge n. 354/1975, che regola i "modi" della detenzione in sede penale e le connesse garanzie<sup>40</sup>. In particolare, secondo il giudice *a quo*, l'art. 14 T.U. Imm. non definisce compiutamente le modalità del trattenimento, le procedure, le garanzie giurisdizionali a tutela dei diritti dei trattenuti, limitandosi a rinviare ad una fonte secondaria (il regolamento di attuazione al TUI), che a sua volta richiama ulteriori atti subordinati. Viene inoltre omessa l'individuazione dell'autorità giudiziaria competente al controllo di legalità circa le modalità di privazione della libertà personale, parimenti oggetto di riserva assoluta, con ripercussioni sul principio di eguaglianza, sul diritto di difesa, sulla tutela del diritto alla salute dei soggetti in stato di detenzione amministrativa. La necessità che la legge disciplini compiutamente i modi, oltre che i casi della privazione della libertà, risulta confermata, a parere del giudice *a quo*, anche dalla sentenza n. 22/2022 della Corte costituzionale in tema di «REMS» (residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza), caso ritenuto analogo al trattenimento amministrativo nei CPR, ove si conferma l'inderogabilità della riserva assoluta di legge, estesa ai "modi", oltre che ai "casi", di restrizione della libertà personale<sup>41</sup>.

La questione è stata stigmatizzata anche dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, che in più occasioni ha rilevato come la mancanza di una legge organica che regoli la vita all'interno dei CPR e definisca le modalità della detenzione amministrativa genera «trattamenti differenziati e non omogenei tra le varie strutture del territorio, nonché situazioni di informalità che rischiano di mettere a repentaglio i diritti fondamentali delle persone trattenute»<sup>42</sup>. In particolare, secondo l'Autorità, la detenzione amministrativa soffre di «un importante deficit di complessiva legittimità nelle sue modalità di esplicazione»<sup>43</sup>, dinanzi ad ampi spazi di discrezionalità lasciati ai pubblici

---

In particolare, «[l]o scopo perseguito dal costituente, è di ridurre al minimo i poteri dell'autorità di pubblica sicurezza, e di circoscrivere la discrezionalità dell'autorità giudiziaria, sia con riguardo ai «casi», che ai «modi» dell'eccezionale restrizione della libertà fisica della persona». Si rammenta peraltro che, con specifico riferimento agli stranieri, anche l'art. 10 Cost. richiede che la condizione giuridica sia disciplinata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Per un approfondimento, cfr. E. CANNIZZARO, A. CALIGIURI, *Art. 10*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 242 ss.; A. COSSIRI, *Art. 10*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 80 ss.; P. COSTA, *Art. 10*, Roma, 2018.

<sup>40</sup> In via generale, in merito al sistema penitenziario, cfr. A. LORENZETTI, *Il sistema delle fonti nel settore penitenziario. Una prospettiva di diritto costituzionale*, Napoli, 2024.

<sup>41</sup> Corte cost. sent. n. 22/2022, § 5.3.2 *Cons. in dir.* Come evidenziato dalla Corte costituzionale, la legge «non può non farsi carico della necessità di disciplinare in modo chiaro, e uniforme per l'intero territorio italiano, il ruolo e i poteri dell'autorità giudiziaria, e in particolare della magistratura di sorveglianza, rispetto al trattamento degli internati nelle REMS e ai loro strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti delle decisioni delle relative amministrazioni». La necessità che una fonte primaria disciplini organicamente tale misura a livello statale, stabilita dalla Costituzione, risponde d'altronde «a ineludibili esigenze di tutela dei diritti fondamentali dei suoi destinatari, particolarmente vulnerabili proprio in ragione della loro malattia». Per un'analisi, anche alla luce del diritto dell'immigrazione, cfr. 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*, 10.5.2022; 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, 256 ss.

<sup>42</sup> Rapporto sulle visite effettuate nei centri di permanenza per i rimpatri, 2019-2020, 4-5.

<sup>43</sup> Cfr. GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2021*, 224.





poterie ai soggetti responsabili della loro gestione. Occorre, infatti, costruire anche per tale ambito di privazione della libertà «l'impianto elementare di garanzie che dovrebbe sorreggere tutte le strutture detentive a forte connotazione coercitiva, come sono i CPR, allineando definitivamente l'istituto ai principi della Costituzione e agli standard di tutela stabiliti in materia di *habeas corpus* dagli organismi nazionali e sovranazionali di controllo»<sup>44</sup>.

Preoccupanti sono peraltro le condizioni di vita dei migranti in alcuni CPR italiani, come emerge anche dal report del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti (CPT) sulla visita svolta in Italia dal 2 al 12 aprile 2024 nei centri per il rimpatrio presenti a Milano, Gradisca, Potenza e Roma. Il report<sup>45</sup>, reso noto il 13 dicembre 2024, tocca diversi aspetti attinenti sia alla condizione dei migranti nei centri, sia agli aspetti regolatori dei centri stessi: vengono riportati alcuni casi di maltrattamenti fisici e di uso eccessivo della forza da parte del personale di polizia nei confronti delle persone trattenute nei CPR visitati, si rilevano carenze nella fornitura del cibo e nei servizi di igiene disponibili, si segnala la somministrazione diffusa di psicofarmaci in alcuni centri, si suggerisce una revisione dell'attuale sistema di certificazione dell'idoneità alla vita in comunità, garantendo il coinvolgimento di medici con previa esperienza in materia e potenziando lo screening al momento dell'ammissione delle persone trattenute in un CPR.

La difficile condizione dei migranti nei CPR è emersa anche in alcune inchieste giornalistiche. Secondo i dati raccolti da *Altreconomia*<sup>46</sup>, l'uso dei medicinali arbitrario, eccessivo e non focalizzato sulla presa in carico rischia di compromettere significativamente la salute di migranti già vulnerabili, affinché i migranti, "rinchiusi e sedati", limitino le proprie richieste. Molti enti gestori non garantiscono poi le attività dichiarate in sede di affidamento dei servizi e il monitoraggio da parte delle Prefetture non appare capillare<sup>47</sup>. Criticità che erano state già rilevate dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato nel rapporto del dicembre 2017<sup>48</sup>, ove in tema di assistenza sanitaria dei trattenuti – tra i vari ambiti indagati – venivano evidenziate difficoltà nei rapporti col medico, percepito come custode, frequenti episodi di autolesionismo, assunzione di psicofarmaci, senza adeguata assistenza psichiatrica, oltre a forti disuguaglianze nella gestione delle diverse strutture.

<sup>44</sup> *Ibidem*, 225. Sulla condizione dei centri e i numeri delle presenze si veda anche la Relazione al Parlamento 2023.

<sup>45</sup> Il report è disponibile al sito <https://rm.coe.int/1680b2c7e7> (ultimo accesso: 12.5.2025).

<sup>46</sup> L. RONDÌ, L. FIGONI, *Rinchiusi e sedati: l'abuso quotidiano di psicofarmaci nei Cpr italiani*, in *Altreconomia*, 258, aprile 2023, 10 ss. Per un approfondimento si veda anche degli stessi A., *Gorgo CPR*, *Altreconomia*, Milano, 2024. Si veda altresì *Alle frontiere della detenzione. Genealogie, politiche, lotte*, in *Controfuoco*, 2, 2025, disponibile al sito: <https://www.meltingpot.org/2025/07/> controfuoco-per-una-critica-allordine-delle-cose-n-2-giugno-2025. Sul diritto alla salute dei migranti trattenuti nei CPR, si rinvia, in questo numero della *Rivista*, al contributo di A. Mazzola.

<sup>47</sup> Si veda L. RONDÌ, L. FIGONI, *Le prefetture non controllano i Cpr. Inchiesta su appalti e gestione*, in *Altreconomia*, 270, 1 maggio 2024. Sulle condizioni del CPR di Milano e l'ispezione della Guardia di Finanza del 2023, cfr. P. REGINA, *Il "Caso CPR" alla luce del diritto europeo*, in *ADiM Blog*, Marzo 2024, che richiama numerosi rapporti tra cui quelli di ASGI, NAGA, CILD.

<sup>48</sup> Il rapporto è disponibile al seguente link: [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/repository/commissioni/dirittiumaniXVII/01\\_Rapporto\\_Cie\\_Cpr\\_dicembre\\_2017.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/repository/commissioni/dirittiumaniXVII/01_Rapporto_Cie_Cpr_dicembre_2017.pdf) (in part. 23 ss.)

#### 4.1 La sentenza della Corte cost. n. 96/2025

Le lacune da più parti evidenziate circa i modi del trattenimento dei migranti sono state confermate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 96/2025, con la quale è stata decisa la questione sollevata dal Giudice di Pace di Roma. In particolare, a parere della Corte, la normativa primaria attualmente vigente è 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 Corte ribadisce, infatti, che la misura del trattenimento degli stranieri presso i CPR comporta una situazione di «assoggettamento fisico all'altrui potere» che pertiene alla libertà personale, richiedendo, dunque, che la fonte primaria disciplini non solo i «casi», ma, almeno nel loro nucleo essenziale, i «modi» con cui il trattenimento può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto. Tuttavia, rimettendo pressoché l'intera disciplina della materia a norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi discrezionali «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.».

Nonostante la chiara affermazione circa la sussistenza di un *vulnus* alla riserva assoluta di legge di cui all'art. 13, Cost., la questione di legittimità costituzionale è ritenuta dalla Corte inammissibile, analogamente a quanto statuito dalla sentenza n. 22/2022 in relazione alle REMS. Nello specifico non si ritiene che nell'ordinamento possa rinvenirsi una soluzione adeguata a colmare la riscontrata lacuna mediante l'espansione di differenti regimi legislativi, né si ritiene che l'ordinamento penitenziario possa offrire precisi punti di riferimento, «dovendo la detenzione amministrativa presso il CPR restare estranea a ogni connotazione di carattere sanzionatorio». Ed è per tale ragione che la Corte ritiene che ricada sul legislatore, il dovere di introdurre una disciplina compiuta dei contenuti e delle modalità delimitative della discrezionalità dell'amministrazione nel settore del trattenimento degli stranieri, anche in relazione all'individuazione dell'autorità competente al controllo di legalità dei «modi» di privazione della libertà personale.

La decisione non ha mancato di sollevare vari commenti<sup>49</sup>, anche in relazione al tipo di pronuncia scelta dalla Corte costituzionale<sup>50</sup> e considerando che alla violazione della riserva di legge in un campo tanto delicato quanto quello della libertà personale non consegue una declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa impugnata. Si ricorda peraltro che il trattenimento amministrativo non è un istituto costituzionalmente necessario ma solo funzionale all'esecuzione dell'espulsione.

Ci si è chiesti, dunque, quale possa essere l'impatto di una tale decisione di «illegittimità costituzionale accertata ma non dichiarata» sulle convalide dei provvedimenti di trattenimento che i giudici saranno

<sup>49</sup> Cfr. G. MERLI, *La Consulta boccia i Cpr. Il Viminale prepara il decreto*, in *Il Manifesto*, 4.7.2025, ove si richiamano le posizioni critiche di F. Vassallo Paleologo e quelle di avviso contrario di M. Benvenuti, che richiama il precedente diretto rappresentato dalla già citata sentenza 22/2022 in tema di REMS. Tra i primi commenti si vedano anche A.R. COVELLA, *La sentenza 96/2025 della Corte Costituzionale e le speranze tradite*, in *metinpot.org*, 4.7.2025, <https://www.meltingpot.org> e S. FACHILE, G. SANTORO, *La Corte costituzionale apre a nuove battaglie contro la detenzione amministrativa*, in *metinpot.org* 4.7.2025, <https://www.meltingpot.org>.

<sup>50</sup> Sullo strumento della decisione «additiva», a cui tuttavia la Corte costituzionale non ha fatto riferimento, cfr. F. PALLANTE, *Così si rinuncia a un controllo incisivo*, in *Il Manifesto*, 4.7.2025.



chiamati a disporre in attesa del richiamato intervento legislativo. Sul punto la Corte di Appello di Cagliari<sup>51</sup> ha precisato – in un *obiter dictum* – che «in assenza di quella determinazione dei “modi” della detenzione, non “ancora” disciplinati dal legislatore con fonte primaria, non può che riespandersi il diritto alla libertà personale, il cui vulnus è chiaramente espresso dalla Consulta, perché qualunque “modo” non disciplinato da norma primaria non riveste il crisma della legalità costituzionale ed è legalmente inidoneo a comprimerla». Anche la Corte di Appello di Roma<sup>52</sup> ha chiarito che, sebbene la sentenza della Corte costituzionale lasci intatta e vigente la disciplina dettata in tema di trattenimento dello straniero, essa «accerta in ogni caso una violazione di natura costituzionale che, ove ravvisata con ricadute pratiche e specifiche nell’ambito del singolo procedimento, deve trovare ad oggi un riscontro anche in sede di convalida del trattenimento, dovendosi evitare lesioni di diritti fondamentali che già si sia in grado di individuare come diretta conseguenza della assenza della disciplina legislativa ritenuta mancante».

In linea con tale posizione, è stato evidenziato in dottrina<sup>53</sup> come non vi sia «soluzione alcuna diversa da quella della impossibilità di mettere in atto qualsivoglia misura limitativa della libertà personale», chiarendo altresì che ogni disciplina limitativa della libertà personale stabilita con fonte di grado sublegislativo debba considerarsi “radicalmente viziata *tamquam non esset*”<sup>54</sup>. Secondo una differente posizione, invece, il giudice in sede di convalida di un provvedimento di trattenimento (o proroga del trattenimento) potrà sospendere il giudizio e sollevare questione di legittimità costituzionale. In tal modo qualora l’inerzia del legislatore dovesse protrarsi, la Corte costituzionale, «avrà modo di riaffermare la legalità costituzionale, prendendo (eventualmente) atto della rinuncia del legislatore ad esercitare le proprie responsabilità»<sup>55</sup>. In altri commenti è stata sollecitata la possibilità di «avviare sistematicamente contenziosi individuali (con gli scarni rimedi giurisdizionali oggi a disposizione, a partire dall’istituto del riesame) per chiedere l’immediata liberazione di chi è privato della libertà personale in un contesto privo di regole»<sup>56</sup>.

Sul seguito della decisione è intervenuto anche l’Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte Suprema di Cassazione, che ha evidenziato come la decisione del giudice delle leggi di ricorrere ad un tale tipo di pronuncia sia legata a «precise valutazioni sull’opportunità di non procedere all’accoglimento delle questioni sottoposte al suo esame, pur di fronte all’accertata illegittimità costituzionale della disposizione scrutinata»<sup>57</sup>. Tuttavia, dal momento che la disciplina del trattenimento – pur

<sup>51</sup> Corte d’appello Cagliari, 4 luglio 2025, depositata il 5 luglio 2025 (in part. § 23).

<sup>52</sup> Corte d’appello Roma, 7 luglio 2025. Si veda altresì Corte d’appello Genova, 11 luglio 2025.

<sup>53</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Ragionando attorno al “seguito” da dare a Corte cost. n. 96 del 2025 per le persone trattenute nei CPR*, in *Giustizia Insieme*, 8.7.2025.

<sup>54</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Tornando a ragionare su Corte cost. n. 96 del 2025, in applicazione della tecnica narrativa di Sliding doors*, in *Giustizia Insieme*, 21.7.2025.

<sup>55</sup> Sul punto A. NATALE, *I CPR e la Costituzione. Il rischio di una impasse. Il rischio di zone franche*, in *Questione Giustizia*, 7.7.2025.

<sup>56</sup> Cfr. S. FACHILE, G. SANTORO, *La Corte costituzionale apre a nuove battaglie contro la detenzione amministrativa*, cit.

<sup>57</sup> Relazione n. 65 del 15 luglio 2025, *ORDINE PUBBLICO – STRANIERI – Espulsione – Presupposti – Sentenza della Corte costituzionale n. 96 del 2025 – Conseguenze – Parere* (red. F. Della Valle). Sotto altro versante, la via intrapresa dalle Corti di appello rischia di creare un corto circuito nel sistema, finendo per risolversi in una sorta di “controllo diffuso” di costituzionalità.

lacunosa e manchevole – continua a esistere nell’ordinamento, essa deve essere applicata dal giudice, evitando dunque di aprire le porte ad “una sorta di “sindacato diffuso” di costituzionalità in capo ai giudici ovvero di non applicazione di una norma prima della sua formale dichiarazione di incostituzionalità.

Dinanzi ad un quadro senz’altro complesso e destinato ad ulteriori sviluppi, due punti fermi emergono dalla sentenza n. 96/2025. In primo luogo, la Corte afferma chiaramente la violazione della riserva di legge di cui all’art. 13 Cost. e la necessità che il legislatore intervenga con una normativa di rango primario che vada a disciplinare compiutamente il trattenimento dello straniero, intervenendo – tra i vari profili – sulle caratteristiche degli edifici e dei locali di soggiorno e pernottamento, sulla cura dell’igiene personale, sull’alimentazione, sulla permanenza all’aperto, sull’erogazione del servizio sanitario, sulla possibilità di colloquio con difensore e parenti, sull’attività di socializzazione (ambiti espressamente menzionati, senza pretesa di esaustività, dalla Corte stessa). In secondo luogo, la Corte chiarisce la possibilità di attivare sin da subito – nell’attesa di una disciplina puntuale anche dei profili processuali – oltre alla tutela riparatoria e compensativa offerta dal generale principio del *neminem laedere*, ai sensi dell’art. 2043 cod. civ., il rimedio dei provvedimenti d’urgenza ex art. 700 cod. proc. civ.<sup>58</sup>, in presenza di condotte dell’amministrazione lesive del diritto alla libertà personale e come tutela, pur nei limiti di un quadro così frammentato e lacunoso, dei diritti degli stranieri trattenuti. Un crescente contenzioso in materia potrebbe peraltro costituire un’ulteriore leva di accelerazione del seguito che il legislatore è chiamato a dare al monito della Corte costituzionale.

## 5. I luoghi del trattenimento: territorio nazionale, frontiere ed extraterritorialità

Un’attenzione specifica meritano anche i luoghi del trattenimento. L’art. 14 TUI prevede che il questore disponga che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell’interno, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze. A tal fine il questore deve effettuare richiesta di assegnazione del posto alla Direzione centrale dell’immigrazione e della polizia delle frontiere del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell’interno, che può disporre anche il trasferimento dello straniero in altro centro. Durante il periodo di trattenimento, infatti, è fatta salva la facoltà di disporre, in ogni momento, il trasferimento dello straniero in altro centro e tale trasferimento «non fa venire meno il titolo del trattenimento adottato e non è richiesta una nuova convalida» (art. 14, commi 1 e 5, TUI).

Il richiamo espresso dell’art. 14 TUI alla possibilità di trasferire lo straniero da un CPR ad un altro è stato inserito dal d.l. n. 37/2025 (convertito con modificazioni dalla l. n. 75/2025), recante disposizioni urgenti per il contrasto dell’immigrazione irregolare, in considerazione della «straordinaria necessità e urgenza di adottare misure volte a garantire la funzionalità e l’efficace utilizzo delle strutture di trattenimento, ai fini del rimpatrio, e l’effettività dell’esecuzione dei provvedimenti di espulsione degli stranieri irregolari presenti sul territorio nazionale». Nello specifico, il decreto-legge, oltre a integrare sul punto l’art. 14 TUI, interviene anche sull’operatività dei centri realizzati sul territorio albanese nell’ambito del Protocollo tra Italia e Albania, sottoscritto il 6 novembre 2023, e poi ratificato con legge 21

<sup>58</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 96/2025, § 13 *Cons. in dir.*

febbraio 2024, n. 14. In particolare, modificando la legge di ratifica, il d.l. n. 37/2025 prevede che nelle aree albanesi – caratterizzate da un regime di extraterritorialità e ove si applica la legislazione e la giurisdizione italiana<sup>59</sup> – possano essere condotte, oltre alle persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea, anche «quelle destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati ai sensi dell'articolo 14 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»<sup>60</sup>. Si prevede altresì che il trasferimento effettuato dai CPR nazionali alla struttura albanese per il rimpatrio non faccia venire meno il titolo del trattenimento, né produca effetti sulla procedura amministrativa cui lo straniero è sottoposto. Pertanto, il trattenimento che di norma avveniva solo nei CPR collocati sul territorio nazionale, alla luce di tale normativa può oggi essere attuato anche sul territorio albanese sia in relazione ai migranti intercettati in acque internazionali e sottoposti a procedure di frontiera, anche richiedenti asilo<sup>61</sup>, sia in relazione a coloro che già si trovano sul territorio italiano in condizione irregolare e sono successivamente trasferiti in Albania.

La nuova disciplina, dettata per superare l'impasse dei trasferimenti verso l'Albania dovuto al contenzioso pendente circa l'applicazione delle procedure di frontiera<sup>62</sup>, apre tuttavia nuove perplessità sulla conformità di tali previsioni alla Costituzione<sup>63</sup>. Non sono infatti chiari i presupposti del trasferimento dei migranti dai CPR italiani al centro albanese, che avviene per mera decisione dell'autorità amministrativa senza che sia adottato un formale provvedimento motivato. Oltre alla carenza circa le modalità del trattenimento, già rilevate in via generale *supra* (§ 4), la disciplina legislativa non fornisce, dunque, alcun dettaglio circa le ragioni e le modalità del trasferimento, se da rinvenire in un sovraffollamento delle strutture nazionali o in altra ragione di ordine pubblico o meramente organizzativa. Nessun parametro, neppure di carattere orientativo, viene stabilito per guidare la discrezionalità della pubblica amministrazione nel trasferimento del migrante trattenuto, sollecitando una riflessione e anche sulla

<sup>59</sup> Sul punto, tra i primi commenti, M. SAVINO, F.V. VIRZÌ, *Il protocollo tra Italia e Albania in materia migratoria: prime riflessioni sui profili dell'extraterritorialità*, in *ADiM Blog*, novembre 2023, i quali differenziano tale ipotesi di *extraterritorializzazione*, che lascia impregiudicata la responsabilità italiana sulle domande di asilo, dalla strategia di *esternalizzazione*, che vede invece una delega di responsabilità al Paese terzo ospitante, richiamando sul punto anche le differenze tra l'accordo italo-albanese e il patto tra Regno Unito e Ruanda. Per un approfondimento, F. DE VITTOR, *L'attuazione del Protocollo tra Italia e Albania in materia di migrazione al vaglio dei giudici interni: le difficoltà di una "esternalizzazione" che non violi i diritti fondamentali*, e F.L. GATTA, *Parola d'ordine: esternalizzare. Trattenimenti delocalizzati, centri di asilo e rimpatrio off-shore, tra esperimenti e criticità. Over and over again*, entrambi in Osservatorio sulle fonti, 1, 2025.

<sup>60</sup> Cfr. art. 3, comma 2, legge n. 14/2024.

<sup>61</sup> Per un approfondimento, cfr. C. SICCARDI, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, in Osservatorio costituzionale, 2, 2024, 112 ss. e parificati in via normativa ai luoghi di frontiera o transito.

<sup>62</sup> Sul contenzioso pendente, cfr. C. SICCARDI, *Le procedure Paesi sicuri e il Protocollo Italia-Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2025, 9 ss. Sul tema sia consentito rinviare anche a F. BIONDI DAL MONTE, *Il Protocollo Italia-Albania e i diritti dei migranti. Profili di diritto costituzionale*, in Osservatorio sulle fonti, 1, 2025, 214 ss.

<sup>63</sup> Per un'analisi di tali profili, cfr. Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, relazione n. 60 del 17.7.2025, *TRATTENIMENTO DEL CITTADINO STRANIERO - Decreto-legge 28 marzo 2025, n. 37, recante "Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare", convertito, con modificazioni, in legge 23 maggio 2025, n. 75* (red. M. Flamini).

coerenza di tale disciplina con la riserva di legge circa i “casi” della privazione della libertà personale, che deve trovare anche una declinazione “spaziale”<sup>64</sup>, rispetto alla definizione dei “luoghi” nei quali la compressione della libertà avviene. Inoltre, tale lacuna impedisce all’interessato di poter compiutamente conoscere le ragioni del trasferimento e contestarne dunque i presupposti, sollecitando anche una riflessione sulla carenza di un rimedio effettivo avverso la decisione della pubblica amministrazione<sup>65</sup>. Senza contare la disparità di trattamento tra migranti trattenuti nei centri italiani e migranti trasferiti in Albania, in violazione dell’art. 3 Cost., dal momento che sul territorio albanese sono più aggravate le condizioni di accesso alla difesa, i contatti diretti con il proprio legale, i contatti con i propri familiari, ecc.<sup>66</sup>.

Ulteriori criticità sono state poi sollevate in relazione ai trasferimenti in Albania di quei migranti già trattenuti nei CPR presenti sul territorio nazionale che avevano nel frattempo presentato una richiesta di asilo, con orientamenti differenti anche da parte dei giudici chiamati a convalidarne il trattenimento<sup>67</sup>. In sede di conversione del d.l. n. 37/2025 è stato quindi precisato che lo straniero trasferito nel centro albanese «vi permane, ai sensi dell’articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda di protezione internazionale

<sup>64</sup> Come rileva A. DI MARTINO, *Centri, campi, Costituzione. Aspetti d’incostituzionalità dei CIE*, cit., 33. Sul punto M. BENVENUTI, *Libertà personale*, cit., 415-416, rileva criticamente che l’art. 21 del d.p.r. 394/1999, oltre a prevedere che il trattenimento avvenga unicamente nei CPR individuati ai sensi dell’art. 14 TUI, vi aggiunge «i luoghi di cura in cui lo stesso è ricoverato per urgenti necessità di soccorso sanitario», in violazione della riserva di legge di cui all’art. 13 Cost.

<sup>65</sup> Sul punto R. CHERCHI, *Il trattenimento dello straniero in Albania ex art. 14 d.lgs. 286/1998 alla luce delle nuove norme del decreto-legge n. 37 del 2025*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2025, 4, rileva come l’attività amministrativa sia «talmente discrezionale da sconfinare nell’arbitrio, in quanto l’art. 14, co. 1, TU, nella nuova formulazione, non specifica i criteri che devono orientare la decisione sul trasferimento».

<sup>66</sup> Per un esame dei profili più critici cfr. ASGI, *Il Laboratorio autoritario delle politiche migratorie italiane. Una prima analisi giuridica del D.L. 37/2025*, aprile 2025, [www.asgi.it](http://www.asgi.it), ove si sottolinea anche la violazione dell’art. 25 Cost., poiché a seguito della decisione di trasferimento dell’autorità di pubblica sicurezza da un CPR italiano al centro albanese verrebbe anche a determinarsi la competenza del giudice di Pace di Roma. Si richiama inoltre anche la violazione dell’art. 24 Cost. e dell’art. 117 Cost. per alcuni profili di contrasto con la direttiva 2008/115/CE. Per un approfondimento si vedano i profili di illegittimità rilevati da P. BONETTI, *Osservazioni costituzionali sul d.l. n. 37/2025*, Audizione informale alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 9.4.2025, 4.

<sup>67</sup> Cfr. ordinanza della Corte di Appello di Roma del 19 aprile 2025, di non convalida del trattenimento nel CPR di Gjader dello straniero che nel frattempo aveva presentato richiesta di protezione internazionale, essendo «mutato il titolo di trattenimento con conseguente inapplicabilità del Protocollo nel cui ambito di operatività rientrano le sole procedure di frontiera o di rimpatrio». Al contrario la Corte di Cassazione, Sez. I Penale, 8.5.2025, n. 17510, ha ritenuto applicabile l’art. 6, comma 3, d.lgs. 142/2015, in base al quale il trattenimento non viene meno quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda sia stata presentata solo per ostacolare l’esecuzione del rimpatrio. Tale posizione è stata tuttavia ritenuta isolata dalla Corte di Appello di Roma, sent. 19.5.2025, che ha attribuito efficacia diretta alla norma di cui all’art. 9 della direttiva 2013/32/UE e in particolare al diritto dello straniero a rimanere sul territorio italiano (o tornare nel medesimo territorio) fino alla scadenza del termine per la tutela processuale. Sul quesito pregiudiziale proposto alla Corte di Cassazione ai sensi dell’art. 363-bis c.p.c. in merito alla competenza contro un provvedimento di rigetto di domanda di protezione internazionale, cfr. Trib. Roma, ordinanza del 9.6.2025. Sul punto si veda Corte di Appello di Bari, 9 maggio 2025.





sia stata ivi presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione»<sup>68</sup>.

Sul tema è peraltro pendente anche un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea promosso dalla Corte di Cassazione al fine di chiarire la compatibilità della disciplina nazionale con la direttiva 2008/115/CE e con l'art. 9, par. 1 della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, il quale afferma che i richiedenti sono autorizzati a rimanere nello Stato membro, ai fini esclusivi della procedura, fintantoché l'autorità accertante non abbia decisione sulla domanda<sup>69</sup>.

Oltre al trattenimento in centri presenti sul territorio nazionale e all'estero, in luoghi caratterizzati da un regime di extraterritorialità, il trattenimento dei migranti avviene anche nei luoghi di frontiera<sup>70</sup>. Nel quadro del Patto sulla migrazione e l'asilo, la nuova direttiva accoglienza (UE) 2024/1346 conferma la possibilità di trattenere un richiedente asilo, tra i vari casi, anche per decidere, nel contesto di una procedura di frontiera, sul diritto di entrare nel territorio. Qualora la domanda di asilo sia respinta la persona non è autorizzata a entrare nel territorio dello Stato membro e viene conseguentemente avviata una procedura di rimpatrio direttamente in frontiera, secondo quanto previsto dal regolamento (UE) 2024/1349. Anche in questo caso il trattenimento può essere imposto soltanto come misura di ultima istanza se risulta necessario sulla base di una valutazione individuale di ciascun caso e se non è possibile applicare efficacemente altre misure meno coercitive<sup>71</sup>.

In attuazione di questo nuovo quadro normativo, i luoghi di frontiera assumeranno progressivamente una crescente centralità, anche in relazione all'applicazione obbligatoria della procedura di asilo alla frontiera<sup>72</sup>. In tali casi i richiedenti asilo soggiogneranno alla frontiera esterna o in prossimità della

<sup>68</sup> cfr. art. 1, comma 1, lett. b), d.l. n. 37/2025, così come modificato dalla l. n. 75/2023, che ha modificato a sua volta l'art. 3, comma 4, legge n. 14/2024.

<sup>69</sup> Sulle argomentazioni della Corte di Cassazione, in un quadro di analisi più generale dei dubbi di legittimità relativi al trattenimento dello straniero che abbia fatto domanda di asilo dopo il trasferimento in Albania, cfr. R. Cherchi, *Il trattenimento dello straniero in Albania ex art. 14 d.lgs. 286/1998 alla luce delle nuove norme del decreto-legge n. 37 del 2025*, cit., 20. Con riferimento specifico alla violazione della direttiva 2008/115/CE, cfr. R. ZACCARIA, *Disegno di Legge n. 2329 di conversione del Decreto Legge 28 marzo 2025, n. 37 Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare*, Audizioni informali 9 aprile 2025 ore 12.30, 5, il quale rileva come la direttiva rimpatri non preveda l'ipotesi che nel procedimento di rimpatrio sia coinvolto uno stato terzo (fatta eccezione alle ipotesi in cui si parli di paese di origine, paese di transito in conformità di accordi comunitari o bilaterali di riammissione o di altre intese un altro paese terzo, in cui il cittadino del paese terzo in questione decide volontariamente di ritornare e in cui sarà accettato).

<sup>70</sup> Nell'ambito dell'ordinamento italiano si richiamano i c.d. "punti di crisi" o hotspot, di cui all'art. 10-ter TUI, sulla cui incerta natura, di accoglienza ma anche di identificazione e trattenimento in vista dell'espulsione, cfr. GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia (2016/2017: primo anno di attività)*, 6. Sulla condizione dei migranti alla frontiera e la doppia natura degli hotspot, cfr. C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte delle Mediterraneo*, Napoli, 2021, 246 ss.

<sup>71</sup> Art. 5 regolamento 2024/1349. In tali casi la persona resterà per un periodo non superiore a 12 settimane in un luogo sito alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito. Qualora non sia in grado di accogliere la persona in uno di tali luoghi, lo Stato membro può ricorrere ad altri luoghi sul proprio territorio.

<sup>72</sup> Art. 45 regolamento UE 2024/1348, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE.

stessa ovvero in una zona di transito, o in altri luoghi designati dagli Stati membri sul proprio territorio, tenendo conto delle varie specificità geografiche<sup>73</sup>. Ciascuno Stato membro sarà inoltre chiamato a notificare alla Commissione i luoghi in cui sarà espletata la procedura di frontiera entro l'11 aprile 2026, assicurando che tali luoghi abbiano capacità sufficiente a esaminare le domande soggette a tale procedura<sup>74</sup>.

## 6. Rilievi conclusivi

L'analisi condotta ha messo in evidenza le tensioni esistenti tra il trattenimento dei migranti e le garanzie poste a tutela della libertà personale, come diritto inviolabile, in un contesto nel quale la natura e la funzione della privazione della libertà non è conseguente alla commissione di alcun reato e, dunque, dovrebbe essere estraneo a logiche di carattere punitivo.

Il progressivo ampliamento dei casi in cui il trattenimento può essere disposto cela, tuttavia, un inasprimento della disciplina che è resa ancora più critica in relazione al possibile trasferimento dei migranti trattenuti nei CPR italiani verso l'Albania. È peraltro probabile che nel quadro dell'attuazione del nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo gli Stati membri si dotino di nuovi luoghi di trattenimento, anche in frontiera, non solo finalizzati al rimpatrio dei cittadini ma anche a prevenire secondo una *fictio iuris* l'ingresso dei richiedenti asilo sul territorio nazionale nelle more del riconoscimento dello *status*. E ciò sebbene nello stesso Patto si affermi che «l'efficacia dei rimpatri varia da uno Stato membro all'altro e dipende in larga misura dalle norme e dalle capacità nazionali nonché dalle relazioni con determinati paesi terzi»<sup>75</sup>. Si ritiene pertanto necessario istituire un sistema europeo comune per i rimpatri che combini strutture più forti all'interno dell'UE con una cooperazione più efficace con i paesi terzi in materia di rimpatri e riammissione, nella consapevolezza che «il rimpatrio è più efficace se effettuato su base volontaria e accompagnato da forti misure di reinserimento»<sup>76</sup>.

Anche i dati del resto mettono chiaramente in luce come l'efficacia del trattenimento ai fini del rimpatrio dipenda essenzialmente dall'esistenza di specifici accordi con i Paesi di origine. Analizzando i motivi di uscita dai CPR nell'anno 2022, risulta che su 6.383 trattenuti sono state effettivamente rimpatriate 3.154 persone. Mettendo in relazione tale dato con le nazionalità dei trattenuti, emerge che di queste persone ben 2.248 sono di nazionalità tunisina e dunque oltre il 70%<sup>77</sup>. Se consideriamo poi il periodo 2018-2023, la percentuale è addirittura maggiore, raggiungendo in media l'82,1% del totale degli

<sup>73</sup> Art. 54 regolamento UE 2024/1348.

<sup>74</sup> Si ricorda a tal fine che, ai sensi dell'art. 3, comma 3, l. n. 14/2024, le aree albanesi sono state equiparate alle zone di frontiera o di transito, ai fini dell'applicazione delle conseguenti procedure. Sull'individuazione di dette aree sul territorio nazionale, ai sensi dell'art. 28-bis, comma 4, d.lgs. n. 25/2008, cfr. decreto del Ministero dell'interno 5 agosto 2019 recante "Individuazione delle zone di frontiera o di transito ai fini dell'attuazione della procedura accelerata di esame della richiesta di protezione internazionale", pubblicato sulla GU Serie Generale n. 210 del 7 settembre 2019.

<sup>75</sup> Cfr. COM(2020) 609 final, 23.9.2020, cit., § 2.5.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2023*, 195 (in part. tabelle 1.12, e 1.13).



stranieri rimpatriati via charter, mentre le altre nazionalità hanno un'incidenza decisamente inferiore<sup>78</sup>. In questo contesto, come è stato rilevato<sup>79</sup>, i CPR sono «diventati un ingranaggio della macchina dei rimpatri accelerati effettuati direttamente dalle zone di frontiera», confermando dunque la necessità di accordi con i paesi di origine quale condizione per poter eseguire un rimpatrio, più che l'allungamento dei tempi del trattenimento. Critica sul punto è la proposta del nuovo regolamento dell'Unione europea sui rimpatri<sup>80</sup>, che prevede invece la possibilità di estendere il trattenimento fino a 24 mesi<sup>81</sup>.

Di fronte a tali evidenze, emerge ancora più chiaramente il volto della detenzione amministrativa come «meccanismo di marginalità sociale, confino e sottrazione temporanea allo sguardo della collettività di persone che le Autorità non intendono includere, ma che al tempo stesso non riescono nemmeno ad allontanare»<sup>82</sup>. Un'istituzione totale, secondo la definizione di Goffman<sup>83</sup>, nella quale gruppi di persone, tagliate fuori dalla società per un considerevole periodo di tempo, «si trovano a dividere una situazione comune, trascorrendo parte della loro vita in un regime chiuso e formalmente amministrato», caratterizzato da un potere inglobante o totale simbolizzato «nell'impedimento allo scambio sociale e all'uscita verso il mondo esterno, spesso concretamente fondato nelle stesse strutture fisiche dell'istituzione: porte chiuse, alte mura, filo spinato [...]». Un luogo di attesa verso un rimpatrio che potrebbe anche non essere mai eseguito per ragioni indipendenti dalle persone coinvolte e relative ai rapporti tra l'Italia/l'Unione europea e i Paesi di origine dei migranti. Un luogo che oggi rappresenta anche l'avamposto dell'Europa per quei richiedenti asilo trattenuti in frontiera o nei territori degli Stati membri, ai fini dell'accertamento delle condizioni di ingresso sul territorio nazionale.

In tali centri la condizione dei migranti, oltre a non essere compiutamente disciplinata dalla legge, in violazione degli artt. 10 e 13 Cost., vede anche fortemente limitate le modalità di protesta. Nuove fattispecie penali puniscono i casi 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 pubblico servizio in detti luoghi. E a tal fine costituiscono 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»<sup>84</sup>.

La complessità della disciplina del trattenimento dei migranti – derivante dall'intreccio tra normative di rango e livello differente e dalle numerose riforme che hanno interessato il tema – nonché i valori fondamentali coinvolti sollecitano, dunque, un'attenta riflessione sul rispetto dello stato di diritto e sulla necessità di una regolazione degli istituti volti al contrasto all'immigrazione irregolare che, dinanzi

<sup>78</sup> ACTIONAID ITALIA-UNIVERSITÀ DI BARI, *Trattenuti. Una radiografia del sistema detentivo per stranieri*, cit. 53. Per un approfondimento del tema, anche alla luce dei dati disponibili, cfr. G. Campesi, E. de Robertis, F. Oziosi, *Rimpatri forzati e pratiche di monitoraggio. Uno studio empirico*, Pisa, 2025, 23 ss.

<sup>79</sup> *Ibidem*, 57.

<sup>80</sup> COM(2025) 101 final, cit.

<sup>81</sup> Art. 32 della proposta di regolamento.

<sup>82</sup> Cfr. GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Rapporto sulle visite effettuate nei centri di permanenza per i rimpatri (CPR) (2019-2020)*, 3.

<sup>83</sup> E. GOFFMAN, *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Milano, 2010, 29 ss.

<sup>84</sup> Cfr. art. 14, comma, 7.1, TUI, introdotto dal d.l. 11 aprile 2025, n. 48, e i commi 7-bis e 7-ter, già introdotti dal d.l. 21 ottobre 2020, n. 130 (l. conv. 18 dicembre 2020, n. 132).



alle varie opzioni politiche, sia coerente con i principi fondanti di una società democratica. Tale regolazione è ancora più urgente alla luce del monito formulato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 96/2025, per la quale ricade sul legislatore «l’ineludibile dovere di introdurre una disciplina compiuta che detti, in astratto e in generale per tutti i soggetti trattenuti, contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell’amministrazione, in maniera che il trattenimento degli stranieri assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni»<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Corte cost. sent. n. 96/2025, § 11 *Cons. in dir.*



## 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](mailto: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 fondamentali<sup>1</sup>.

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 destinatari<sup>2</sup>.

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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 ordinamento<sup>3</sup>. 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 alcuna<sup>4</sup>.

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 Costituzione<sup>5</sup>.

## 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 personale<sup>6</sup>, nella forma della vera e propria privazione<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> 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.

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

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

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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 espulsione<sup>8</sup> – 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 EDU<sup>9</sup> e dalla Carta dei Diritti dell'UE<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> 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).

<sup>10</sup> 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 universalità<sup>11</sup>, la possibilità di trattenere forzatamente persone non condannate né formalmente imputate, ma semplicemente prive di titolo di soggiorno<sup>12</sup>, 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 carcerazione<sup>13</sup>, dalla quale se ne distingue solo per «l'aleatorietà, l'inefficacia e l'antieconomicità»<sup>14</sup> 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 penale<sup>15</sup>. 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 rimpatri<sup>16</sup>.

---

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.

<sup>11</sup> 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».

<sup>12</sup> 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).

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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”»<sup>17</sup> della libertà personale del non cittadino<sup>18</sup>, fatto salvo il nucleo incompressibile delle garanzie dell'*habeas corpus* i cui contorni, tuttavia, sono anch'essi soggetti ad una costante erosione<sup>19</sup> 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 scopi<sup>20</sup>.

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 ricompresi<sup>21</sup>, e del tutto insufficiente sotto il

<sup>17</sup> L'espressione è di M. BENVENUTI, *op. cit.*, 399.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> D. LOPRIENO, *op. cit.*, 100.

<sup>20</sup> M. DANIELE, *op. cit.*, 61 ss.

<sup>21</sup> 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 dottrina<sup>22</sup> e rilevate da ultimo anche dalla Corte costituzionale<sup>23</sup>.

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 amministrativa<sup>24</sup> o di adeguarla alla normativa europea<sup>25</sup>. 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 filtri<sup>26</sup>, finiscono per accrescere il grado di controllo diretto del

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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").

<sup>26</sup> 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”<sup>27</sup>. 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 fondamentali<sup>28</sup>.

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.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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 eccezione<sup>29</sup> 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 anomala<sup>30</sup> individuazione del giudice di pace come "giudice naturale" del contenzioso riguardante il trattenimento amministrativo (e dei provvedimenti di espulsione)<sup>31</sup> in quanto considerata, evidentemente, come materia di poco conto<sup>32</sup>. Parimenti, il procedimento adottato (con rito civile, e non penale<sup>33</sup>, 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.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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).

<sup>31</sup> 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 sfilava 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».

<sup>32</sup> In argomento si v. i molteplici rilievi, anche in punto di legittimità costituzionale, di F. CORVAJA, *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».

<sup>33</sup> Cfr. Corte di Cassazione, ordinanza n. 11100 del 2013.

e routinario che di norma conduce alla convalida degli atti disposti dall'autorità di pubblica sicurezza<sup>34</sup>. Come si fa notare<sup>35</sup>, 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 fatto<sup>36</sup>.

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'adequata difesa<sup>37</sup> da parte di chi assiste legalmente (spesso come avvocato d'ufficio reclutato all'ultimo minuto<sup>38</sup>) i migranti in questione<sup>39</sup>. Questa sorta di "estemporanea" convalida giurisdizionale, per di più, non si riferisce solo alla

<sup>34</sup> 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).

<sup>35</sup> F. CORVAJA, *op. cit.*, 169.

<sup>36</sup> 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).

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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).

<sup>39</sup> 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 futuro<sup>40</sup>, giustificando la prosecuzione del trattenimento amministrativo almeno fino alla prima scadenza prevista, quando il giudice di pace tornerà ad occuparsene in sede di proroga<sup>41</sup>. Si tratta per di più di «giudizi senza appello»<sup>42</sup>, 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 contraddittorio<sup>43</sup>.

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 lato<sup>44</sup>, 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.

<sup>40</sup> Lo sottolinea A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano», cit., 27.

<sup>41</sup> 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.*).

<sup>42</sup> F. CORVAJA, *op. cit.*, 174.

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano», cit., 35.

processuali separati e non coordinati fra loro<sup>45</sup>. 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»<sup>46</sup>, con un effetto di deresponsabilizzazione degli attori istituzionali che intervengono nei diversi segmenti della procedura e dei giudici (amministrativo<sup>47</sup> 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 forza<sup>48</sup>.

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 ordinario<sup>49</sup>. 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'Appello<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> 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.

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

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> A. CARMINATI, *op. cit.*, 21.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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»<sup>51</sup>, e dunque priva di ogni connotazione di carattere sanzionatorio e securitario<sup>52</sup>, non sono in principio applicabili le restrizioni previste dall'ordinamento penitenziario nei confronti di imputati e condannati reclusi<sup>53</sup>. 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"<sup>54</sup>, 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».

<sup>51</sup> G. CAMPESI, G. FABINI, *op. cit.*, 516.

<sup>52</sup> 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».

<sup>53</sup> 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.*).

<sup>54</sup> 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 consistenza<sup>55</sup> – del rispetto della dignità umana<sup>56</sup> e del divieto di tortura o di pene inumane e degradanti<sup>57</sup>. 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 ristretta<sup>58</sup>.

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 internet<sup>59</sup>, 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»<sup>60</sup>. 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 lontani<sup>61</sup>, o per colmare la distanza sociale col mondo esterno, evitando l’isolamento e la sofferenza che ne deriva.

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> 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).

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> 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».

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

<sup>60</sup> Cfr. art. 5, sesto comma, Direttiva 19 maggio 2022.

<sup>61</sup> 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»<sup>62</sup>. 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 direttiva<sup>63</sup>. 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»<sup>64</sup> 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.

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> 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 ristretta<sup>65</sup>, 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 viaggio<sup>66</sup>.

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 continuative<sup>67</sup>, 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»<sup>68</sup>. 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

<sup>65</sup> 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.

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

<sup>67</sup> 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.

<sup>68</sup> 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 Paese<sup>69</sup>, nonché il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti<sup>70</sup>.

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 relazione<sup>71</sup>, 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»<sup>72</sup> slitta «dalle aule di giustizia alla superficie dei corpi»<sup>73</sup>, i quali diventano «autentici tavoli delle trattative sui quali negoziare l'uscita dal Centro attraverso il digiuno, le labbra cucite, i metalli ingoiati»<sup>74</sup>. 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 centri<sup>75</sup>, e per criminalizzare a priori ogni forma di resistenza, anche quella passiva<sup>76</sup>.

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> 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.

<sup>72</sup> M. VEGLIO, *op. cit.*, 174.

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

<sup>74</sup> M. VEGLIO, *op. cit.*, 174.

<sup>75</sup> 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).

<sup>76</sup> 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 competente<sup>77</sup>, la dottrina<sup>78</sup> e, da ultimo, la Corte costituzionale<sup>79</sup> 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.»<sup>80</sup>. 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»<sup>81</sup>.

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 trattenimento<sup>82</sup>.

---

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.

<sup>77</sup> 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.*).

<sup>78</sup> 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.

<sup>79</sup> 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.

<sup>80</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 96 del 2025, § 13 *Cons. dir.*

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> 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 praticabili<sup>83</sup> e a sostenere "nonostante tutto" l'attivazione degli strumenti di controllo della legittimità costituzionale<sup>84</sup> – 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.

*chaps*

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.

<sup>83</sup> 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.

<sup>84</sup> 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.







## La tutela della salute mentale nei Centri di permanenza per i rimpatri

Alessandra Mazzola\*

### THE PROTECTION OF MENTAL HEALTH IN REPATRIATION DETENTION CENTERS

ABSTRACT: After an overview of the right to mental health within the Italian legal system, the focus shifts to the protection of the right to health for irregular immigrants. It highlights how, although specific regulations are in place to safeguard this right even for those without Italian citizenship, its actual implementation remains largely inadequate. This appears to stem both from legal uncertainties and from the practical management of this right by the competent authorities. The analysis then turns to the guarantees of the right to health within the Repatriation Detention Centers, emphasizing not only the frequent denial of this right, but also the use of sedation and other restrictive practices.

KEYWORDS: Right to Mental Health; Non-EU Immigrants; Repatriation Detention Centers; Chemical Restraint; Social inclusion

ABSTRACT: Dopo una panoramica sul diritto alla salute mentale nell'ordinamento italiano, l'analisi si concentra sulla tutela del diritto alla salute degli immigrati irregolari, evidenziando come, sebbene siano in vigore normative specifiche per tutelare questo diritto anche per chi non ha cittadinanza italiana, la sua effettiva attuazione risulta ancora in larga parte insufficiente. Questo sembra derivare sia dalle incertezze normative, sia dalla garanzia in concreto del diritto alla salute da parte degli enti preposti. La riflessione si concentra quindi sulle garanzie del diritto alla salute all'interno dei Centri di permanenza per i rimpatri, sottolineando non solo la sua frequente negazione, ma anche il ricorso alla sedazione, ovvero a pratiche di tipo contenitivo.

PAROLE CHIAVE: Diritto alla salute mentale; Immigrati extracomunitari; Centri di permanenza per i rimpatri; Contenzione farmacologica; Inclusione sociale

SOMMARIO: 1. La salute mentale nell'ordinamento italiano – 2. Il diritto alla salute degli stranieri – 3. I diritti degli immigrati trattenuti nei Centri di permanenza per i rimpatri.

---

\*Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Brescia. Mail: [alessandra.mazzola@unibs.it](mailto:alessandra.mazzola@unibs.it). Contributo sottoposto a referaggio anonimo.

## 1. La salute mentale nell'ordinamento italiano

**I**l diritto alla salute mentale, sebbene già compreso nel diritto sancito dall'art. 32 Cost., è stato espressamente disciplinato nel solco della norma costituzionale solo a partire dalla legge 13 maggio 1978, n. 180 (c.d. legge Basaglia), successivamente confluita quasi integralmente negli articoli 33, 34 e 35 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale<sup>1</sup>. La legge n. 180 del 1978 ha inequivocabilmente sancito che la salute mentale rappresenta una *species* del *genus* salute, configurandone probabilmente la componente più rilevante in quanto idonea a

<sup>1</sup> La condizione giuridica delle persone affette da disturbi mentali in Italia ha conosciuto una significativa trasformazione. Inizialmente, in assenza di una normativa specifica, la relativa gestione era affidata a manicomi, che esercitavano forti poteri coercitivi; laddove questi mancassero, le persone affette da patologie psichiatriche, ovvero considerate socialmente pericolose, erano destinate al carcere secondo la logica segregazionista elaborata in Francia da Philippe Pinel (cfr. R. CANOSA, *Storia del manicomio in Italia dall'Unità a oggi*, Milano, 1979, 22; D. PICCIONE, *Il pensiero lungo. Franco Basaglia e la Costituzione*, Merano, 2013, 37-39; F. DALLA BALLA, *I paradigmi normativi dell'amministrazione psichiatrica. Servizi territoriali e strumenti per l'autodeterminazione terapeutica a quarant'anni dalla Legge Basaglia*, in *BioLaw Journal*, 1, 2019, 400, nt. 3). Solo nella seconda metà del XIX Secolo la classe politica avvertì l'esigenza di disciplinare autonomamente il ricovero manicomiale rispetto alla detenzione carceraria. Dopo un lungo e accidentato percorso, si giunse all'approvazione della legge 14 febbraio 1904, n. 36 (c.d. legge Giolitti) recante "Disposizioni sui manicomi e sugli alienati. Custodia e cura degli alienati", attuata con il regio decreto 16 agosto 1909, n. 615 (sul punto si vedano almeno M. MORELLO, *I malati di mente dalla legislazione preunitaria alla legge Basaglia*, Fano, 2012, 25-268; T. SANNINI, *Vizio di mente e pericolosità sociale. Aspetti storici, giuridici e sociologici*, in *ADIR – L'altro diritto*, 2014, cap. 1 § 2.1 e cap. 3 § 2.1; V. GASTALDO, *Trattamenti sanitari obbligatori e Costituzione. Il caso della salute mentale*, in *BioLaw Journal*, 2, 2019, 576-579). Durante il periodo fascista la funzione custodiale dei manicomi si è accentuata, diventando strumento di repressione politica e sociale, tanto che l'ingresso in istituto segnava il "punto di non ritorno" della persona con sofferenza psichica, che perdeva irrimediabilmente la titolarità di alcuni diritti fondamentali, a partire da quello di voto, e perciò la possibilità del reinserimento nella società. Neppure l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana riuscì a scardinare la legge Giolitti, né la Corte costituzionale l'ha dichiarata costituzionalmente illegittima, probabilmente perché le conseguenze di questa pronuncia avrebbero comportato un vuoto di tutele ancor più grave per le persone con malattia mentale, che sarebbero state private di un luogo in cui trovare ricovero (così M. LUCIANI, *Le infermità mentali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Politica del diritto*, 3, 1986, 455). Con la sentenza n. 74 del 1968 la Consulta si è infatti limitata a indicare al legislatore la necessità di una revisione normativa, che è intervenuta con la legge 18 marzo 1968, n. 431 recante "Provvidenze per l'assistenza psichiatrica" (c.d. legge Mariotti). Quest'ultima tentò di trasformare gli ospedali psichiatrici in strutture aperte, avvicinandone il funzionamento a quello dell'ospedale generale e riducendo il numero di pazienti che potevano essere ricoverati onde favorire la cura nei luoghi più familiari al paziente. Negli anni Settanta il clima culturale e politico garantista spinse il Partito radicale a promuovere un referendum abrogativo degli articoli 1, 2, 3 e 3-bis della legge n. 36 del 1904, che la Corte costituzionale, con sentenza n. 16 del 1978, ha dichiarato ammissibile. In quel periodo pendeva però in Parlamento il disegno di legge istitutivo del Servizio sanitario nazionale, che intendeva anche prevenire, curare e assistere le persone affette da malattia mentale. Il timore che la normativa di risulta prodotta dalla consultazione referendaria potesse recare un vuoto normativo ancor più grave per la tutela del diritto alla salute mentale, poiché i manicomi sarebbero stati chiusi senza che le persone malate e le relative famiglie fossero altrimenti assistite, ha favorito il costituirsi di una maggioranza trasversale in Parlamento dalla quale è scaturita l'approvazione della legge 13 maggio 1978, n. 180 ("Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori", nota come legge Basaglia), specificatamente dedicata alla salute mentale, che pose le basi per la deistituzionalizzazione e riconobbe l'unità inscindibile tra salute fisica e mentale, superando definitivamente la specialità delle normative precedenti.



influenzare sia la salute fisica sia la dimensione socio-relazionale dell'individuo<sup>2</sup>. Del resto, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha definito la salute mentale come quello «stato di benessere» che consente alla persona di «realizzarsi» perché, consapevole delle proprie capacità, riesce ad «affrontare le normali difficoltà della vita, lavorare in modo utile e produttivo» apportando «un contributo alla comunità della quale è parte attiva e responsabile»<sup>3</sup>.

Benché dagli studi scientifici risulti da tempo evidente che non può esserci salute senza quella mentale, gli ordinamenti giuridici non hanno dedicato a quest'ultima la stessa attenzione riservata a quella fisica né nelle scelte politiche, né nella destinazione delle risorse<sup>4</sup> e, anche quando è stata presa in considerazione, la maggior parte dei finanziamenti è stata stanziata a favore dell'assistenza istituzionale a lungo termine<sup>5</sup>.

La salute mentale si conferma, pertanto, «un tema difficile da circoscrivere», anche in ragione dei numerosi intrecci e sovrapposizioni con altri ambiti che rendono particolarmente complesso il compito del decisore politico<sup>6</sup>, a cominciare dall'istituzione di sistemi di *welfare* idonei a favorire l'inclusione e la partecipazione sociale delle persone affette da tali patologie, sino allo sviluppo di una «cultura» capace di rimuovere lo stigma che si associa comunemente ad esse<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> M. LUCIANI, *op. cit.*, 439 ss. sostiene che la salute mentale è preconditione di quella fisica; nello stesso senso B. PEZZINI, *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, in *Diritto e società*, 1, 1983, 50-51; B. CARAVITA, *La disciplina costituzionale della salute*, in *Diritto e società*, 1, 1984, 31; R. ROMBOLI, *La "relatività" dei valori costituzionali per gli atti di disposizione del proprio corpo*, in *Politica del diritto*, 1, 1991, 586; C. D'ARRIGO, *Salute (diritto alla)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Milano, 2001, 1015; S. ROSSI, *La salute mentale tra libertà e dignità, Un dialogo costituzionale*, Milano, 2015, 159-164.

<sup>3</sup> ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SANITÀ, *Strengthening mental health promotion*, Ginevra, 2001. AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION, *Manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali, DSM-V*, ed. it., Milano, 2014, 22 definisce il disturbo mentale come «una sindrome caratterizzata da un'alterazione clinicamente significativa della sfera cognitiva, della regolazione delle emozioni o del comportamento di un individuo, che riflette una disfunzione nei processi psicologici, biologici o evolutivi che sottendono il funzionamento mentale»; a 693 definisce la sindrome come un «raggruppamento di segni e sintomi, basato sulla loro frequente concomitanza, che può suggerire una sottostante patogenesi, un decorso, una familiarità e un'indicazione di trattamento comuni».

<sup>4</sup> UNITED NATION, *Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health*, A/HRC/35/21, 28 marzo 2017, 3 evidenzia proprio che a livello globale i budget sanitari destinati alla salute mentale ammontano a meno del 7%. La Conferenza nazionale per la salute mentale del 2021 ha stimato che nel nostro Paese alla salute mentale è destinato, in media, il 3,5% della spesa sanitaria complessiva; si distinguono le Regioni del nord e in particolare le province di Trento e Bolzano dove la spesa arriva quasi al 7%, mentre per le Regioni del sud la spesa è di poco superiore al 2%.

<sup>5</sup> Ciò rimanda alla logica separazionista e custodiale dei manicomi, la quale riteneva necessario costruire questi luoghi «in un ambiente sereno, al riparo delle tensioni della vita, con un contatto idilliaco con la natura per rendere meno tormentata, più naturale e distesa l'esistenza dei malati di mente» (B. BENIGNI, *I livelli essenziali di assistenza (LEA) per la salute mentale*, in *Sistema salute. La rivista italiana di educazione sanitaria e promozione della salute*, 2, 2012, 206), tanto che i manicomi furono costruiti nelle zone più remote delle città. Il dichiarato fine di offrire ricovero in luoghi «gradevoli», che potessero favorire la serenità delle persone affette da malattie mentali, celava in realtà l'obiettivo di separare le persone malate dalla c.d. società dei sani (sul punto cfr. G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà*, Milano, 1967, 526-527, nt. 60 e 63 e S. MERLINI, *Libertà personale e tutela della salute mentale: profili costituzionali*, in *Democrazia e diritto*, 1-2, 1970, 61 e 67-68).

<sup>6</sup> E. VIVALDI, *Disabilità mentali e vita indipendente. Percorsi di attuazione del principio personalista*, Napoli, 2023, 6.

<sup>7</sup> Il secondo rapporto OCSE *Fitter Minds, Fitter Jobs – From Awareness to Change in Integrated Mental Health, Skills and Work Policies* pubblicato nell'ottobre 2021 ha rilevato che è quantomai urgente la necessità di superare

Alla complessità strutturale del tema si aggiungono le difficoltà operative legate all'attuazione del diritto alla salute. Com'è noto, l'approvazione della legge n. 833 del 1978 si inserisce in un contesto di profonda trasformazione dell'assetto istituzionale e organizzativo dello Stato, segnato dall'entrata in funzione delle Regioni, dal superamento del sistema mutualistico e dall'affermazione dei principi di equità e giustizia sociale<sup>8</sup>. La finalità perseguita era quella di configurare l'assistenza sanitaria quale servizio pubblico universale, uniformemente garantito su tutto il territorio nazionale<sup>9</sup>, ispirato ai principi dell'universalismo e della globalità, e finanziato mediante la fiscalità generale<sup>10</sup>.

In questa prospettiva, con specifico riferimento alla garanzia del diritto alla salute mentale, la relazione tra il paziente e l'amministrazione sanitaria è stata modellata secondo una logica di *governance* multi-livello, coerente con l'articolazione della forma di Stato. Alla dimensione statale sono state invero attribuite funzioni di indirizzo, programmazione generale e coordinamento tecnico-amministrativo (art. 6 legge n. 833 del 1978); alle Regioni è stato riconosciuto il compito di declinare l'attuazione del diritto alla salute nei propri ambiti territoriali, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti a livello nazionale (art. 7 legge n. 833 del 1978); mentre la concreta erogazione delle prestazioni sanitarie, incluse quelle in ambito psichiatrico, è stata affidata alle Unità sanitarie locali (USL), in quanto articolazioni territoriali preposte alla gestione operativa dei servizi (art. 10 legge n. 833 del 1978)<sup>11</sup>.

È altrettanto noto che gli enti territoriali si sono trovati in estrema difficoltà nell'organizzare i servizi sanitari a causa del ritardo che il nostro Paese ha conosciuto nel processo di regionalizzazione, e

---

i pregiudizi verso i disagi mentali, nei confronti dei quali sembra necessario implementare un sistema sanitario che sia in grado di muoversi soprattutto con attività preventive di diagnosi; inoltre, il documento esorta le Nazioni a promuovere ambienti di cura improntati alla personalizzazione del percorso terapeutico e, dunque, all'interno dei quali il malato non soffra in maniera eccessiva il distacco con i luoghi per sé familiari.

<sup>8</sup> Su questi aspetti cfr. le analisi di R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, 2013, 53-77; F. TARONI, *Prima e dopo quel difficile dicembre 1978*, in *Corti supreme e salute*, 3, 2018, 539-552 e M. COSULICH, *Equità va cercando... Il Servizio sanitario nazionale, strumento di attuazione dell'art. 32 Cost.*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2022, 203-207.

<sup>9</sup> Dubbioso rispetto alla formulazione del Servizio sanitario nazionale, a partire dalla gratuità estesa a tutti i cittadini per effetto del sistema previdenziale che imponeva obblighi fiscali a coloro che lavoravano o che avevano redditi ad altro titolo, è P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 372-373.

<sup>10</sup> Ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 833 del 1978 il Servizio sanitario nazionale «è costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento ed al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio. L'attuazione del servizio sanitario nazionale compete allo Stato, alle regioni e agli enti locali territoriali, garantendo la partecipazione dei cittadini». Per un'analisi si vedano almeno B. PEZZINI, *op. cit.*, 59-61, la quale evidenzia le caratteristiche del SSN, e R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *op. cit.*, 78-79.

<sup>11</sup> Le Unità sanitarie locali costituivano «il complesso dei presidi, degli uffici e dei servizi dei comuni, singoli o associati, e delle comunità montane i quali in un ambito territoriale determinato assolvono ai compiti del servizio sanitario nazionale di cui alla presente legge» (art. 10, secondo comma, legge n. 833 del 1978). L'art. 30 della legge 27 dicembre 1983, n. 730 ha stabilito che le attività di carattere sanitario connesse a quelle assistenziali rientrano tra le prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale. Più precisamente, enti locali e Regioni potevano avvalersi delle Unità sanitarie locali, a condizione che ne sostenessero il relativo onere finanziario; in conseguenza, è stato stabilito che nessuna voce socioassistenziale potesse gravare il Fondo sanitario, quindi alle USL è stata imposta una contabilità separata per le funzioni esercitate volte a soddisfare le richieste degli enti locali. La norma non ha tuttavia stabilito quali fossero queste attività, dando luogo ad alcune difficoltà pratiche.

soprattutto per la mancanza di un quadro normativo chiaro, idoneo a indicare in che modo organizzare, perlomeno nei livelli minimi, servizi e presidi territoriali extraospedalieri volti a rendere effettivi i percorsi di cura.

In particolare, l'assenza di regolamenti governativi di attuazione della legge n. 180 del 1978 e, poi, della legge n. 833 del 1978, ha reso sfuggente l'obiettivo amministrativo-finanziario «di predisporre i mezzi pratici» per soddisfare il diritto alla salute mentale<sup>12</sup>, finalità che è rimasta in larga misura affidata alle “capacità” proprie degli organi di governo regionali.

Neppure le riforme del Servizio sanitario nazionale introdotte negli anni Novanta sono riuscite a superare queste iniziali difficoltà. I decreti legislativi 30 dicembre 1992, n. 502, 7 dicembre 1993, n. 517 e 19 giugno 1999, n. 229 hanno inciso anche sulla garanzia del diritto alla salute mentale, riducendo in particolare i fondi destinati alle Regioni per l'erogazione dei relativi servizi. Più nello specifico, essi hanno introdotto nel sistema sanitario un modello improntato alla logica aziendalistica della sanità. L'introduzione di forme differenziate di assistenza, a partire da quelle di natura privata, ha provocato rilevanti criticità sotto il profilo dell'effettività del diritto alla salute, al punto da richiedere successivi interventi volti a promuovere modelli integrativi tra il settore pubblico e quello privato. In particolare, il d.lgs. n. 229 del 1999 ha rafforzato il ruolo delle Regioni nella programmazione e nella gestione del Servizio sanitario, attribuendo al settore privato una funzione sussidiaria e integrativa nella definizione delle politiche sanitarie. Questo intervento è stato interpretato come una “riforma della riforma” poiché ha inciso in maniera significativa sulla struttura e sull'impianto originario del Servizio sanitario nazionale, contribuendo a delineare, nella sostanza, un nuovo modello organizzativo e gestionale della sanità pubblica<sup>13</sup>.

In questo contesto, molte Regioni hanno approvato, anche in tempi rapidi, leggi volte a ottemperare alle indicazioni contenute nella legge 180 del 1978<sup>14</sup>, mentre altre Regioni vi hanno provveduto con un

<sup>12</sup> A. PACE, *Diritti di libertà e diritti sociali nel pensiero di Piero Calamandrei*, in *Politica del diritto*, 4, 1988, 695.

<sup>13</sup> A conferma della portata di tale trasformazione, Corte costituzionale, sentenza n. 355 del 1993 § 22 *Cons. dir.*, ha osservato che dal «carattere fortemente innovativo del sistema» possono conseguire «rischi sociali». Sulla natura della riforma del 1999 la dottrina è divisa perché alcuni ritengono che abbia semplicemente corretto il decreto del 1992 (N. AICARDI, *La sanità*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Le funzioni di ordine, le funzioni del benessere*, Milano, 2003, 644 ss.), mentre altri l'hanno interpretato come un'innovazione del SSN (R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in R. BALDUZZI, G. DI GASPARÉ (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, 2002, 21 ss. e L. CUOCOLO, *La tutela della salute tra neoregionalismo e federalismo. Profili di diritto interno e comparato*, Milano, 2005, 31 ss.). Inoltre, C. PINELLI, *La revisione costituzionale del 2001 e le sue ricadute in campo sanitario*, in *Corti supreme e salute*, 3, 2018, 1-3 osserva che le riforme avevano l'obiettivo di garantire ai pazienti la libertà di scelta tra i diversi enti erogatori del servizio sanitario; tale obiettivo, tuttavia, non ha conseguito il risultato atteso di responsabilizzare le Regioni in merito al controllo della spesa sanitaria. Ne è conseguita la riforma del 1999, che ha segnato un ritorno alla vocazione pubblica del sistema sanitario, pur innestandosi su un impianto normativo già parzialmente compromesso dalle precedenti novelle legislative. E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, Napoli, 2012, 30-31 ha messo in luce come la previsione del Servizio sanitario nazionale su tre livelli (statale, regionale e locale) abbia anticipato le c.d. riforme Bassanini che, a loro volta, hanno anticipato la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione. F. POLITI, *La razionalizzazione del Ssn nel 1999*, in *Corti supreme e salute*, 3, 2018, 591-593 sostiene la bontà della riforma del 1999 perché è stata in grado di sviluppare in concreto il principio contenuto nell'art. 32 Cost.

<sup>14</sup> La prima iniziativa legislativa a tutela della salute mentale è rappresentata dalla legge regionale dell'Emilia-Romagna 31 luglio 1978, n. 25 (“Riorganizzazione dell'assistenza psichiatrica”); a breve è seguita la legge provinciale di Bolzano 25 agosto 1976, n. 37 (“Servizio di salute mentale”), pensata in attesa dell'istituzione delle Unità



certo ritardo<sup>15</sup>. Inoltre, in uno schema a geometria variabile, alcune Regioni hanno adottato un modello fondato sulla valorizzazione del principio di solidarietà sociale, che tende a organizzare il servizio pubblico di assistenza in funzione della soddisfazione del diritto alla salute; altre, invece, hanno optato per scelte ispirate alla logica della concorrenza economica, orientate alla progressiva riduzione dell'intervento pubblico in ambito sanitario<sup>16</sup>.

Sanitarie Locali. Seguirono il Decreto del Presidente della Giunta provinciale di Trento 31 marzo 1977, n. 6-93/legisl., attuativo della legge provinciale 22 gennaio 1971, n. 3, che aveva già regolamentato il personale dei servizi di salute mentale. La Valle d'Aosta intervenne con la legge regionale 29 novembre 1978, n. 60 ("Organizzazione dei servizi sanitari e socio-assistenziali"), successivamente integrata dalle leggi regionali 22 gennaio 1980, n. 2 e 23 marzo 1981, n. 18, volte a normare anche la salute mentale. Anche la Basilicata si dimostrò virtuosa approvando la legge regionale 20 agosto 1979, n. 28 ("Disciplina provvisoria per i servizi psichiatrici pubblici territoriali"), completata dalla legge 3 gennaio 1980, n. 1 e, infine, dalla legge 3 marzo 1985, n. 14 ("Istituzione dei Dipartimenti di salute mentale"). Rapide nell'adozione di leggi regionali specificamente dedicate alla salute mentale sono state anche le Regioni Sicilia (l.r. 14 settembre 1979, n. 215); Molise (l.r. 23 aprile 1980, n. 10); Puglia (l.r. 20 giugno 1980, n. 72); Friuli-Venezia Giulia (l.r. 23 dicembre 1980, n. 72); Calabria (l.r. 17 dicembre 1981, n. 20). L'Abruzzo, con la legge regionale 15 febbraio 1980, n. 21 ("Istituzione delle U.S.L."), si occupò del tema, precisandolo poi con la legge 27 agosto 1982, n. 72 ("Disciplina dei servizi di igiene mentale"). Il Lazio adottò la legge regionale 14 luglio 1983, n. 49 ("Organizzazione del servizio dipartimentale di salute mentale"), modificata dalla legge regionale 11 maggio 1984, n. 18 ("Organizzazione del servizio dipartimentale di salute mentale"); nello stesso anno anche la Campania con la legge regionale 3 gennaio 1983, n. 1 ("Istituzione in ciascuna USL del servizio per la tutela della salute mentale"), cui ha fatto seguito la legge regionale 24 febbraio 1986, n. 9 concernente i "Provvedimenti per garantire la continuità dei servizi per la tutela della salute mentale". La Sardegna intervenne con riferimenti generali nella legge regionale 16 marzo 1981, n. 13 e solo nel 1992, con la legge regionale 27 agosto, n. 15, introdusse norme più specifiche ("Provvidenze per infermi di mente e minorati psichici"), anticipando il Progetto obiettivo nazionale del 1994. La Liguria trasformò gli ospedali psichiatrici con la legge regionale 19 maggio 1983, n. 18, completando la riforma dieci anni dopo la legge Basaglia, con la legge regionale 4 agosto 1988, n. 39 ("Organizzazione dei Servizi di salute mentale"). Le Marche approvarono solo nel 1985 la legge regionale 3 maggio, n. 27 ("Istituzione del servizio per la tutela della salute mentale a struttura dipartimentale"). In ritardo rispetto alle altre Regioni, anche la Lombardia, che adottò la legge regionale 31 dicembre 1984, n. 67, messa a punto dalla legge regionale 7 giugno 1985, n. 72 e, poi, dalla legge regionale 16 settembre 1988, n. 47 ("Organizzazione e funzionamento dei Dipartimenti di salute mentale").

<sup>15</sup> In ritardo rispetto al panorama regionale si segnalano il Veneto, che intervenne solo nel 1989 con la legge regionale 20 luglio, n. 21 ("Piano sociosanitario regionale 1989-1990"); e il Piemonte, con la legge regionale 23 ottobre 1989, n. 61 ("Disposizioni per l'assistenza dei malati di mente e per la riorganizzazione dei servizi psichiatrici"). E, ancor più, la Regione Toscana, che solo con legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 ha dato una disciplina alla materia, nonché la Regione Umbria, che di fatto è tutt'oggi sprovvista di una legge sulla salute mentale; alcuni riferimenti sono invece contenuti nel Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali pubblicato con legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 e successive integrazioni.

<sup>16</sup> Il ritardo nel «"prendere sul serio" il nuovo assetto dei rapporti centro-periferia» (A. APOSTOLI, *Alla ricerca di un nuovo assetto nel sistema delle autonomie territoriali*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Milano, 2020, 16), insieme all'assenza di interventi redistributivi da parte dello Stato, sono stati successivamente aggravati dalla prima crisi economica del XXI Secolo poiché il livello di governo centrale non aveva ancora implementato un sistema di dialogo con gli enti territoriali, che dunque non erano pronti ad accogliere la sfida della maggiore autonomia. Lo Stato, ridimensionando la spesa pubblica, ha contratto la capacità economica e organizzativa delle Regioni nell'erogare i servizi alla persona che, a causa del capovolgimento delle competenze tra i livelli di governo successiva alla riforma del Titolo V, ha determinato un mutamento *in peius* nella garanzia della tutela dei diritti (e nel correlativo adempimento dei doveri). Di qui, hanno preso forma diversi modelli di servizio sanitario, più o meno differenziati da quello nazionale. Il riferimento è ai modelli cc.dd. separato, misto e integrato, tutti leciti stando all'interpretazione della legge n. 833 del 1978 e del d.lgs. n. 502 del 1992. Nondimeno, la Lombardia si è ispirata alla logica della concorrenza economica,



Il mancato coordinamento centrale, con conseguente sviluppo dei diversi modelli di tutela della salute mentale sul territorio nazionale, ha determinato una tutela parziale del diritto, e tale inadempienza è stata imputata proprio agli esecutivi regionali. Di questo v'è prova nel regolamento governativo emanato con d.P.R. 7 aprile 1994 recante *Approvazione del progetto-obiettivo "Tutela salute mentale 1994-1996"* che, in *Premessa*, denunciava il sostanziale fallimento dei servizi territoriali di cura della psichiatria, i quali hanno comportato «un sovraccarico funzionale alla famiglia» rispetto alla presa in custodia e alla gestione delle persone malate, che hanno determinato «diffusi fenomeni di rigetto della stessa filosofia della legge n. 180/1978»<sup>17</sup>.

Nonostante le Regioni abbiano acquisito piena consapevolezza delle strutture sanitarie competenti per la cura delle patologie psichiatriche e delle modalità di erogazione dei relativi servizi solo con il regolamento governativo emanato nel 1994<sup>18</sup>, non va sottaciuta la circostanza che proprio tale livello di governo ha dimostrato una non scontata capacità «di resilienza e di resistenza»<sup>19</sup>, impegnandosi comunque a dare attuazione alla legge quadro del 1978.

Per colmare le marcate disomogeneità territoriali nella garanzia dei livelli minimi di tutela del diritto alla salute mentale, il 1° novembre 1999, a distanza di circa vent'anni dall'entrata in vigore della c.d. legge Basaglia, è intervenuto un secondo regolamento governativo recante *Approvazione del progetto obiettivo "Tutela salute mentale 1998-2000"*, finalizzato a integrare e perfezionare il precedente, cioè a uniformare l'assistenza psichiatrica su tutto il territorio nazionale.

Quest'ultimo regolamento muoveva dalla constatazione della perdurante assenza di modelli terapeutici espressamente volti a favorire la risocializzazione delle persone affette da malattia mentale, nonché di protocolli dedicati all'assistenza nei processi di integrazione e partecipazione alla vita della

---

sperimentando una forma di autonomia e di gestione orientata al mercato, che ha progressivamente ridotto l'intervento pubblico in quest'ambito. Nella grande maggioranza delle Regioni, alcune delle quali pur con un modello di autonomia spinto, come Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte e Toscana, vige un modello c.d. misto dove alle ASL si affiancano le aziende sanitarie ospedaliere ed entrambi producono prestazioni sanitarie. Per un'analisi più approfondita si veda il report di DEMOSKOPIKA, *La performance sanitaria. Indice di misurazione e valutazione dei sistemi regionali italiani*, 2019, <https://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato8783063.pdf> e M. D'ANGELOSANTE, *I sistemi sanitari regionali alla prova della differenziazione "ordinaria"*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2024, spec. 113-115.

<sup>17</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 1994, Progetto obiettivo "Tutela della salute mentale 1994-1996", *Premessa*. Si vedano inoltre F. ASIOLI, A. FIORITTI, *Le leggi per la salute mentale*, in A. ZAGLIO (a cura di), *Le leggi dell'ospedale*, Roma, 2001, 1191-1192 e C. CASTRONOVO, *Dignità della persona e garanzie costituzionali nei trattamenti sanitari obbligatori*, in *Jus*, 2-3, 1990, spec. 180-181 che denuncia come la vaghezza della legge e l'assenza di strutture alternative agli ospedali psichiatrici abbia oscurato l'obiettivo di cura, nonché I. CIOLLI, *Trattamenti Sanitari Obbligatori e il paziente con problemi psichici. Profili costituzionali*, in *Amministrazione in Cammino*, 9 luglio 2012, 10

<sup>18</sup> In questo senso si veda D. PICCIONE, *Il pensiero lungo. Franco Basaglia e la Costituzione*, cit., 125, per il quale il Progetto obiettivo del 1994 costituisce «tardivo ma efficace sforzo di attuazione della legge 180». *Contra* E. VIVALDI, *op. cit.*, 131-133 ad avviso della quale l'insoddisfacente risposta data all'attuazione della legge n. 833 del 1978 è stata il frutto degli interventi regionali "a macchia di leopardo"; l'A. imputa la mancata attuazione dei principi della legge statale alle Regioni che, a suo avviso, non adottarono in maniera uniforme la normativa prevista dalla legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale. Di qui, la necessità che il legislatore statale adottasse i Progetti obiettivo in grado di uniformare la disarticolata normativa regionale.

<sup>19</sup> E. FACCHI, N. MAGNANI, *Verso il benessere mentale di comunità*, in *Nuova rassegna di studi psichiatrici*, 25, 23 dicembre 2022; si vedano inoltre almeno I. CIOLLI, *op. cit.*, 10 e M. MORELLO, *op. cit.*, 268-274.

comunità e nei percorsi di sviluppo della personalità. Inoltre, il legislatore, preso atto che le malattie mentali possono determinare «disabilità tali da compromettere l'autonomia e l'esercizio dei diritti di cittadinanza, con alto rischio di cronicizzazione e di emarginazione sociale»<sup>20</sup>, riconosceva a queste patologie una "nuova" attenzione, impegnandosi a promuovere un raccordo tra intervento sanitario e sociale.

In questo contesto, i due Progetti obiettivo dedicati alla salute mentale, almeno sotto il profilo formale, hanno realmente posto le basi per rendere effettiva la cura delle patologie psichiatriche nel luogo più prossimo al paziente, cercando di sopperire ai ritardi e alle incertezze manifestatesi a livello regionale. Nondimeno, il ritardo nell'adozione dei regolamenti di attuazione della legge n. 180 del 1978 ha sensibilmente indebolito l'efficacia della disciplina ivi contenuta, tanto che le fonti di rango secondario sono risultate armi spuntate sia nel garantire tutele uniformi del diritto su scala nazionale, sia nella definizione di protocolli (o linee guida) per il trattamento sanitario delle persone affette da patologie psichiatriche<sup>21</sup>.

Le differenze tra i territori non sono state colmate neppure dalla riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione e, in particolare, dall'introduzione del principio relativo ai livelli essenziali delle prestazioni – anche sanitarie – da fornire in maniera uniforme sul territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.)<sup>22</sup>. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001, che definiva i livelli essenziali di assistenza (LEA), con riguardo alle prestazioni per la salute mentale – ma

<sup>20</sup> D.P.R. 1° novembre 1999, recante *Approvazione del progetto obiettivo "Tutela salute mentale 1998-2000"*, 5. Il Piano sanitario nazionale 1998-2000 "Un patto di solidarietà per la salute" approvato con d.P.R. 23 luglio 1998, benché non specificamente dedicato al tema della salute mentale, ha inoltre previsto che il sistema sanitario e i soggetti della società civile (soprattutto gli organismi di volontariato) si impegnano a migliorare lo "stato di salute" della popolazione, che non dipende esclusivamente dalla qualità tecnica delle prestazioni, ma affonda le proprie radici in principi costituzionali più ampi, riconducibili al nucleo dei diritti inviolabili.

<sup>21</sup> COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *La cura delle persone con malattie mentali: alcuni problemi bioetici*, 21 settembre 2017, 8-9 denuncia come a distanza di circa quarant'anni il modello di assistenza territoriale della salute mentale sia ancora largamente insoddisfacente.

<sup>22</sup> È opportuno ricordare che la disciplina relativa i livelli essenziali di assistenza era già stata sancita dall'art. 3, secondo comma, della legge n. 833 del 1978, la quale stabiliva che la legge statale, nel definire il Piano Sanitario Nazionale, avrebbe dovuto fissare «i livelli delle prestazioni sanitarie» da garantire «a tutti i cittadini». Inoltre, l'articolo 1, quarto comma, lett. b), d.lgs. n. 502 del 1992 prevedeva che il Piano Sanitario Nazionale dovesse definire i livelli uniformi di assistenza sanitaria al fine di poter garantire alcune prestazioni a tutti i cittadini. Il secondo comma del medesimo atto normativo ha introdotto anche il requisito dell'appropriatezza dei livelli essenziali con particolare «riguardo alle specifiche esigenze» connesse alla soddisfazione del diritto alla salute. A definire il concetto di appropriatezza soccorre il settimo comma della norma, che induce a ritenere che le prestazioni sanitarie siano appropriate se la relativa efficacia è soggetta a dimostrazione sulla base delle evidenze scientifiche (c.d. appropriatezza clinica) e a condizione che soddisfino il principio di economicità nell'impiego delle risorse (c.d. appropriatezza organizzativa). Il d.lgs. n. 229 del 1999, all'art. 1, secondo comma, ha poi precisato il concetto di livelli essenziali delle prestazioni riferendosi, in particolare, alla relativa essenzialità, così da poter garantire l'uniformità del servizio sanitario e assicurare anche un elevato grado di qualità. In questo secondo atto normativo l'espressione è connessa a concetti come «il rispetto della dignità della persona umana, il bisogno di salute, l'equità nell'accesso all'assistenza», che manifestano la necessità di determinare a livello nazionale standard di servizi sanitari eguali su tutto il territorio nazionale.

non solo in realtà<sup>23</sup> –, sembrava essere «“nato già vecchio”»<sup>24</sup> perché non ha colto la *ratio* della novella costituzionale, limitandosi a una mera elencazione dei servizi sociosanitari che già erano istituiti.

Il quadro normativo è migliorato con il decreto del Presidente del Consiglio del 12 gennaio 2017, che ha stabilito *ex novo* i livelli essenziali di assistenza indicando, in particolare, le attività, i servizi e le prestazioni garantite ai cittadini attraverso le risorse pubbliche del Servizio sanitario nazionale (art. 1, secondo comma, d.P.C.m.). A differenza del d.P.C.m. del 2001, quello del 2017 affronta in maniera esaustiva la materia dell'assistenza sociosanitaria, dedicandovi un intero Capo, il IV, nel quale disciplina in modo dettagliato i livelli essenziali di assistenza per le persone affette da malattia mentale (artt. 26, primo comma, lettere d), i), j), k) ed l) e 33, primo comma, lettere f), g) ed h)). In particolare, si prevede che l'organizzazione dell'assistenza debba svilupparsi secondo un modello di «accessibilità, presa in carico, continuità delle cure, personalizzazione del progetto» di cura, che dev'essere progettato *ad hoc* per ciascun paziente<sup>25</sup>. Nonostante il significativo passo avanti del d.P.C.m. del 2017, esso non ha raggiunto gli obiettivi prefissati segnando, piuttosto, un solido punto di partenza per garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale il diritto all'assistenza psichiatrica.

Se l'ordinamento interno ha mostrato limiti strutturali e disomogeneità nell'attuazione del diritto alla salute mentale, va osservato che le garanzie in quest'ambito non appaiono più solide neppure a livello sovranazionale dove, com'è noto, la salute rientra tra le materie di competenza degli Stati membri, essendo una materia c.d. trasversale, rispetto alla quale, eventualmente, l'Unione europea può completare e armonizzare le politiche interne. Proprio in ragione di questa limitata competenza, l'ordinamento europeo non ha offerto contributi significativi nella tutela della persona affetta da malattia mentale, limitandosi a promuovere “*best practices*” e indirizzi di carattere programmatico<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Il d.P.C.m. 29 novembre 2001 non ha indicato chiaramente la quantità delle risorse erogate dallo Stato, né il livello minimo di garanzia dei diritti che le Regioni dovevano assicurare, limitandosi a classificare ed elencare le prestazioni sanitarie erogabili in tutto o in parte dal Sistema sanitario nazionale. Solo con l'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 è stato istituito, all'art. 9, il Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA (c.d. Comitato LEA) al quale è stato affidato il compito di controllare le osservanze delle Regioni e che consentiva – insieme ai risultati del Tavolo di verifica degli adempimenti – alla grande maggioranza di queste l'accesso a un premio del 3% delle somme dovute «a titolo di finanziamento della quota indistinta del fabbisogno sanitario al netto delle entrate proprie», del quale tuttavia beneficiavano solo le Regioni che già godevano di una solida finanza (sul punto v. R. BALDUZZI, *Livelli essenziali e risorse disponibili: la sanità come paradigma*, in F.A. ROVERSI MONACO, C. BOTTARI (a cura di), *La tutela della salute tra garanzie degli utenti ed esigenze di bilancio*, Rimini, 2012, 79-95, spec. 92 e Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, *I nuovi Livelli essenziali di assistenza (LEA)*, 29 settembre 2022).

<sup>24</sup> S. ROSSI, *La salute mentale tra libertà e dignità*, cit., 220.

<sup>25</sup> CONFERENZA UNIFICATA, *Piano di azioni nazionale per la salute mentale*, accordo n. 4, 24 gennaio 2013, *Premessa*.

<sup>26</sup> A partire dal *Libro verde sulla salute mentale* adottato dalla Commissione nel 2005, che ha cercato di occuparsi delle problematiche relative alle patologie psichiatriche definendo una strategia per il benessere mentale della comunità; il documento non indica alcun programma politico-sociale orientato all'inclusione nelle formazioni sociali e nella società delle persone affette da tali patologie, ma si limita a riflettere sull'impatto che esse possono provocare alle economie dei singoli Stati membri e, di riflesso, dell'ordinamento sovranazionale, se non sono prese in considerazione da ogni Stato membro. L'Unione europea pone invero particolare attenzione alla scarsa o nulla produttività delle persone affette da malattie mentali, nonché ai costi degli interventi sanitari e socioassistenziali che gli ordinamenti nazionali sono chiamati a sostenere per la cura di queste persone. L'idea che la persona bisognosa di assistenza psichiatrica sia un costo per lo Stato è stata ribadita dalla Risoluzione del Parlamento europeo sul miglioramento della salute mentale della popolazione, ad avviso della quale «il valore aggiunto di una strategia comunitaria sulla salute mentale della popolazione europea si colloca soprattutto a livello

Solo grazie alla centralità attribuita dal diritto sovranazionale al principio di non discriminazione, l'Unione europea è riuscita a offrire un discreto contributo alla tutela della salute mentale, seppur in modo indiretto, ossia attraverso la prospettiva della disabilità. Un approccio che si è consolidato nei tempi più recenti attraverso le politiche economiche adottate nell'ambito del programma *Next Generation EU* e, di conseguenza, con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Nell'ambito della "Missione salute" del PNRR, infatti, sono state previste misure specifiche a favore della salute mentale e del potenziamento dell'assistenza territoriale con l'obiettivo di integrare i servizi sanitari e le politiche sociali di inclusione nella comunità<sup>27</sup>, promuovendo anche progetti di vita indipendente<sup>28</sup>.

Per quanto di maggiore interesse in questa sede, la "Missione Salute" del PNRR promuove il rafforzamento dell'assistenza territoriale anche nel campo della salute mentale, con l'obiettivo di spostare l'asse dell'intervento terapeutico dall'ospedale ai servizi di prossimità. A tal fine, viene incentivato un modello integrato che prevede il coordinamento tra servizi sanitari e socioassistenziali, attuato tramite strutture come le Case della comunità e l'assistenza domiciliare, affidate a *équipe* multidisciplinari composte da professionisti sanitari e assistenti sociali, in linea con quanto previsto anche dalla "Missione Inclusione e Coesione sociale" del Piano. In questo contesto si colloca anche il decreto del Ministro della Salute 23 maggio 2022, n. 77, che definisce standard e modelli per l'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale, ma che non fa alcun riferimento alla salute mentale, benché sia ormai riconosciuta come parte fondamentale del diritto alla salute<sup>29</sup>.

L'impianto normativo sinteticamente richiamato si pone in continuità con i principi della c.d. legge Basaglia, mirando a realizzare concretamente l'assistenza psichiatrica al di fuori delle strutture ospedaliere e a promuovere progetti di vita indipendente e percorsi di inclusione sociale per le persone affette da disturbi mentali<sup>30</sup>.

---

della prevenzione»; infatti, già solo la prevenzione può assicurare un risparmio in termini di spesa rispetto agli interventi necessari per curare gli stati morbosi. L'interesse economico-finanziario dell'ordinamento sovranazionale per la tutela e la promozione della salute mentale è stato ribadito nel *Piano d'Azione Europeo per la Salute Mentale* stilato dal Comitato regionale dell'Organizzazione mondiale della sanità, che a sua volta considera ogni essere umano adulto anzitutto come forza-lavoro.

<sup>27</sup> Cfr. in particolare la legge di delega 22 dicembre 2021, n. 227, attuata con i decreti legislativi n. 222 del 2023; n. 20 del 2024 e n. 62 del 2024.

<sup>28</sup> G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale*, in *Le Regioni*, 1, 2020, 35 hanno sostenuto che la realizzazione di progetti di vita indipendenti è una delle forme in cui si può manifestare la libertà di scelta che la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità sancisce all'art. 19 e potrebbe essere il «presupposto necessario per l'effettivo esercizio, da parte delle persone con disabilità, di molti dei diritti fondamentali che la stessa Carta costituzionale loro attribuisce». Cfr. inoltre G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020, 245; G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, Milano, 2021, 58 e E. VIVALDI, *op. cit.*, spec. 161-162 e 170-171 e 176-177.

<sup>29</sup> Cfr. UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *L'assistenza sanitaria territoriale: una sfida per il Servizio sanitario nazionale*, Focus tematico n. 2, 13 marzo 2023, 6.

<sup>30</sup> In questo senso G. RAZZANO, *La missione salute del PNRR: le cure primarie, fra opportunità di una "transizione formativa" e unità di indirizzo politico e amministrativo*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2022, 6-9 e 12-15 e, *ivi*, R. BALDUZZI, *Gli standard (e il modello) dell'assistenza sanitaria territoriale: prime considerazioni*, 7-13. F. BIONDI DAL MONTE, *Per un sistema integrato di interventi e servizi sociali. Sfide e prospettive nel quadro del PNRR e dopo vent'anni dall'approvazione della l. 328/2000*, in *Le Regioni*, 4, 2021, 784-787 rileva inoltre un tentativo del PNRR di attuare gli aspetti ancora incompiuti della legge quadro per realizzare il sistema integrato di interventi e servizi



## 2. Il diritto alla salute degli immigrati

Per lungo tempo la condizione giuridica del non cittadino si è rivelata un «banco di prova» decisivo «per verificare la tenuta e l'effettività dei principi che stanno alla base di una moderna democrazia»<sup>31</sup>. Nonostante l'impronta universalista degli articoli 2 e 3 della Costituzione, e il *favor* verso gli stranieri sancito dall'art. 10, secondo e terzo comma, Cost., solo all'inizio degli anni Duemila si è affermato con chiarezza il primato dei diritti inviolabili indipendentemente dalla condizione giuridica dell'individuo<sup>32</sup>. La Corte costituzionale ha da tempo sancito che «lo straniero (anche irregolarmente soggiornante) gode di tutti i diritti fondamentali della persona umana»<sup>33</sup> in virtù dell'invio di alcune posizioni giuridiche e del principio solidarista, che integra la clausola di reciprocità. Del resto, «le ragioni della solidarietà umana non possono essere affermate al di fuori di un corretto bilanciamento dei valori in gioco, di cui si è fatto carico il legislatore»<sup>34</sup>. Pertanto, è fondamentale garantire la priorità dei diritti «che la Costituzione proclama inviolabili» e che riguardano i «singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani»<sup>35</sup>. Ne consegue che «anche gli stranieri sono titolari dei diritti fondamentali di ogni persona con le garanzie previste dalle norme costituzionali, internazionali ed europee»<sup>36</sup>, pur non essendo esclusa per il legislatore la possibilità di prevedere deroghe allo spazio di espansione degli stessi diritti proprio nei confronti degli stranieri<sup>37</sup>. Benché la giurisprudenza costituzionale non chiarisca le *species* delle posizioni giuridiche soggettive che devono essere riconosciute ai cittadini stranieri, né quali possono subire restrizioni<sup>38</sup>, non vi è dubbio che il diritto alla salute rappresenti un ambito prioritario di tutela in quanto «nucleo fondativo di tutti gli altri diritti costituzionali e presupposto irrinunciabile per la piena realizzazione della persona

---

sociali (legge n. 328 del 2000). D. MONE, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, Napoli, 2023, 176 rileva «la coerenza degli obiettivi fissati nel PNRR con quelli posti dalla Costituzione e la loro finalizzazione alla garanzia del valore personalista».

<sup>31</sup> A. APOSTOLI, *Diritti senza scuse*, Brescia, 2010, 11.

<sup>32</sup> Ciò è probabilmente frutto anche delle vicende socioeconomiche del nostro Paese, che ha visto i cittadini emigrare e solo in tempi relativamente recenti è diventato Paese di approdo, trovandosi dunque in certa misura impreparato rispetto alla concreta disciplina della condizione giuridica dello straniero.

<sup>33</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 198 del 2000, § 3 *Cons. dir.*

<sup>34</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 353 del 1997, § 2 *Cons. dir.*

<sup>35</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 105 del 2001, § 4 *Cons. dir.*

<sup>36</sup> P. BONETTI, *L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri. I limiti all'ingresso e al soggiorno che violano i diritti fondamentali e il sistema delle fonti del diritto non assicurano sicurezza, né alcuna disciplina efficace dell'immigrazione*, in *Diritto pubblico*, 3, 2019, 652.

<sup>37</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 104 del 1969, § 4 *Cons. dir.* precisa, infatti, che «la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento».

<sup>38</sup> Come ha sostenuto A. RUGGERI, *I diritti sociali ai tempi delle migrazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018, 13, bisognerebbe «chiedersi se – secondo Costituzione – chi non è cittadino goda, o no, di certi diritti; in secondo luogo, in che misura gli stessi possano essergli riconosciuti; infine, se lo stato di particolare bisogno in cui alcune persone si trovano faccia aggio sulla bilancia in cui si mettono i beni della vita costituzionalmente protetti al fine di stabilire quale soddisfazione possa essere ad essi apprestata nelle singole circostanze».



umana»<sup>39</sup> che deve essere riconosciuto allo «straniero presente, anche irregolarmente»<sup>40</sup>, nel nostro Paese.

A garanzia del diritto sancito all'art. 32 Cost., il Testo unico sull'immigrazione (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) stabilisce il divieto di segnalazione dell'immigrato irregolare che accede alle strutture sanitarie per ricevere trattamenti sanitari indispensabili (art. 35) e prevede la possibilità che sia concesso il permesso di soggiorno per motivi di salute (art. 19, secondo comma, lett. *d-bis*)<sup>41</sup>. La norma precisa che il diritto in esame è riconosciuto agli «stranieri che versano in condizioni di salute derivanti da patologie di particolare gravità, non adeguatamente curabili nel Paese di origine [...] tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza»<sup>42</sup>.

È importante notare che l'art. 19, secondo comma, lett. *d-bis*, T.U. sull'immigrazione, non riconosce tutele specifiche alla salute mentale degli immigrati, nonostante i «possibili traumi che questi possono aver subito nel Paese di origine o lungo il viaggio verso l'Europa»<sup>43</sup>. L'attenzione alle condizioni psichiche degli immigrati irregolari risulta marginale anche nel concreto operare del sistema di accoglienza poiché, nell'attesa che venga adottato il provvedimento di espulsione per coloro che non hanno i requisiti per godere del diritto di asilo o per accedere a qualche altra forma di protezione, e per evitare che la persona straniera possa sottrarsi al provvedimento stesso<sup>44</sup>, il legislatore ha previsto l'istituto

<sup>39</sup> C. TRIPODINA, Art. 32, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla costituzione*, Padova, 2008, 321.

<sup>40</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 252 del 2001, § 5 *Cons. dir.* Ciò non toglie che «il legislatore possa «prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso» (§ 2 *Cons. dir.*).

<sup>41</sup> Al di là delle «maglie larghe» di questa disposizione, di fatto rimessa alla discrezionale interpretazione del personale sanitario e dell'autorità giudiziaria (su cui v. C. CORSI, *Il diritto alla salute alla prova delle migrazioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2019, 65), è necessario interpretare la norma anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, ad avviso della quale la garanzia del «nucleo duro» del diritto alla salute deve essere estesa non solo a coprire le cure urgenti (le manifestazioni di malessere immediatamente visibili), ma anche tutte quelle situazioni che possono danneggiare le condizioni di salute dell'immigrato. La salute, infatti, non si risolve semplicemente in un buono stato di condizione fisica, ma ricomprende anche la dimensione psichica e socio-relazionale. A tal proposito, Corte costituzionale, sentenza n. 99 del 2019, § 4.1 *Cons. dir.* ha precisato che «la malattia psichica è fonte di sofferenze non meno della malattia fisica ed è appena il caso di ricordare che il diritto fondamentale alla salute ex art. 32 Cost., di cui ogni persona è titolare, deve intendersi come comprensivo non solo della salute fisica, ma anche della salute psichica, alla quale l'ordinamento è tenuto ad apprestare un identico grado di tutela».

<sup>42</sup> Compito dell'amministrazione è valutare, insieme alle competenti rappresentanze diplomatiche, l'impossibilità del richiedente protezione di godere nel proprio Paese delle cure necessarie e se il viaggio di ritorno in patria possa aggravare le condizioni di salute; cfr. Ministero dell'interno, Circolare n. 400/A/2019/12.214.18.2, 18 gennaio 2019, 2. Sul punto si segnala il decreto del 25 maggio 2022 del Tribunale di Bari che, sulla scorta della documentazione sanitaria allegata alla domanda di protezione internazionale e del rapporto COI pubblicato sul sito internet del sistema sanitario del Pakistan, ha ordinato il rilascio del permesso di soggiorno per cure mediche (art. 19, secondo comma, lett. *d-bis*), T.U.I.); in particolare, la persona richiedente protezione internazionale era affetta da una patologia psichiatrica che non avrebbe potuto essere egualmente curata nel Paese d'origine e perciò, in virtù dell'art. 32 della Costituzione repubblicana e dell'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si è ritenuto necessario rilasciare il permesso di soggiorno per cure mediche.

<sup>43</sup> F. BIONDI DAL MONTE, *I richiedenti asilo e i diritti dell'integrazione*, in *Diritto costituzionale*, 2, 2020, 131.

<sup>44</sup> In questi termini 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, 90.



del trattenimento amministrativo nei Centri di permanenza per i rimpatri<sup>45</sup>. Si tratta di luoghi in cui il diritto alla salute trova una garanzia solo generica e del tutto formale; l'art. 14, secondo comma, T.U. sull'immigrazione, si limita infatti a sancire che al loro interno devono essere «assicurati adeguati standard igienico-sanitari e abitativi [...] secondo quanto disposto dall'articolo 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394»<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Con il T.U. sull'immigrazione, che ha assorbito la legge 6 marzo 1998, n. 40 (c.d. legge Turco-Napolitano), il legislatore ha istituito i Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA), ovvero luoghi di detenzione amministrativa deputati a controllare l'immigrazione irregolare, migliorare l'efficacia delle politiche di espulsione e distinguere richiedenti asilo e rifugiati dagli altri immigrati irregolari, ma soprattutto «tutelare l'ordine pubblico», ovvero assicurare alla popolazione la sicurezza delle città nonostante la presenza degli immigrati. Com'è noto, i Centri di permanenza temporanea e assistenza hanno subito negli anni diverse variazioni, più di forma che di sostanza. Infatti, il testo unico sull'immigrazione è stato significativamente modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (c.d. legge Bossi-Fini), la quale ha ridisegnato la disciplina dei flussi migratori, scoraggiando l'ingresso degli stranieri nel nostro Paese, ovvero contrastando l'immigrazione clandestina. In concomitanza con la c.d. direttiva rimpatri, la n. 2008/115/CE, significativamente denominata «direttiva della vergogna», il legislatore italiano ha nuovamente revisionato il T.U. sull'immigrazione attraverso i c.d. Pacchetti sicurezza (decreto-legge 28 maggio 2008, n. 92 e legge 15 luglio 2009, n. 94), che hanno sostituito i Centri di permanenza temporanea e assistenza con i Centri di identificazione ed espulsione (CIE). La modifica più rilevante consiste però nella previsione del reato di immigrazione clandestina e dell'aggravante della clandestinità tra le circostanze aggravanti comuni dell'art. 61 del Codice penale (art. 1, sedicesimo comma, l. n. 94 del 2009). L'art. 19, primo comma, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (c.d. decreto Minniti-Orlando) ha sostituito i Centri di identificazione ed espulsione con i Centri di permanenza per i rimpatri (CPR); inoltre, ha ampliato la rete dei centri, prevedendone di nuovi soprattutto nelle aree extraurbane, e ha introdotto misure più rapide per il rimpatrio. Il T.U. sull'immigrazione è stato nuovamente revisionato con i c.d. decreti sicurezza Salvini (decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 e decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53) che, fra l'altro, hanno abolito la protezione umanitaria e hanno allungato i tempi di permanenza nei centri. Quindi, è stato approvato il decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (c.d. decreto Lamorgese), che ha ampliato l'ambito di applicazione della c.d. protezione speciale e ha dimezzato i tempi di trattenimento nei CPR. Nel corso della XIX Legislatura si è tornati a misure più severe: il decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 (c.d. decreto Cutro) ha allungato il tempo massimo di trattenimento nei CPR e ha previsto nuove ipotesi di detenzione, come la previsione del trattenimento anche dei richiedenti protezione internazionale qualora vi sia pericolo di fuga ovvero se la persona abbia fornito false generalità; oppure la reclusione fino a quattro anni nel caso in cui si verifichi la violazione dell'ordine di allontanamento emesso dal questore. In questa Legislatura si inserisce anche il c.d. decreto sicurezza (decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48), che non colpisce direttamente gli immigrati irregolari, ma che comunque prevede sanzioni più severe per coloro che si trovano già in condizioni di debolezza.

<sup>46</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 96 del 2025, § 10.2 *Cons. dir.* ha affermato che l'articolo 14, secondo comma, del T.U. Immigrazione, che rinvia all'articolo 21 del d.P.R. n. 394 del 1999, dà luogo a «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». Invero, il rinvio alla fonte secondaria, che contiene le indicazioni del perimetro della posizione giuridica soggettiva, «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». Ne consegue che «l'intera disciplina della materia» è rimessa «a norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi discrezionali», pertanto «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.». Il Giudice costituzionale richiama altresì il legislatore al dovere di adottare una

I criteri per l'organizzazione dei centri sono attualmente contenuti nella direttiva del Ministro dell'interno 19 maggio 2022 (c.d. direttiva Lamorgese) recante "Criteri per l'organizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni"<sup>47</sup>.

Con particolare riferimento al diritto alla salute, l'articolo 3 della citata direttiva prevede che, prima di fare ingresso nei Centri, gli immigrati irregolari siano sottoposti a una visita medica da parte di un medico dell'Azienda sanitaria locale o dell'azienda ospedaliera al termine della quale dev'essere rilasciato un attestato di idoneità al trattenimento. La visita medica è finalizzata ad accertare «l'assenza di patologie evidenti che rendano incompatibile l'ingresso e la permanenza del medesimo nella struttura», nonché ad assicurare alla persona straniera trattenuta nei Centri «la necessaria assistenza ed il pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona, anche in considerazione [...] del suo stato di salute fisica e psichica [...] e della presenza di esigenze particolari o vulnerabilità» (art. 1 direttiva Lamorgese). È evidente che la visita di idoneità non dovrebbe limitarsi a verificare l'assenza di malattie contagiose dell'immigrato, ma dovrebbe estendersi sino a valutare anche la condizione psichica onde accertarne la compatibilità con la permanenza in un luogo detentivo. Ciononostante, dalle numerose indagini svolte sulle condizioni di vita degli immigrati trattenuti nei Centri di permanenza per i rimpatri<sup>48</sup>, si evince che le visite sono svolte superficialmente e in tempi molto rapidi (5/10 minuti), spesso da parte di personale sanitario che non possiede specifiche competenze in materia di medicina delle migrazioni<sup>49</sup> e che, di fatto, si limita a verificare che il paziente non sia affetto da tubercolosi o covid, ovvero a registrare che il paziente dichiara di godere di un buono stato di salute<sup>50</sup>.

disciplina normativa che indichi chiaramente casi e modi del trattenimento e i limiti della discrezionalità amministrativa (§ 11 *Cons. dir.*).

<sup>47</sup> Ciò comporta, come ha recentemente stabilito Corte costituzionale, sentenza n. 96 del 2025, § 10.1 *Cons. dir.*, una violazione della riserva assoluta di legge contenuta nell'articolo 13, secondo comma, Cost. Ad avviso della Consulta, infatti, non v'è dubbio che la detenzione amministrativa rappresenti una delle altre forme di limitazione della libertà personale (come la stessa Corte ha avuto modo di precisare sin dalla sentenza n. 105 del 2001), che dunque esige che la fonte di rango primario disciplini i casi ed anche i modi in cui è possibile procedere a tale restrizione (cfr. inoltre Corte costituzionale, sentenze n. 180 del 2018, n. 22 del 2022 e n. 25 del 2023).

<sup>48</sup> In particolare, si vedano GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR)*, 2019-2022; EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE AND INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT (CPT), *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 (CPT) from 2 to 12 April 2024*, Strasbourg, 13 December 2024; G. DE FALCO, *Delle pene senza delitti. Istantanea del CPR di Milano. Un anno dopo*, Report dell'accesso presso il Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Milano, via Corelli n. 28, del Senatore Gregorio de Falco nella giornata del 29 maggio 2022, 14 luglio 2022, Milano, 26-27; L. RONDÌ, L. FIGONI, *Rinchiusi e sedati: l'abuso quotidiano di psicofarmaci nei Cpr italiani*, in *Altreconomia*, 1° aprile 2023; G. MERLI, «Nei Cpr abusi sanitari. ci sono rischi penali, i medici dicano di no», in *il manifesto*, 8 febbraio 2024.

<sup>49</sup> Questo è denunciato specialmente da I. SESSANA, *Un anno di osservazione dal buco della serratura del Cpr di Milano*, in *Altreconomia*, 15 novembre 2024 e da 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, 17.

<sup>50</sup> Cfr. in particolare GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *op. cit.*, 18-19; N. COCCO, C. DI LUCIANO, C. L. LANDRI, G. PAPOTTI, *op. cit.*, 18; l'intervista rilasciata dal dr. Cocco a G. MERLI, *op. cit.*; ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, RETE "MAI PIÙ LAGER – NO AI 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. Con quest'ultimo documento è stata inoltre avviata una

La garanzia del diritto alla salute degli immigrati irregolari non risulta migliore neppure durante il soggiorno nei luoghi di detenzione amministrativa. Diverse associazioni nazionali e internazionali, a partire dal Garante dei diritti delle persone private della libertà personale e dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti, hanno svolto inchieste sulle condizioni di vita e di salute degli immigrati trattenuti e hanno evidenziato che esse si attestano «al di sotto della soglia della tollerabilità», e che «troppo spesso [è] negletta ogni considerazione della centralità della persona umana e della sua dignità»<sup>51</sup>.

Ciò consegue probabilmente anche al fatto che la gestione dei Centri di permanenza per i rimpatri è affidata a enti privati tramite gare d'appalto<sup>52</sup>, dunque senza che, *in itinere*, vi sia alcun controllo da parte dello Stato<sup>53</sup>. In particolare, gli enti gestori dei Centri procedono all'assunzione del personale sanitario mediante contratti di libera professione, senza una adeguata valutazione della formazione né della pregressa esperienza lavorativa con le persone immigrate e/o in lunghi detentivi, e senza assumere personale psichiatrico<sup>54</sup>. La combinazione di questi fattori fa sì che il personale sanitario impiegato nei CPR non disponga degli strumenti necessari per considerare lo *status* di migrante come un vero e proprio «determinante sanitario»<sup>55</sup>, capace di aggravare patologie preesistenti o di favorire l'insorgenza di disturbi psichici<sup>56</sup>. Inoltre, la carenza di competenze del personale comporta che questo si trovi spesso in difficoltà nell'individuare i segnali di disagio mentale, i quali possono essere «esacerbati[i] dal contesto del CPR stesso nonché dalle difficoltà di accesso a standard sanitari di qualità garantiti dal Sistema Sanitario Nazionale»<sup>57</sup>.

Le criticità richiamate permangono, nonostante siano state promosse delle Linee guida da parte della Società di medicina delle migrazioni, e sebbene siano state recepite dalla Conferenza Stato-Regioni nel

---

campagna di sensibilizzazione rivolta al personale sanitario operante nei Centri di permanenza per i rimpatri, affinché si astenga dal rilasciare certificati di idoneità al trattenimento alle persone immigrate. La richiesta prende le mosse dal fatto che, per come attuata, la detenzione amministrativa rappresenta un rischio per la salute fisica e mentale; inoltre, i CPR sono strutturati come carceri, pur non garantendo alle persone trattenute i diritti riconosciuti ai detenuti nella maggior parte dei Paesi europei. L'appello trae origine dalla denuncia promossa da WORLD HEALTH ORGANIZATION - REGIONAL OFFICE FOR EUROPE, *Addressing the health challenges in immigration detention, and alternatives to detention: a country implementation guide*, Copenhagen, 2022.

<sup>51</sup> D. LOPRIENO, *op. cit.*, 96.

<sup>52</sup> Il decreto del Ministero dell'interno del 27 marzo 2024 stabilisce infatti che lo schema di capitolato di gare d'appalto relative alla fornitura di beni e servizi all'interno dei CPR sia valido anche per i servizi sanitari.

<sup>53</sup> Ciò comporta inevitabilmente che gli «operatori economici, minimizzano i servizi per massimizzare il profitto», come osservato da N. COCCO, C. DI LUCIANO, C. L. LANDRI, G. PAPOTTI, *op. cit.*, 3.

<sup>54</sup> Ciò è denunciato dal dr. Nicola Cocco nell'intervista rilasciata a G. MERLI, *op. cit.* Inoltre, N. COCCO, C. DI LUCIANO, C. L. LANDRI, G. PAPOTTI, *op. cit.*, 5 mettono in luce il fatto che «il medico assunto dall'ente privato che ha in gestione il CPR» è «portatore di un interesse economico privato volto a mantenere il Centro pieno, anziché vuoto».

<sup>55</sup> ITALIAN NATIONAL INSTITUTE FOR HEALTH, MIGRATION, AND POVERTY, *Repertorio degli interventi di Sanità Pubblica orientati all'Equità nella Salute pubblicato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità*, agosto 2022. Cfr. inoltre WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Report on the health of refugees and migrants in the WHO European Region. No PUBLIC HEALTH without REFUGEE and MIGRANT HEALTH*, 2018, 35-38.

<sup>56</sup> Su cui v. WORLD HEALTH ORGANIZATION - REGIONAL OFFICE FOR EUROPE, *op. cit.*; NAGA – MAI PIÙ LAGER-NO AI CPR, *Al di là di quella porta. Un anno di osservazione dal buco della serratura del Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Milano*, Milano, 2023, 26; R. BENEDEUCE, *La salute mentale dei migranti*, in *Salute internazionale*, 10 luglio 2024, spec. 3-4.

<sup>57</sup> ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, RETE "MAI PIÙ LAGER – NO AI CPR", SOCIETÀ ITALIANA DI MEDICINA DELLE MIGRAZIONI, *op. cit.*, 1-2.

2018 (Accordo CSR 108/2018). Si tratta di un documento di *soft law* che nondimeno fornisce indicazioni assai precise agli enti gestori dei Centri di permanenza per i rimpatri e agli operatori sociosanitari circa i controlli di natura psichiatrica che devono essere eseguiti a favore degli immigrati. Affinché possa funzionare il modello descritto dalle Linee guida, sarebbe tuttavia necessario che gli enti gestori dei centri, di concerto con i servizi sociosanitari locali, avviassero programmi di presa in carico degli immigrati che manifestano disagio mentale onde realizzare un adeguato percorso terapeutico<sup>58</sup>.

A queste problematiche si aggiunge la denuncia del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti, secondo cui i CPR si avvicinano più a carceri dure che a luoghi di detenzione amministrativa. In particolare, l'organismo ha segnalato che il cibo distribuito è spesso prossimo alla data di scadenza o già scaduto, che le condizioni igienico-sanitarie sono pessime<sup>59</sup> e, soprattutto, che le persone trattenute sono vittime di maltrattamenti fisici da parte del personale, il quale per reprimere i disordini fa ricorso alla forza e alla somministrazione di psicofarmaci, senza alcuna prescrizione medica<sup>60</sup>.

Le condizioni fisiche e mentali degli immigrati trattenuti nei CPR si pongono quindi in un contesto drammaticamente distante dagli obiettivi costituzionali di tutela e sviluppo della personalità, che com'è noto trovano esplicito fondamento negli articoli 2 e 10, terzo comma, Cost.<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> C. CORSI, *op. cit.*, 70 afferma che gli immigrati incontrano ostacoli specifici nell'accesso ai diritti fondamentali, *in primis* quello alla salute, «ovvero difficoltà linguistiche, barriere burocratiche, carenza di informazioni, diversità culturali, differenti interpretazioni delle pratiche di cura». Nello stesso senso F. BIONDI DAL MONTE, *Salute mentale e immigrazione tra misure di sicurezza e organizzazione dei servizi socio-sanitari*, in M. BEVILACQUA, L. NOTARO, G. PROFETA, L. RICCI, A. SAVARINO (a cura di), *Malattia psichiatrica e pericolosità sociale. Tra sistema penale e servizi sanitari*, Torino, 2021, 224.

<sup>59</sup> EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE AND INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT (CPT), *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 (CPT) from 2 to 12 April 2024*, cit., 19-20.

<sup>60</sup> EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE AND INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT (CPT), *op. cit.*, 18, a seguito delle visite svoltesi nell'aprile 2024 in quattro CPR (Milano, Gradisca d'Isonzo, Potenza e Roma) afferma che «The conditions of detention observed in all CPRs visited at the time of the 2024 visit could be considered similar to those existing within the detention units under the special regime of Article 41-bis of the Italian Penitentiary Regulations».

<sup>61</sup> Come ha affermato Corte costituzionale, sentenza n. 120 del 1967, § 2 *Cons. dir.*, in tema di diritti fondamentali dello straniero non è possibile assumere quale parametro la norma contenuta nell'art. 3 Cost. «isolatamente considerata, ma [...] in connessione con l'art. 2 e con l'art. 10, secondo comma, della Costituzione, il primo dei quali riconosce a tutti, cittadini e stranieri, i diritti inviolabili dell'uomo, mentre l'altro dispone che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Ciò perché, se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattisi di rispettare quei diritti fondamentali». Non diversamente EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE AND INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT (CPT), *op. cit.*, 3 «advocates for a full range of purposeful activities to be introduced, particularly in the light of the extension of the period of detention up to a maximum of 18 months».

### 3. Il diritto alla salute degli immigrati trattenuti nei Centri di permanenza per i rimpatri

L'«abuso e misuso di psicofarmaci» all'interno dei Centri di permanenza per i rimpatri<sup>62</sup> solleva un primo interrogativo in merito alle possibilità e alle modalità di legittimazione di tale pratica nei confronti di soggetti sottoposti a detenzione amministrativa, ancorché previamente sottoposti a visita di idoneità all'ingresso<sup>63</sup>. Infatti, se la somministrazione avviene in conformità a prescrizioni mediche, ciò significa che alle persone rinchiusi nei CPR è stata diagnosticata una grave patologia psichiatrica, di cui dovrebbe farsi carico una struttura specializzata. Diversamente, se la visita medica d'ingresso ha attestato che lo straniero gode di un buon livello di salute, sembra inevitabile ricondurre l'insorgenza della malattia mentale alle condizioni di vita all'interno dei Centri<sup>64</sup>. Una terza ipotesi, infine, è che l'abuso di psicofarmaci – in assenza di una diagnosi clinica di malattia psichiatrica ovvero in assenza di un preciso piano terapeutico<sup>65</sup> – sia finalizzato a contenere le manifestazioni del disagio dell'immigrato<sup>66</sup>, che si verificano anche attraverso atti di autolesionismo<sup>67</sup>.

<sup>62</sup> ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, RETE "MAI PIÙ LAGER – NO AI CPR", SOCIETÀ ITALIANA DI MEDICINA DELLE MIGRAZIONI, *op. cit.*, 1-2. Inoltre, dall'indagine svolta da L. RONTI, L. FIGONI, *Rinchiusi e sedati: l'abuso quotidiano di psicofarmaci nei Cpr italiani*, cit., si evince che nei servizi psichiatrici delle aziende sanitarie locali dedicati agli immigrati la spesa per gli psicofarmaci è pari allo 0,6% del totale, mentre all'interno dei Centri di permanenza per i rimpatri è in media del 36,2%.

<sup>63</sup> Il trattenimento nei CPR si risolve in una «detenzione senza reato» (G. CAMPESI, G. FABINI, *La detenzione della «pericolosità migrante»*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 2017, 516) idonea a integrare le altre forme di restrizione della libertà personale cui fa riferimento l'art. 13, secondo comma, Cost., e tuttavia disciplinata da regolamenti e circolari ministeriali che ledono la riserva assoluta di legge contenuta nella stessa norma costituzionale (v. almeno A. PUGIOTTO, *La «galera amministrativa» degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2014, 578-584; D. LOPRIENO, *Il trattenimento dello straniero alla luce della l. n. 132 del 2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2019, 1; 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*, 13 febbraio 2023; 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, 264-275; D. LOPRIENO, *Quale libertà personale per lo straniero in detenzione amministrativa?*, cit., 90-95. In senso contrario, invece, v. G. STEGHER, *Cittadinanza e immigrazione: tra crisi e sicurezza*, in M. CAVINO, L. CONTE, S. MALLARDO, M. MALVICINI (a cura di), *Dove va la Repubblica? Istituzioni e società ancora in transizione 2017-2021*, Bologna, 2022, 298).

<sup>64</sup> L'Associazione Medici per i diritti umani, nell'ambito di un'indagine condotta nel 2020, afferma che almeno l'80% dei migranti manifesta sintomi da stress post-traumatico e che diverse tra queste persone sviluppano disturbi psichiatrici; l'indagine è stata pubblicata in A. BARBIERI, F. VISCO-COMANDINI, D. ALUNNI FEGATELLI ET AL., *Patterns and predictors of PTSD in treatment-seeking African refugees and asylum seekers: A latent class analysis*, in *International Journal of Social Psychiatry*, 4, 2021, 386-396.

<sup>65</sup> L. RONTI, L. FIGONI, *Abuso di psicofarmaci nei Cpr: perché la versione del ministro Piantedosi non sta in piedi*, in *Altroeconomia*, 26 maggio 2023, dimostrano che nel CPR di Milano in 5 mesi il 60% delle confezioni di farmaci era di psicofarmaci; tuttavia, in circa due anni le visite psichiatriche sono state 8.

<sup>66</sup> Fenomeno cosiddetto di «zombizzazione», come affermato da NAGA – MAI PIÙ LAGER-NO AI CPR, *op. cit.*, 28-29. Cfr. inoltre l'intervista al dr. Cocco pubblicata in L. RONTI, L. FIGONI, *Abuso di psicofarmaci nei Cpr: perché la versione del ministro Piantedosi non sta in piedi*, cit. e G. MERLI, *op. cit.*

<sup>67</sup> Così si legge nel report NAGA – MAI PIÙ LAGER-NO AI CPR, *op. cit.*, spec. 62-65.



Va peraltro messo in luce che il fenomeno della contenzione farmacologica rappresenta una prassi abbastanza diffusa e generalizzata nel nostro Paese. Le indagini svolte dal Comitato Nazionale di Bioetica<sup>68</sup>, dalla Commissione speciale d'inchiesta del Senato della Repubblica<sup>69</sup> e dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura, delle pene e dei trattamenti inumani e degradanti<sup>70</sup> attestano, infatti, che in diversi luoghi di trattenimento (reparti di psichiatria, ospedali psichiatrici giudiziari – ora Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza –, residenze sanitarie e assistenziali), il ricorso ai mezzi di contenzione è spesso utilizzato dal personale sanitario come «misura di comodo» dal momento che permette di sedare i pazienti più difficili e tale scelta è frequentemente giustificata dalla «penuria di personale»<sup>71</sup>.

Le pratiche contenitive vengono dunque impiegate come strumenti asseritamente terapeutici che si risolvono in una modalità di compressione della libertà personale senza alcuna giustificazione sanitaria. Peraltro, nel nostro ordinamento, nessuna norma di legge indica quali azioni possono essere ricomprese sotto l'ombrello dei trattamenti sanitari coattivi e perciò sono considerate legittime e quali, invece, si pongono al di là della legalità costituzionale. Il trattamento sanitario descritto dall'art. 35, legge n. 833 del 1978 è talvolta indicato come il viatico per giustificare azioni distanti dall'obiettivo di curare e ripristinare la salute del destinatario a tal punto che in diverse occasioni il personale sanitario fa rientrare in questa fattispecie le procedure contenitive.

<sup>68</sup> COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *La contenzione: problemi bioetici*, 23 aprile 2015, 3 ha messo in luce l'anti-terapeuticità e la dannosità della contenzione, rilevando che il relativo superamento è necessario e possibile.

<sup>69</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *La contenzione meccanica*, XVII Legislatura, spec. 13.

<sup>70</sup> COMITATO EUROPEO PER LA PREVENZIONE DELLA TORTURA, DELLE PENE E DEI TRATTAMENTI INUMANI E DEGRADANTI, *Mezzi di contenzione in istituti psichiatrici per adulti*, Estratto dal 16° rapporto Generale del CPT, 2006, 1-4, premesso che «in numerosi istituti psichiatrici, il ricorso a mezzi di contenzione limitativi della libertà di movimento dei pazienti agitati e/o violenti può essere talvolta necessario», rileva che «purtroppo [...] in numerosi istituti visitati, ci sia un ricorso eccessivo ai mezzi di contenzione» (§ 36). Coeva è la denuncia del Parlamento europeo, attraverso la Risoluzione 2006/2058(INI), *Migliorare la salute mentale della popolazione. Verso una strategia sulla salute mentale per l'Unione europea*, con la quale ha rilevato che «il ricorso alla forza» e «la somministrazione coatta di farmaci» sono misure controproducenti che dovrebbero «essere limitat[e] nel tempo e, nella misura del possibile, essere regolarmente rivedut[e] ed effettuat[e] con il consenso del paziente» (§ 33) e che, in ogni caso, sarebbe necessario «evita[re] qualsiasi forma di restrizione della libertà personale» (§ 34). Va inoltre osservato che, sebbene né la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, né l'art. 5 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali vietino espressamente la contenzione, offrono comunque spunti interpretativi in tal senso. In particolare, la CEDU tutela la libertà personale e ne consente la limitazione in caso di malattia mentale, a condizione che vi sia proporzionalità tra la gravità della patologia e le misure adottate per ricondurre la persona malata a uno stato di equilibrio psichico (Corte EDU, causa *Kadusic c. Svizzera*, 9 gennaio 2018, §§ 38-60), ovvero per scongiurare che lo stato acuto della malattia possa indurre la persona a recare danno a sé o ad altri (Corte EDU, causa *Hutchison Reid c. Regno Unito*, 20 febbraio 2003, § 55). Sebbene in passato il Giudice di Strasburgo abbia ritenuto che la contenzione non possa essere considerata un trattamento inumano o degradante quando ritenuta terapeuticamente necessaria (Corte EDU, causa *Herczegfalvy c. Austria*, 24 settembre 1992 §§ 31-34), in tempi più recenti ha precisato che l'aggressività del paziente psichiatrico deve risultare talmente incontrollabile da non poter essere arginata con nessun'altra procedura di natura sanitaria (Corte EDU, causa *Wiktorko c. Polonia*, 31 marzo 2009 e causa *Bureš c. Repubblica Ceca*, 18 ottobre 2012).

<sup>71</sup> COMITATO EUROPEO PER LA PREVENZIONE DELLA TORTURA, DELLE PENE E DEI TRATTAMENTI INUMANI E DEGRADANTI, *Mezzi di contenzione in istituti psichiatrici per adulti*, cit., spec. 4.



La contenzione – salvo che si verifichi per un breve attimo<sup>72</sup> – non è indicata come trattamento sanitario in alcuna legge o atto con forza di legge<sup>73</sup>, mentre sussistono indicazioni normative che depongono a suo sfavore, a partire dall'art. 13, quarto comma, Cost. Inoltre, la norma che dichiara leciti i trattamenti sanitari coattivi sancisce che devono in ogni caso essere «accompagnati da iniziative rivolte ad assicurare il consenso e la partecipazione da parte di chi vi è obbligato» (art. 33, quarto comma, legge n. 833 del 1978)<sup>74</sup>.

La contenzione, infatti, non rappresenta una “cura” e non è funzionale all'esecuzione di diagnosi; piuttosto, si configura come un «presidio» che assolve a «una mera funzione di tipo “cautelare”»<sup>75</sup>. La stessa medicina ritiene nulli e dannosi gli effetti di questa pratica anche sotto il profilo strettamente psichico, poiché essa «produce anche “dolore mentale”» e, più precisamente, «senso di annientamento, diminuzione dell'autostima, depressione»<sup>76</sup>. Né essa può essere considerata come forma lecita di altra restrizione della libertà personale ai sensi dell'art. 13, secondo comma, Cost., perché si risolve in una sopraffazione dell'autorità nei confronti del soggetto che la subisce, impartendo «una ferita radicale alla persona e alla sua dignità»<sup>77</sup>.

Tale pratica, inoltre, comprime «significativamente la capacità dell'individuo di autodeterminarsi, senza che ciò costituisca la reazione a un qualche fatto illecito»<sup>78</sup>; un effetto che risulta ancor più grave nel caso di specie, poiché la misura viene adottata nei confronti di persone la cui unica “colpa” è quella di essere fuggite dal proprio Paese in cerca di condizioni di vita migliori.

La “impropria” somministrazione di psicofarmaci agli immigrati trattenuti nei CPR si pone in evidente contrasto con l'art. 19, secondo comma, lett. d-bis), T.U. sull'immigrazione<sup>79</sup>. Se la persona immigrata

<sup>72</sup> Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *op. cit.*, 16 sostiene che si possono «utilizzare a mo' di esempio contenzioni istantanee, messe in atto per impedire atti autolesionistici, o le contenzioni nei confronti di pazienti incoscienti e a rischio cadute» dal momento che «l'assoluta temporaneità e la breve durata della pratica sono in questo caso funzionali a fronteggiare una situazione di momentanea emergenza, attraverso la quale la persona recupera la “capacità di autodeterminarsi”».

<sup>73</sup> In questo senso si vedano M. MASSA, *La contenzione. Profili costituzionali: diritti e libertà*, in S. ROSSI (a cura di), *Il nodo della contenzione. Diritto, psichiatria e dignità della persona*, Merano, 2015, 91 ad avviso del quale «la contenzione non può mai considerarsi legittima» perché manca una legge che disciplina i casi e i modi in cui può essere praticata. In questo senso si è espresso anche D. PICCIONE, *I profili costituzionali della contenzione in una (insoddisfacente) sentenza della Corte di cassazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2019, spec. 2416.

<sup>74</sup> Sul punto si veda ancora Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *op. cit.*, 17.

<sup>75</sup> Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 2437 del 2009, la quale prosegue affermando che la contenzione «non ha né una finalità curativa né produce materialmente l'effetto di migliorare le condizioni di salute del paziente».

<sup>76</sup> CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO, Intesa del 28 aprile 2022, allegato *Per il superamento della contenzione meccanica nei luoghi di cura*, 3.

<sup>77</sup> S. ROSSI, *La dignità offesa. Contenzione e diritti della persona*, in ID. (a cura di), *Il nodo della contenzione*, cit. 382.

<sup>78</sup> M. CAREDDA, *Introduzione all'analisi comparata: riflessioni critiche e ambito dello studio*, in M. CARDANO, A. ALGOSTINO, M. CAREDDA, L. GARIGLIO, C. PARDINI (a cura di), *La contenzione del paziente psichiatrico. Un'indagine sociologica e giuridica*, Bologna, 2020, 71.

<sup>79</sup> Un caso di malasanità psichiatrica e di disfunzionalità dei Centri di permanenza per i rimpatri è rappresentato dalla vicenda di Wissem Ben Abdel Latif. Nel 2021, dopo essere stato trattenuto in un CPR, dove aveva manifestato evidenti segni di disagio psichico, è stato verosimilmente sottoposto a una massiccia somministrazione di psicofarmaci, che ne ha compromesso anche le condizioni fisiche. Di conseguenza, è stato ricoverato in due

irregolarmente in Italia necessita di psicofarmaci, per ciò stesso, non può essere dichiarata idonea al trattenimento all'interno dei luoghi «di marginalità sociale, confino e sottrazione temporanea allo sguardo della collettività di persone che le Autorità non intendono includere, ma che al tempo stesso non riescono nemmeno ad allontanare»<sup>80</sup>. Qualora invece le patologie psichiatriche dovessero manifestarsi durante la detenzione amministrativa, dovrebbero costituire motivo di rilascio e di trasferimento presso una struttura sanitaria in grado di approntare le cure necessarie. Si giunge così a una contraddizione perché, da un lato, l'ordinamento riconosce la tutela della salute come causa ostativa all'espulsione e come fondamento per ottenere un titolo di soggiorno; dall'altro lato, la prassi amministrativa e l'assetto organizzativo dei CPR producono condizioni che non favoriscono e, anzi, impediscono la tutela del diritto sancito dall'art. 32 Cost.

A cascata, si verifica la lesione di una serie di principi relativi alla garanzia dei diritti fondamentali, a partire dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che, benché non faccia esplicito riferimento alla salute, sancisce il divieto di tortura o di trattamenti inumani e degradanti. Com'è noto, la giurisprudenza della Corte EDU ha esteso il principio sino ad affermare il «divieto di infliggere, anche indirettamente, trattamenti inumani e degradanti»<sup>81</sup>; di conseguenza, sembra debbano essere ritenuti non conformi alla Convenzione tutti i provvedimenti di trattenimento nei Centri di permanenza per i rimpatri una volta appurato che vi sono ospitate persone che soffrono di patologie psichiatriche, ovvero che le condizioni detentive sono *trigger*, cioè fattori scatenanti la malattia mentale.

Di particolare rilievo è la condanna del Governo italiano da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo pronunciata nel luglio scorso. Il Giudice di Strasburgo ha censurato il trattenimento, protrattosi per nove mesi, presso il Centro di permanenza per il rimpatrio di Roma Ponte Galeria di una donna affetta da disturbi psichiatrici<sup>82</sup>. La Corte EDU ha quindi adottato un provvedimento cautelare d'urgenza con il quale ha ordinato il trasferimento della donna in una struttura idonea alla cura, fondando la propria decisione sul principio secondo cui il trattenimento in un CPR di una persona affetta da gravi patologie psichiatriche costituisce, di per sé, una violazione del divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti<sup>83</sup>.

---

diverse strutture ospedaliere, prima a Ostia e poi a Roma, dove è deceduto in un reparto psichiatrico, durante una contenzione farmacologica protrattasi per oltre cento ore. È attualmente in corso un processo penale a carico dell'infermiere, imputato di omicidio colposo e falso in atto pubblico. Per una descrizione più approfondita della vicenda si rimanda a *Wissem, morto nelle mani dello Stato*, in *meltingpot*, 10 aprile 2025, <https://www.meltingpot.org/2025/04/wissem-morto-nella-mani-dello-stato/>.

<sup>80</sup> GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *op. cit.*, 3. E prosegue, «Come se l'individuo smettesse di essere persona con una propria totalità umana da preservare nella sua intrinseca dignità, dimensione sociale, culturale relazionale e religiosa per essere ridotta esclusivamente a corpo da trattenere e confinare».

<sup>81</sup> Corte EDU, causa n. 7509/08, *Caso Contrada c. Italia*, pubblicata l'11 maggio 2014.

<sup>82</sup> Corte EDU, provvedimento cautelare d'urgenza n. 17499/24, adottato il 3 luglio 2024, *Caso A.Z. c. Italia*.

<sup>83</sup> Appare particolarmente significativo il testo del ricorso presentato alla Corte EDU, con il quale le ricorrenti – una deputata, un'etnopsichiatra e un'avvocata – hanno documentato quanto emerso dall'ispezione condotta all'interno del CPR romano, denunciando condizioni detentive inumane e degradanti, aggravate da carenze igienico-sanitarie, assenza di presidi medici e psicologici adeguati e mancanza di ogni tipo di attività educativa o culturale. Tra gli aspetti più gravi segnalati vi è anche in questo caso l'uso massiccio e non supervisionato di psicofarmaci, documentato proprio dalle annotazioni dell'ente gestore del centro – una sorta di “diario di bordo”

Appare senza dubbio allarmante la circostanza che lungo l'intero percorso di trattenimento nessuno degli attori istituzionali coinvolti abbia rilevato criticità connesse alla detenzione. Non il personale socio-sanitario operante nel centro, che ha addirittura collocato la donna in una cella di isolamento per tutta la durata della permanenza; non la Questura, che ha avallato le ripetute richieste di proroga al trattenimento; non il giudice di pace, che ha sistematicamente convalidato le proroghe. Tutto ciò dà prova di un colpevole silenzio istituzionale che evidenzia una preoccupante normalizzazione della violenza amministrativa<sup>84</sup>.

Di fronte a un quadro di sistematica violazione dei diritti fondamentali all'interno dei Centri di permanenza per i rimpatri, non sorprende che anche gli operatori sanitari si siano attivati per denunciare lo *status quo*, a partire dall'allarme sollevato dall'Ufficio Regionale Europeo dell'Organizzazione Mondiale della Sanità sui gravi rischi che la detenzione amministrativa comporta per la salute delle persone migranti, avviando altresì azioni di sensibilizzazione volte a garantire un'effettiva valutazione dell'idoneità al trattenimento<sup>85</sup>. In particolare, la rete coordinata dalla Società Italiana di Medicina delle Migrazioni, ha denunciato l'inefficacia dell'attuale sistema sotto il profilo della sanità pubblica; secondo quanto evidenziato, infatti, i CPR non sono in grado di garantire i livelli essenziali di assistenza e si configurano come realtà patogene, che contribuiscono ad aggravare le condizioni di salute delle persone trattenute<sup>86</sup>.

In un contesto tanto compromesso, nel quale la tutela della salute risulta negata proprio in alcuni dei luoghi che dovrebbero garantirla, emerge con forza la necessità di ripensare il nostro modello di gestione del fenomeno migratorio, riservando una particolare attenzione alla tutela della salute delle persone coinvolte.

---

– che ha rivelato una prassi riconducibile alla contenzione farmacologica. Secondo le ricorrenti, questa pratica compromette la salute delle persone trattenute e, soprattutto, rappresenta una forma di controllo e repressione impiegata tanto nei confronti di soggetti senza patologie psichiatriche – a cui vengono somministrati psicofarmaci in assenza di effettive indicazioni cliniche – quanto verso persone affette da disturbi mentali, che tuttavia non vengono inserite in alcun percorso terapeutico o riabilitativo. Il ricorso ha inteso sottoporre all'attenzione della Corte europea dei diritti dell'uomo non solo il caso individuale, ma anche la situazione di sistematica negazione del diritto alla salute, di medicalizzazione del disagio e di reiterazione dell'uso della forza da parte del personale, veicolata attraverso pratiche di contenzione farmacologica incompatibili con i principi fondamentali del diritto nazionale e internazionale. Dall'indagine condotta da L. RONTI, L. FIGONI, *Rinchiusi e sedati: l'abuso quotidiano di psicofarmaci nei Cpr italiani*, cit., si evince che nel CPR di Roma Ponte Galeria in 17 giorni (il mese di riferimento è giugno 2024) sono state acquistate 92 confezioni di psicofarmaci per 79 persone trattenute.

<sup>84</sup> Fenomeno efficacemente descritto da M. BORGHI, *Per una sostanziale revisione del diritto cantonale in materia sociopsichiatrica*, in *Rivista ticinese di diritto*, I/2011, 403, il quale afferma che «un'esistente "prassi" istituzionale, pseudomedico-assistenziale», quando «applicata regolarmente da un'istituzionale qualificata come medica, è considerata "normale", la sua frequenza ingenera una sorta di "normalizzazione", spesso consegnata in "norme" nella formula di protocolli, di regolamenti interni, ecc. che di fatto "legalizzano" le misure a cui si applicano e così facendo le "legittimano"». In questo modo si afferma «un'accettabilità giuridica (secondo un malcompreso principio di legalità) e sociale» che determina «formalmente le regole per l'applicazione di pratiche mediche controverse precisando come applicarle, ma occultando la domanda fondamentale sul piano dei diritti dell'uomo, e pregiudiziale, se applicarle».

<sup>85</sup> WHO REGIONAL OFFICE FOR EUROPE, *Addressing the health challenges in immigration detention, and alternatives to detention: a country implementation guide*, Copenhagen, 2022.

<sup>86</sup> ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, RETE "MAI PIÙ LAGER – NO AI CPR", SOCIETÀ ITALIANA DI MEDICINA DELLE MIGRAZIONI, *op. cit.*, 2. V. inoltre D. ALIPRANDI, *CPR, alternative alla disumanità: dalla prevenzione alle "case management"*, in *Il dubbio*, 18 febbraio 2024.

Già nel 1968 Franco Basaglia, in un'intervista rilasciata a Sergio Zavoli, denunciava l'esistenza di due psichiatrie: una per i ricchi e una per i poveri<sup>87</sup>. Oggi, a quella distinzione pare debba esserne aggiunta un'altra: una psichiatria per i cittadini e una per gli immigrati extracomunitari. L'universalità del Sistema sanitario nazionale dovrebbe, invero, «garantire a tutti l'opportunità di ottenere un dato *target* di livello di salute, indipendentemente dalle condizioni economiche, sociali e ambientali»<sup>88</sup>; la tutela della salute delle persone immigrate non può dunque esaurirsi nel trattamento dei soli sintomi, poiché richiede una presa in carico complessa, che tenga conto dell'anamnesi individuale, del viaggio migratorio e delle condizioni di vita nel Paese di arrivo.

Affinché ciò possa realizzarsi, è indispensabile depurare le pratiche di accoglienza e di “gestione” dell'immigrazione da forme di razzismo istituzionale<sup>89</sup> che compromettono la salute mentale delle persone immigrate e, soprattutto, che producono effetti negativi sull'intero tessuto sociale, ostacolando *in primis* i percorsi di integrazione, di partecipazione e di inclusione degli stranieri nella vita del Paese ospitante<sup>90</sup>. Assistiamo invece a un drammatico capovolgimento della logica di accoglienza delineata dall'art. 10, terzo comma, Cost., atteso che la permanenza nel Paese d'approdo, anziché rappresentare un'occasione di riscatto o di cura, si trasforma spesso nella causa primaria di un deterioramento progressivo, aggravato talora da forme di sfruttamento lavorativo, da condizioni abitative inadeguate, dalla marginalizzazione sociale e dal limitato accesso ai servizi sociosanitari.

Peraltro, e paradossalmente, i Centri di permanenza per i rimpatri riproducono quelle stesse “istituzioni totali” dalle quali il nostro ordinamento ha cercato di emanciparsi, dapprima con la legge n. 180 del 1978, che ha disposto la chiusura dei manicomi e, successivamente, con la legge 30 maggio 2014, n. 81, che ha sancito l'abolizione degli ospedali psichiatrici giudiziari; interventi legislativi che hanno rappresentato tappe fondamentali nel ribadire il principio della centralità della persona e il rifiuto della segregazione come risposta al disagio<sup>91</sup>.

In netto contrasto con questo percorso culturale, la detenzione amministrativa degli immigrati irregolari reintroduce l'ambiente chiuso e coercitivo, che non solo ostacola l'erogazione delle cure, ma contribuisce anche a generare o aggravare la sofferenza psichica. I Centri di permanenza per i rimpatri, pertanto, si configurano come un vero e proprio *vulnus* costituzionale, giacché mettono in discussione l'idea della salute come diritto universale e rivelano l'incoerenza di un sistema che, pur proclamando

<sup>87</sup> S. ZAVOLI, *I giardini di Abele*, RAI – Radiotelevisione italiana, 30 dicembre 1968.

<sup>88</sup> C. F. GUIDI, A. PETRETTO, *Cura della salute e migrazione: un'analisi comparata sotto il profilo economico finanziario*, in *Rivista AIC*, 4/2017, 6.

<sup>89</sup> Di razzismo istituzionale riferiscono, fra gli altri, T. CASADEI, *Percorsi per una teoria aggiornata del razzismo istituzionale*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 4, 2007, 5-12; L. FERRAJOLI, *Fuori legge*, in *il manifesto* 11 settembre 2009, <https://ilmanifesto.it/archivio/2003153163>; C. BARTOLI, *Razzisti per legge. L'Italia che discrimina*, Roma-Bari, 2012, spec. 3-39. Il termine è peraltro utilizzato anche a livello internazionale. Ad esempio, nel febbraio 1999, il SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT BY COMMAND OF HER MAJESTY ha presentato al Parlamento britannico il report *The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an inquiry by Sir William Macpherson of Cluny advised by Tom Cook, the right reverend dr. John Sentamu, dr. Richard Stone*, il cui Capitolo VI è dedicato al razzismo, e nei paragrafi 6.6 e 6.45 si fa esplicito riferimento proprio al concetto di “Institutional racism”.

<sup>90</sup> Di questo si occupa R. BENEDEUCE, *op. cit.*, spec. 3-4.

<sup>91</sup> In termini generali v. L. CHIEFFI, *La psichiatria sociale di comunità nell'insegnamento di Franco Basaglia*, in *BioLaw Journal*, 2, 2024, 1-2.

uguaglianza e dignità, continua a tollerare pratiche di esclusione, contenzione e abbandono nei confronti delle persone che si trovano in condizioni di difficoltà, ai margini della società e privo di reale riconoscimento da parte dell'ordinamento.

*Chapter 2*







## La privazione di libertà dello straniero irregolare. Le forme mutevoli di una libertà minore

Luca Masera\*

THE DEPRIVATION OF LIBERTY OF THE IRREGULAR MIGRANT: THE SHIFTING FORMS OF A LESSER FREEDOM

**ABSTRACT:** The paper analyzes the evolution of the various measures with which, since the end of the last century, the irregular aliens has been deprived of their liberty: first with deprivation of liberty in criminal cases, then with administrative detention in Detention Centers for Repatriation and Hotspots. The text reconstructs the complex events that accompanied the development of this discipline on personal liberty for irregular aliens, seeking to highlight the reasons behind this development and its critical issues.

**KEYWORDS:** Irregular aliens; deprivation of liberty; administrative detention of aliens; border areas.

**ABSTRACT:** Il lavoro analizza l'evoluzione delle diverse misure con cui, a partire dalla fine del secolo scorso, il legislatore è intervenuto sulla libertà dello straniero irregolare: prima con la privazione di libertà in sede penale, poi con la detenzione amministrativa nei Centri di permanenza per il rimpatrio e negli *hotspot*. Il testo ricostruisce le complesse vicende che hanno accompagnato lo sviluppo della disciplina *ad hoc* in tema di libertà personale per gli stranieri irregolari, cercando di mettere in luce le ragioni alla base di tale sviluppo e le sue criticità.

**PAROLE CHIAVE:** Stranieri irregolari; privazione della libertà personale; detenzione amministrativa degli stranieri; zone di frontiera.

**SOMMARIO:** 1. Premessa – 2. Il carcere per lo straniero irregolare: l'incarcerazione di massa nei primi dieci anni del nuovo secolo e le ragioni del suo superamento – 2.1. La legge Bossi-Fini del 2002 e l'inizio dell'approccio securitario al tema dell'immigrazione – 2.2. La c.d. direttiva rimpatri e l'illegittimità comunitaria della pena detentiva per gli stranieri irregolari - 2.2.1. Il dibattito antecedente ad *El Dridi* e la centralità dei diritti fondamentali – 2.2.2. L'argomento dell'efficacia del sistema di rimpatrio nella giurisprudenza della Corte di giustizia UE – 2.2.3. Il paradosso di una giurisprudenza garantista motivata in termini efficientisti – 2.3. Conclusioni – 3. La detenzione amministrativa nei Centri di permanenza per il rimpatrio: profili di legittimità costituzionale ed europea – 3.1. Premessa – 3.2. Legittimità costituzionale – 3.3. Legittimità convenzionale – 3.4. Legittimità comunitaria – 3.5. Conclusioni – 4. Le forme di detenzione *extra ordinem* praticate negli *hotspot* e nelle zone di frontiera – 4.1. La

\* Professore Ordinario di diritto penale presso l'Università degli studi di Brescia. Mail: [luca.masera@unibs.it](mailto:luca.masera@unibs.it). Contributo sottoposto a referaggio anonimo.



detenzione senza base legale nei centri di accoglienza – 4.2. L'intervento del 2015 e la nascita dei cd. *hotspot* – 4.3. Gli interventi del 2017 e del 2018 – 4.4. Conclusioni – 5. Note conclusive.

## 1. Premessa

**S**ino a poco meno di 30 anni fa, l'ordinamento italiano non prevedeva a carico dello straniero presente irregolarmente sul territorio dello Stato alcuna misura limitativa della libertà personale. Tutto è cambiato a partire dal 1998, con l'approvazione del Testo unico sull'immigrazione, che per la prima volta ha introdotto l'istituto della *detenzione amministrativa* per lo straniero extracomunitario non in regola con la disciplina sul soggiorno. Da quel momento, il tema della privazione della libertà dello straniero irregolare è stato al centro di un susseguirsi incessante di modifiche e di riforme, così come di importanti decisioni giudiziarie presso le Corti nazionali ed europee; negli anni, come vedremo, sono cambiati i nomi, i modi, i tempi ed i luoghi della detenzione dello straniero irregolare, ma essa è rimasta un elemento costante nella gestione dei fenomeni migratori. Piuttosto che procedere ad un'analisi in chiave cronologica delle complesse vicende che hanno interessato la libertà personale degli stranieri, adotteremo una più funzionale ricostruzione in chiave *topologica* del tema, esporremo cioè la tematica prendendo in esame i *diversi luoghi* in cui si attua la privazione di libertà. Partiremo dal *carcere*, in cui sino ad un recente passato potevano essere rinchiusi gli stranieri che si rendano responsabili di reati legati alla loro condizione di *sans papier*; passeremo poi ai *Centri di permanenza per il rimpatrio*, dove vengono trattenuti gli stranieri in vista del rimpatrio; e ci sposteremo infine nei cd. *hotspot*, strutture dedicate all'accoglienza degli stranieri nelle zone di frontiera o di primo sbarco, che negli anni sono state trasformate in luoghi di detenzione in attesa dell'identificazione o della valutazione della richiesta di protezione internazionale.

## 2. Il carcere per lo straniero irregolare: l'incarcerazione di massa nei primi dieci anni del nuovo secolo e le ragioni del suo superamento

In molti Paesi, tra cui l'Italia, la condotta di ingresso o soggiorno irregolare viene sanzionata penalmente, ma raramente la mera irregolarità amministrativa conduce effettivamente in carcere lo straniero. *Oggi, in Italia*, fare ingresso o soggiornare irregolarmente configura il reato di cui all'art. 10-bis d.lgs. 286/1998 (Testo Unico sull'Immigrazione, di seguito TUI), così come sono penalmente sanzionate all'art. 14 co. 5-ter e 5-quater TUI le condotte di inottemperanza all'ordine di allontanamento disposto dall'autorità di polizia in esecuzione di un provvedimento di espulsione: in entrambe le ipotesi, però, è comminata solo la *pena pecuniaria*, sia pure di elevata entità (da 5.000 a 10.000 euro per l'ingresso o soggiorno, irregolari, da 10.000 a 20.000 euro per le ipotesi di inottemperanza all'ordine di allontanamento, da 15.000 a 30.000 nei casi inottemperanza reiterata). La pena detentiva è prevista solo per le ipotesi di violazione del divieto di reingresso dello straniero effettivamente rimpatriato in esecuzione di un provvedimento di espulsione; ma si tratta di casi di non così frequente verifica.

Vi è stato tuttavia quasi un decennio, *tra il 2004 ed il 2011*, in cui il *reato di inottemperanza all'ordine di allontanamento* era punito con la pena della *reclusione da uno a quattro anni* (limite di pena che all'epoca consentiva di disporre la custodia cautelare in carcere), con previsione dell'arresto obbligatorio, anche fuori dei casi di flagranza, e della celebrazione del processo con rito direttissimo

(procedura accelerata, disciplinata agli art. 449 ss. del codice di procedura penale, che non prevede la celebrazione dell'udienza preliminare). In quegli anni (come del resto tuttora) era altissimo il numero di stranieri espulsi ma non effettivamente rimpatriati, cui veniva ordinato di fare ritorno nel proprio Paese, e che rimanendo in Italia irregolarmente si rendevano responsabili di tale reato; considerato poi come nell'ordinamento italiano viga il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, che imponeva di portare a processo tutte le ipotesi di reato segnalate dall'autorità di polizia, nei sette anni in cui è stato punito con la pena della reclusione il reato di inottemperanza ha portato in *carcere migliaia di stranieri*, rappresentando il secondo reato (dopo il furto) per il quale venivano celebrati più processi nei Tribunali penali italiani. Nel periodo ora in considerazione, dunque, è stata la detenzione in sede penale la forma di privazione di libertà più di frequente applicata nei confronti dello straniero irregolare, con il carcere a rappresentare una possibilità concreta anche per chi non aveva commesso altro fatto illecito, che quello di rimanere in Italia in violazione dell'ordine di allontanamento: l'associazione tra "clandestinità" e pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico, così diffusa a livello di comunicazione, si era tradotta giuridicamente in una vera e propria *criminalizzazione* della condizione di *irregolarità* del soggiorno. Dal momento che un così vasto ricorso alla sanzione penale detentiva rappresenta un *unicum* nella storia recente, anche a livello europeo, di seguito daremo brevemente conto delle ragioni che hanno portato a tale scelta e soprattutto dei fattori che hanno portato nel 2011 al suo superamento.

## 2.1. La legge Bossi-Fini del 2002 e l'inizio dell'approccio securitario al tema dell'immigrazione

La campagna elettorale per le elezioni politiche del 2001 è stata la prima occasione in cui il tema del contrasto all'immigrazione irregolare ha assunto un ruolo centrale nel dibattito politico-mediatico. La coalizione di centro-destra (ed in particolare i due partiti collocati più a destra dello schieramento, Alleanza nazionale e Lega nord) aveva insistito moltissimo sul pericolo per la sicurezza dei cittadini rappresentato dagli stranieri presenti irregolarmente sul territorio, e sulla conseguente necessità di rendere più duro il sistema di contrasto all'immigrazione illegale predisposto nel TUI approvato nella precedente legislatura dalla maggioranza di centro-sinistra. Conseguito un ampio successo elettorale, il tema dell'immigrazione è tra le priorità dell'agenda governativa, e dopo qualche mese viene varata una ampia riforma del TUI (l. 30.7.2002, n. 189, cd. legge Bossi-Fini, dal nome dei leader dei due partiti di destra ricordati sopra), che inasprisce in modo significativo la reazione punitiva nei confronti dello straniero irregolare.

All'interno di un generale irrigidimento delle procedure amministrative di rimpatrio (con, in particolare, il passaggio dalla partenza volontaria al rimpatrio coattivo a mezzo della forza pubblica come modalità ordinaria di esecuzione delle decisioni di allontanamento), la modifica più significativa in *materia penale* introdotta con la riforma consisteva nella previsione di un *reato contravvenzionale* (punito con l'arresto da sei mesi ad un anno) a carico dello *straniero inottemperante all'ordine di allontanamento* impartitogli dal questore quando non fosse stato possibile procedere immediatamente al suo rimpatrio o quando non fosse stato possibile trattenere lo straniero in un centro di detenzione amministrativa (art. 14 co. 5-ter TUI); in via poi del tutto eccezionale, trattandosi di una mera contravvenzione, il co. 5-*quinquies* dell'art. 14 disponeva l'arresto obbligatorio dell'autore del fatto.

Proprio l'evidente irragionevolezza di prevedere come obbligatoria l'applicazione della misura pre-cautelare dell'arresto per un reato in relazione al quale, trattandosi di una semplice contravvenzione, il giudice non aveva poi la possibilità in sede di convalida di disporre alcuna misura cautelare limitativa della libertà (con l'assurdo risultato di udienze di convalida dell'arresto destinate inevitabilmente a concludersi con l'immediata rimessione in libertà dell'arrestato, se non responsabile di altro reato), aveva indotto nel luglio del 2004 la Corte costituzionale<sup>1</sup> a dichiarare *l'incostituzionalità della previsione dell'arresto obbligatorio* per violazione degli artt. 3 e 13 Cost.

La reazione del legislatore alla censura di costituzionalità era intervenuta in tempi rapidissimi. Già nel mese di settembre veniva emanato un decreto-legge (d.l. 14.9.2004, n. 241, conv. in l. 12.11.2004, n. 271), che trasformava il reato di inottemperanza all'ordine di allontanamento da contravvenzione in *delitto*, punito con la pena della *reclusione da uno a quattro anni* (art. 14 co. 5-ter TUI) o da *uno a cinque anni* nei casi di reiterazione (art. 14 co. 5-quater TUI): un quadro editale che consentiva, ai sensi dell'art. 280 co. 2 c.p.p., l'applicazione della *custodia cautelare in carcere*, superando così i rilievi di irragionevolezza formulati dalla Corte costituzionale.

Nei quasi sette anni in cui sono rimaste in vigore, tali figure delittuose hanno rappresentato, come già accennato, uno dei titoli di reato più ricorrenti davanti ai giudici penali italiani, al punto da interessare in molti distretti di Corte d'appello quasi la *metà di tutti i processi* che venivano celebrati con il *rito direttissimo* (previsto come obbligatorio per i delitti in questione dall'art. 14 co. 5-quinquies TUI), e da comportare per moltissimi stranieri (specie nei casi di irregolarità "recidiva") l'effettivo ingresso nel circuito carcerario. In questi anni in Italia ad uno straniero bastava non essere in regola con la disciplina amministrativa sul soggiorno, in quanto residente in Italia in violazione di un ordine questorile di allontanamento, per diventare a tutti gli effetti un *criminale*, responsabile di un delitto per il quale era previsto addirittura l'arresto obbligatorio, come per le forme più pericolose di criminalità.

Nella prima occasione in cui il legislatore ha inteso adottare un approccio securitario in tema di immigrazione, il ricorso alla *detenzione in sede penale* ha rappresentato dunque il fulcro della risposta repressiva, con l'identificazione del clandestino come criminale a fare da sostegno narrativo alla scelta di incriminazione.

Tale disegno di procedere ad una criminalizzazione di massa degli stranieri irregolare ha incontrato, per la verità, non poche resistenze da parte della giurisprudenza, specie di merito. L'interpretazione estensiva della clausola del "senza giustificato motivo", presente nella formulazione della fattispecie di cui all'art. 14 co. 5-ter, TUI, o la rigorosa verifica che l'ordine di allontanamento trasgredito dallo straniero non fosse affetto da vizi procedurali che ne inficiassero la legittimità, sono stati gli strumenti che molti giudici di merito hanno utilizzato per ridurre la portata applicativa della fattispecie<sup>2</sup>. Non sono poi mancate, ed anzi sono state numerosissime, le occasioni in cui è stata eccepita l'incostituzionalità della fattispecie incriminatrice; ma la Corte costituzionale, pur non lesinando critiche anche

<sup>1</sup> C. COST., 15.7.2004, n. 223: per un commento, cfr. la nota di E. CALCAGNO, *Permanenza illecita nel territorio dello Stato: illegittimità costituzionale e limiti applicativi*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, 304 ss.

<sup>2</sup> Per un'analisi della giurisprudenza relativa al delitto di cui all'art. 14 co. 5-ter, TUI cfr. per tutti L. MASERA, *Art. 14 t.u. imm.*, in E. DOLCINI, G.L. GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, V ed., Milano, IV, 2021, 1618 ss.



severe alla politica di criminalizzazione di massa del legislatore<sup>3</sup>, ha comunque sempre ritenuto che essa rientrasse nella sfera di discrezionalità politica di esclusiva pertinenza del potere legislativo.

## 2.2. La c.d. direttiva rimpatri e l'illegittimità comunitaria della pena detentiva per gli stranieri irregolari

A porre fine a questo sovra-utilizzo della sanzione penale in chiave demagogica e discriminatoria, è infine intervenuta la Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza *El Dridi* dell'aprile 2011<sup>4</sup>, che ha affermato l'incompatibilità del delitto di cui all'art. 14 co. 5-ter TUI con la c.d. direttiva rimpatri (dir. 2008/115/CE). Una decisione che non soltanto ha portato alla scarcerazione o al proscioglimento delle centinaia di stranieri detenuti o sotto processo per questo reato, ma ha costretto il legislatore italiano a ristrutturare in modo conforme alla direttiva l'intero sistema dei rimpatri con il d.l. 23.6.2011, n. 89. Senza alcuna pretesa di procedere ad un'analisi esaustiva di tale pronuncia<sup>5</sup>, vogliamo in questa sede limitarci ad alcune considerazioni in relazione al ruolo che la tutela della libertà dello straniero ha giocato nel condurre ad una decisione dagli effetti così significativi.

### 2.2.1. Il dibattito antecedente ad *El Dridi* e la centralità dei diritti fondamentali

Il *dibattito interno* antecedente alla sentenza *El Dridi* si era interamente sviluppato intorno alla questione dei *diritti fondamentali* riconosciuti dalla normativa europea allo straniero.

I sostenitori della tesi dell'incompatibilità tra l'art. 14 TUI e la direttiva avevano preso le mosse dal constatare come la direttiva individuasse come sue precipue finalità l'implementazione di una "*politica efficace*" in tema di allontanamento e rimpatrio, da un lato, e la garanzia che «le persone siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno *rispetto dei loro diritti fondamentali* e della loro dignità», dall'altro<sup>6</sup>. Gli artt. 15 e 16 della stessa, prevedendo che la detenzione amministrativa finalizzata

<sup>3</sup> Cfr. in particolare C. COST., 22.1.2007, n. 22, in *Dir. imm. citt.*, 1, 2007, 173, con nota di G. SAVIO, dove la Corte, nel rigettare l'eccezione di incostituzionalità, trova comunque l'occasione di osservare come «il quadro normativo in materia di sanzioni per l'ingresso o il trattenimento illecito di stranieri nel territorio nazionale, risultante dalle modificazioni che si sono succedute negli ultimi anni, anche per interventi legislativi successivi a pronunce di questa Corte, presenta *squilibri, sproporzioni e disarmonie*, tali da rendere problematica la verifica di compatibilità con i principi costituzionali di uguaglianza e di proporzionalità della pena e con la finalità rieducativa della stessa».

<sup>4</sup> CGUE, sez. I, 28.4.2011, C-61/11 PPU, *El Dridi*.

<sup>5</sup> Per un commento a tale decisione, cfr., *ex multis*, M.T. COLLICA, *Gli effetti della direttiva rimpatri sul diritto vigente*, in *Dir. pen. cont.* 24.6.2011; A. DI MARTINO, R. RAFFAELLI, *La libertà di Bertoldo: «direttiva rimpatri» e diritto penale italiano*, in *Dir. pen. cont.*, 26.7.2011; C. FAVILLI, *Il reato di inottemperanza all'ordine di allontanamento del questore di fronte alla Corte di giustizia*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, 904 ss.; A. NATALE, *La direttiva rimpatri, il testo unico immigrazione ed il diritto penale dopo la sentenza El Dridi*, in *Dir. imm. citt.*, 2, 2011, 17 ss.; F. VIGANÒ, L. MASERA, *Addio art. 14*, in *Dir. pen. cont.*, 4.5.2011.

<sup>6</sup> Cfr. in particolare il considerando n. 2 («Il Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2011 ha sollecitato l'istituzione di un'*efficace politica* in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni affinché le persone siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno *rispetto dei loro diritti fondamentali* e della loro dignità») e l'art. 1 («la presente direttiva stabilisce norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nel *rispetto dei diritti fondamentali* in quanto principi generali del diritto comunitario e del diritto internazionale, compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati e dei diritti dell'uomo»).

all'esecuzione dell'espulsione non potesse in nessun caso superare la durata di 18 mesi, fissavano un limite massimo inderogabile alla limitazione di libertà cui lo straniero irregolare poteva essere sottoposto in attesa del rimpatrio. Nell'ordinamento italiano, la medesima condizione di irregolarità, che la direttiva individuava come presupposto della detenzione amministrativa, costituiva invece una figura delittuosa, punita con la pena della reclusione sino a quattro anni. Vero, allora, che la direttiva non faceva alcun riferimento alla materia penale; ma da essa si desumeva in modo inequivocabile la volontà del legislatore europeo di limitare la privazione di libertà personale dello straniero irregolare entro i precisi confini funzionalistici (la detenzione amministrativa dell'irregolare deve essere finalizzata esclusivamente all'esecuzione del rimpatrio, tanto che essa deve immediatamente cessare quando «non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento»: art. 16 § 4 dir.) e temporali (sei mesi, prorogabili a diciotto in casi eccezionali tassativamente descritti) fissati nella direttiva. Se si fosse ritenuto che la natura penalistica della privazione di libertà bastasse ad escludere l'applicabilità della direttiva, si sarebbe consentito ad uno Stato membro di sottrarsi all'adempimento dei propri obblighi comunitari, semplicemente qualificando come penalmente rilevanti le stesse condotte che la direttiva disciplinava in via amministrativa. Ma ciò avrebbe legittimato un'evidente "truffa delle etichette", che contrastava con il criterio ermeneutico dell'*effetto utile* e con l'obbligo di fedeltà comunitaria incombente sugli Stati membri, vanificando di fatto le garanzie dei diritti fondamentali apprestate in sede comunitaria<sup>7</sup>.

La tesi appena riferita non era andata esente da critiche, anche aspre. Secondo alcuni, infatti, gli artt. 15 e 16 dir. intendevano disciplinare solo il trattenimento amministrativo in vista del rimpatrio, lasciando impregiudicata la possibilità che lo straniero venisse privato della propria libertà personale in sede penale, posto che tra l'altro la sanzione penale ha una funzione (sanzionatoria e general-preventiva) del tutto diversa da quella del trattenimento disciplinato in sede europea. Più in radice, poi, si sosteneva che il diritto comunitario, prima del trattato di Lisbona, non avesse alcuna competenza ad incidere sull'applicazione del diritto penale negli Stati membri<sup>8</sup>.

Proprio in ragione di tale contrasto di vedute, diversi giudici avevano sollevato la questione davanti alla Corte di giustizia<sup>9</sup>. In tutte le domande di pronuncia pregiudiziale, invariabilmente, l'argomentazione ruotava intorno al quesito se la disciplina italiana comportante la reclusione dello straniero irregolare fosse compatibile con lo *standard* minimo di tutela dei diritti fondamentali dello straniero fissato dalla direttiva.

<sup>7</sup> Per questa argomentazione, cfr. in dottrina F. VIGANÒ, L. MASERA, *Illegittimità comunitaria della vigente disciplina delle espulsioni e possibili rimedi giurisdizionali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, 560 ss., ed in giurisprudenza, tra le molte, T. TORINO, 5.1.2011; T. CAGLIARI, 14.1.2011; T. NOLA, 17.1.2011; T. MILANO, 19.1.2011, tutte in *Dir. pen. cont.*

<sup>8</sup> Per una critica alla tesi dell'illegittimità comunitaria dell'art. 14, cfr., in particolare, in giurisprudenza T. Bologna, 29.1.2010 e T. Verona, 18.1.2011, in *Dir. pen. cont.*, ed in dottrina T.E. EPIDENDIO, *Direttiva rimpatri ed art. 14 t.u. imm. – Intervento nel dibattito*, in *Dir. pen. cont.*, 20.1.2011; per un'articolata rassegna dei diversi orientamenti sviluppatasi prima dell'intervento della Corte di giustizia, cfr. A. NATALE, *La direttiva 2008/115/CE ed i reati previsti dall'art. 14 d.lgs. 286/1998*, in *Dir. pen. cont.*, 27.2.2011.

<sup>9</sup> Cfr. T. MILANO, 24.1.2011; APP. TRENTO, 2.2.2011; CASS., 8.3.2011, n. 11050, tutte in *Dir. pen. cont.*





### 2.2.2. L'argomento dell'efficacia del sistema di rimpatrio nella giurisprudenza della Corte di giustizia UE

Quando la vicenda approda in *sede europea*, il problema viene affrontato in una *prospettiva diversa*. Durante la discussione orale davanti alla Corte, il rappresentante della Commissione europea, nel sostenere la tesi della incompatibilità tra l'art. 14 e la direttiva, introduce un argomento che si rivelerà decisivo nella motivazione della Corte. Oltre, infatti, che sulla lesione dei diritti fondamentali dello straniero riconosciuti dalla direttiva e violati dalla normativa interna, la Commissione insiste sul fatto che trattenere lo straniero in carcere per diversi mesi è anche *contrario all'obiettivo* (come si ricorderà esplicitamente preso in considerazione dalla direttiva) di realizzare un *sistema efficace* di esecuzione delle decisioni di rimpatrio, in quanto per tutto il periodo della reclusione lo straniero non può essere allontanato dal territorio dello Stato, e dunque la sanzione penale costituisce un *ostacolo* all'effettivo rimpatrio dell'irregolare. Secondo la Commissione, la disciplina italiana è allora doppiamente in contrasto con il principio dell'effetto utile: perché viola i diritti dello straniero così come riconosciuti dalla direttiva, ed al contempo non è funzionale alla esecuzione effettiva del rimpatrio, che costituisce la finalità precipua della normativa europea<sup>10</sup>.

Le considerazioni "efficientiste" proposte dalla Commissione trovano ampio riscontro, come noto, nella sentenza *El Dridi*. Lo snodo centrale della motivazione riguarda la possibilità di inferire dalla direttiva, che non si occupa esplicitamente della materia penale, un divieto di comminare una pena detentiva a carico dello straniero inadempiente all'ordine di allontanamento. La sentenza, pur affermando che gli Stati membri «restano liberi di adottare misure, anche penali, atte segnatamente a dissuadere i cittadini di Paesi terzi dal soggiornare illegalmente nel territorio di detti Stati» (§ 52), ritiene tuttavia che la previsione della pena della reclusione privi di "effetto utile" le disposizioni della direttiva, in quanto «una tale pena, segnatamente in ragione delle sue condizioni e modalità di applicazione, rischia di *compromettere la realizzazione dell'obiettivo* perseguito dalla direttiva, ossia l'instaurazione di una *politica efficace* di allontanamento e di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare; in particolare [...] una normativa nazionale quale quella oggetto del procedimento principale può ostacolare l'applicazione delle misure di cui all'art. 8, § 1 dir.<sup>11</sup>, e *ritardare l'esecuzione* della decisione di rimpatrio» (§ 59).

Decisivo risulta, dunque, nell'argomentazione della Corte, il ricorso al canone ermeneutico dell'effetto utile, che tradizionalmente viene utilizzato dalla giurisprudenza europea per estendere il contenuto precettivo di una normativa comunitaria al di là del suo contenuto letterale. Mentre però tale principio era stato invocato nel dibattito interno in riferimento all'obiettivo della direttiva di garantire allo straniero irregolare la tutela dei propri diritti fondamentali, la Corte sembra invece individuare soltanto nell'efficacia del sistema di rimpatrio la finalità che verrebbe frustrata dalla previsione della pena detentiva, posto che la detenzione ha come inevitabile conseguenza il rinvio dell'esecuzione dell'allontanamento.

<sup>10</sup> Per una sintesi delle argomentazioni emerse all'udienza di fronte alla Corte di giustizia, cfr. F. VIGANÒ, *Discusso avanti alla Corte di giustizia il primo rinvio pregiudiziale sulla direttiva rimpatri*, in *Dir. pen. cont.*, 31.3.2011.

<sup>11</sup> Art. 8, § 1: «Gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per eseguire la decisione di rimpatrio qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria a norma dell'art. 7, § 4, o per mancato adempimento dell'obbligo di rimpatrio entro il periodo per la partenza volontaria concesso a norma dell'art. 7».

Delle due finalità che, secondo la stessa ricostruzione operata dalla Corte in apertura della motivazione, hanno ispirato l'intervento del legislatore comunitario (l'implementazione di un sistema di rimpatrio efficace, ma anche rispettoso dei diritti fondamentali dello straniero)<sup>12</sup>, la sentenza, al momento di portare a conclusione il proprio *iter* argomentativo, valorizza solo quella dell'efficacia, sancendo l'inapplicabilità della norma interna non perché viola i diritti fondamentali dello straniero, ma perché ostacola la pronta esecuzione del suo rimpatrio.

Le successive decisioni della Corte UE in materia di diritto penale dell'immigrazione confermano questa impostazione del problema. I diritti fondamentali sono assenti dall'impianto motivazionale della sentenza *Achughbabian* della Grande Sezione del dicembre 2011, che dichiara l'incompatibilità con la direttiva del reato di soggiorno irregolare di cui all'art. 621-1 del Codice francese dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri (Ceseda), in quanto la pena di un anno di reclusione per lo straniero irregolare prevista dalla norma francese può ostacolare la celerità del rimpatrio, a meno che il processo penale intervenga quando la procedura amministrativa di allontanamento sia ormai terminata senza esito<sup>13</sup>; né si fa cenno ai diritti fondamentali nella sentenza *Sagor* del dicembre 2012, ove invece la Corte "salva" il reato contravvenzionale di cui all'art. 10-*bis* TUI<sup>14</sup>, essendo comminata la sola pena pecuniaria che non è d'ostacolo, al contrario della pena detentiva, all'esecuzione più rapida possibile del rimpatrio<sup>15</sup>. Tanto quando accerta l'incompatibilità tra normativa interna e direttiva, tanto quando la nega, la Corte ragiona solo in termini di efficacia delle procedure di rimpatrio; la finalità di tutela dei diritti fondamentali dello straniero, che pure era stato il tema da cui aveva preso avvio la riflessione, è ormai del tutto assente dalla *ratio decidendi* delle pronunce successive ad *El Dridi*.

### 2.2.3. Il paradosso di una giurisprudenza garantista motivata in termini efficientisti

Il percorso appena descritto presenta *due aspetti* al limite del *paradosso*. Il primo è che una direttiva, bollata al momento dalla sua emanazione come la "direttiva della vergogna" da una parte significativa dell'opinione pubblica europea perché considerata troppo debole nel tutelare la libertà dei migranti<sup>16</sup>, in Italia abbia condotto in realtà all'eliminazione della norma-chiave in materia di detenzione degli stranieri irregolari, che nel corso degli anni aveva portato in carcere migliaia di persone. Il secondo

<sup>12</sup> Cfr. in particolare il § 31, dove è richiamato il considerando n. 2 già citato sopra, ed il § 38, ove la Corte ricorda come sia consentito, ai fini dell'allontanamento, il ricorso a misure coercitive, purché ciò avvenga «in maniera proporzionata e nel rispetto, in particolare, dei diritti fondamentali».

<sup>13</sup> CGUE, Grande Sezione, 6.12.2011, C-329/11, *Achughbabian*; per un commento alla decisione, cfr. L. D'AMBROSIO, *Se una notte d'inverno un sans papiers: la Corte di Giustizia dichiara il reato di ingresso e soggiorno irregolare 'conforme' e 'non conforme' alla direttiva rimpatri*, in *Dir. pen. cont.*, 26.1.2012, e R. RAFFAELLI, *La direttiva rimpatri ed il reato di ingresso e soggiorno irregolare francese: principi ed effetti della sentenza Achughbabian nell'ordinamento italiano*, in *Dir. imm. citt.*, 4, 2011, 74 ss.

<sup>14</sup> Il reato di ingresso o soggiorno irregolare, introdotto nel 2009, e per cui, come già visto sopra, è comminata la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro.

<sup>15</sup> CGUE, sez. I, 6.12.2012, C-430/11, *Sagor*, con nota di F. VIGANÒ, *La corte di giustizia UE su art. 10 bis t.u. imm. e direttiva rimpatri*, in *Dir. pen. cont.*, 7.12.2012.

<sup>16</sup> La disposizione più aspramente contestata era l'art. 15 che prevedeva una durata massima sino a 18 mesi del trattenimento, cioè proprio la norma che era risultata decisiva nell'argomentare l'illegittimità della norma incriminatrice interna: sulle prime reazioni all'approvazione della direttiva, cfr. F. MAIANI, *Directive de la honte ou instrument de progrès? Avancées, régressions et status quo en droit des étrangers sous l'influence de la Directive sur le retour*, in *Annuaire suisse de droit européen*, Bern-Zürich, 2009, 291 ss.



paradosso è che a tale risultato la Corte UE sia pervenuta non già, come ipotizzato dalle ordinanze di rinvio pregiudiziale, al fine di tutelare i diritti degli stranieri, ma con l'obiettivo di garantire l'efficace esecuzione dei rimpatri.

Il primo paradosso trova agevole spiegazione. La situazione italiana, con il ricorso massiccio alla detenzione in sede penale degli stranieri irregolari, costituiva un'*eccezione* nel panorama europeo, ed anche una direttiva che prevedeva un periodo oggettivamente molto lungo di trattenimento (18 mesi) ed era dunque tutt'altro che orientata in via prioritaria alla tutela della libertà dello straniero irregolare, è risultata incompatibile con il sistema italiano tutto incentrato sul ricorso allo strumento penale. Partivamo da un livello così basso di tutela dei diritti dei migranti, che anche una direttiva altrove valutata come un arretramento in Italia ha comportato un miglioramento della condizione giuridica degli stranieri irregolari.

Più complesso è provare a dare una spiegazione del percorso motivazionale seguito dalla Corte, tutto centrato sull'efficienza e non sui diritti, che non ci convince per una pluralità di motivi.

Anzitutto, la scelta della Corte di lasciare in ombra l'argomento dei diritti fondamentali ci pare poco coerente con il processo di progressiva inclusione (a partire dal trattato di Nizza sino a quello di Lisbona) di tali diritti nell'ordinamento dell'Unione, tanto più che nel caso della direttiva rimpatri era direttamente il testo comunitario a prevedere che una delle finalità della direttiva fosse proprio la tutela dei diritti fondamentali dello straniero irregolare. La materia dell'immigrazione, con la direttiva rimpatri, poteva costituire una buona occasione per la Corte di giustizia di andare oltre le libertà classicamente comunitarie, per fare valere la propria giurisdizione anche in materia di libertà personale, nella prospettiva di un ruolo sempre più simile a quello di una sorta di "corte costituzionale europea": ma davanti a questa prospettiva la Corte ha fatto un passo indietro, evitando di porre i diritti degli stranieri, peraltro riconosciuti dalla stessa direttiva, a sostegno della dichiarazione di illegittimità comunitaria della norma interna.

Poniamoci poi nell'ottica della Corte, e fingiamo (per assurdo) che la direttiva abbia come unico scopo l'efficacia del sistema, e non si preoccupi anche di tutelare i diritti dello straniero. Se così fosse, prima di tutto non ci sarebbe stato alcun caso *El Dridi*: i giudici italiani hanno sollevato la questione dell'illegittimità dell'art. 14 perché ritenevano che la detenzione conducesse ad una privazione della libertà dello straniero incompatibile con i diritti riconosciuti dalla direttiva, non certo perché la reclusione rendeva il sistema inefficiente.

In una logica puramente efficientistica, a ben vedere, la decisione della Corte ci pare poi assai poco convincente. Pensiamo all'Italia: il carcere veniva applicato solo quando l'autorità amministrativa non fosse riuscita a rimpatriare lo straniero (il presupposto per l'emanazione dell'ordine di allontanamento, la cui violazione comportava la reclusione, era ed è tuttora che l'amministrazione non sia riuscita per qualsiasi ragione a rimpatriare lo straniero, e non sia possibile procedere al suo trattenimento amministrativo), e non è vero quindi che la detenzione rallentasse i rimpatri. Anche in Francia, il reato di soggiorno irregolare dichiarato illegittimo dalla Corte nella sentenza *Achughbabian* veniva utilizzato

per procedere all'arresto dello straniero prima di dare avvio alla procedura di rimpatrio, quindi non è affatto vero che il processo penale rallentasse l'esecuzione dei rimpatri<sup>17</sup>.

In realtà, nella prospettiva adottata dalla Corte, bisognerebbe verificare come in concreto il sistema utilizzi la sanzione penale, non limitarsi a constatare in astratto (come fa invece la Corte) che l'inflizione di una pena detentiva può rallentare i rimpatri. In Italia, come abbiamo appena visto, il carcere prima di *El Dridi* veniva applicato a coloro che non era stato possibile rimpatriare con la forza ed il basso numero di rimpatri era dovuto alla mancanza di mezzi da parte della pubblica amministrazione o alla mancanza di accordi di cooperazione con i Paesi di provenienza degli espulsi, non certo al fatto che lo straniero da espellere si trovasse in carcere; ed anche in Francia nessuno poteva seriamente affermare che l'arresto dello straniero ostacolasse (ma se mai facilitasse) la procedura di rimpatrio.

Se si pone mente solo alla celerità dei rimpatri, senza considerazione dei diritti, ogni strumento coercitivo (anche il carcere) è in realtà potenzialmente funzionale a migliorare l'efficienza del sistema, se non altro per la funzione deterrente propria della sanzione penale. I vincoli al potere coercitivo dello Stato trovano una spiegazione in chiave di tutela dei diritti dello straniero, in un'ottica puramente efficientista non avrebbe senso porre limiti all'uso della forza.

La scelta della Corte si spiega allora, a nostro avviso, per ragioni *lato sensu* politiche. Nelle settimane in cui è stata assunta la decisione *El Dridi* era in corso un aspro confronto tra il Governo italiano e le istituzioni europee proprio in materia di immigrazione: l'Italia rimproverava all'Europa di averla lasciata sola a gestire le ondate migratorie provenienti dai Paesi del Nord Africa, e la Corte ha voluto evitare di esacerbare ulteriormente il clima con un'esplicita affermazione che la legislazione italiana violava i diritti fondamentali dei migranti.

Leggendo la motivazione nel suo complesso, emerge tuttavia con chiarezza come le considerazioni relative alla tutela dei diritti siano centrali nel sostenere la decisione della Corte, che in diversi passaggi insiste sulla necessità che l'uso di strumenti coercitivi sia orientato al principio di proporzionalità e che, in particolare, la privazione di libertà dello straniero rimpatriando sia limitata entro limiti ragionevoli (cfr. specialmente § 42 e 43). E del resto, se tra le finalità frustrate dalla previsione di una pena detentiva non fosse stata ricompresa anche la tutela dei diritti del migrante, neppure sarebbe stata legittima l'attribuzione di efficacia diretta agli artt. 15 e 16 dir., dal momento che condizione necessaria – secondo la pacifica giurisprudenza della stessa Corte – perché la disposizione di una direttiva possa esplicare effetto diretto è proprio che tale norma riconosca al singolo un diritto, negato dalla legislazione dello Stato membro (c.d. *effetto verticale* delle norme della direttiva direttamente applicabili)<sup>18</sup>.

L'impressione è allora che i giudici del caso *El Dridi* abbiano assunto la decisione di negare allo Stato l'uso della sanzione detentiva perché si erano convinti che questa violasse le garanzie dello straniero previste dalla direttiva, anche se poi nella stesura della motivazione per ragioni di prudenza è prevalso l'argomento efficientista. Quando poi l'interpretazione della direttiva rimpatri è approdata, con il caso *Achughbabian*, alla Grande Sezione della Corte, il clima politico-istituzionale era cambiato. Diversi ed importanti Governi, assenti nella discussione del caso italiano ma costituitisi in giudizio nel

<sup>17</sup> Per un'analisi della situazione nell'ordinamento francese dopo la sentenza *El Dridi*, cfr. P. HENRIOT, *Dépénalisation du séjour irrégulier des étrangers: la résistance française, (de l'arret El Dridi à la loi du 31 décembre 2012)*, in *Dir. imm. citt.*, 1, 2013, 38 ss.

<sup>18</sup> Sul punto, peraltro pacifico, cfr. già G. TESAURO, *Diritto comunitario*, III ed., Padova, 2003, 172.



procedimento di fronte alla Grande Sezione, avevano aspramente criticato i limiti al potere punitivo degli Stati fissati in *El Dridi*<sup>19</sup>, e la Corte, pur senza arrivare a smentire il proprio precedente di pochi mesi prima, ne ha voluto ridurre la portata innovativa, precisando che, una volta infruttuosamente esaurito il procedimento amministrativo di rimpatrio, gli Stati riacquistavano la possibilità di ricorrere alla sanzione penale, anche detentiva, nei confronti dello straniero irregolare. I diritti sono definitivamente scomparsi dall'orizzonte argomentativo, e nella sola logica dell'efficienza gli (scarsi) limiti ancora fissati al potere coercitivo degli Stati appaiono artificiosi, tanto da far trasparire netta la sensazione che non si vuole smentire la lettera del precedente *El Dridi*, ma non se ne condivide più lo spirito.

### 2.3. Conclusioni

Il volto della reazione penale nei confronti dello straniero irregolare ha subito negli ultimi decenni un'evoluzione profonda, indirizzata in modo significativo dall'intervento della Corte di giustizia UE. Il primo decennio dello scorso secolo ha segnato il periodo di massima espansione della criminalizzazione dello straniero irregolare, attraverso l'ampio ricorso alla pena detentiva derivante dall'applicazione del delitto di inottemperanza all'ordine di allontanamento; ma un colpo decisivo alle legittimità di tale meccanismo viene inferto nel 2011 dalla Corte di giustizia UE, che con la sentenza *El Dridi* afferma il contrasto con la direttiva rimpatri della previsione in tali ipotesi di una pena detentiva. Dopo il 2011, la pena detentiva rimane applicabile solo alle ipotesi (nella prassi non così frequenti) di reingresso irregolare, mentre per le fattispecie di più comune applicazione è prevista la sola pena pecuniaria, che sconta un'irrimediabile carenza di effettività, tale da renderla più una affermazione teorica di responsabilità che una sanzione realmente afflittiva.

La sanzione penale per la condizione di irregolarità riveste ancora un importante ruolo simbolico di *stigmatizzazione*, e produce effetti non trascurabili di *marginalizzazione indiretta* dello straniero, legati alla rilevanza penale del soggiorno irregolare. Eppure, non si può che constatare come la risposta penale, privata della possibilità di un ricorso massiccio alla pena detentiva, abbia perso centralità nel dibattito pubblico sul tema del contrasto all'immigrazione irregolare. Negli interventi legislativi più recenti, ove pure l'approccio repressivo e securitario al fenomeno migratorio è stato spinto all'estremo (pensiamo ai Pacchetti-sicurezza del 2018 e del 2019, cd. decreti-Salvini), le norme-manifesto non sono più, come per i pacchetti sicurezza del 2008 e del 2009, le norme penali, bensì le disposizioni che incidono sulla disciplina della protezione internazionale, ovvero che sanzionano, sul piano amministrativo o (qui sì) penale, ogni forma di agevolazione delle migrazioni indesiderate, perfino nel contesto di interventi umanitari.

La sanzione detentiva per lo straniero irregolare è, dunque, uscita dall'orizzonte e dall'immaginario punitivo del mondo della comunicazione e del legislatore, che anche quando intende mostrare il proprio volto più ostile nei confronti dello straniero fa ricorso a strumenti diversi da quello penale. La rinuncia alla pena detentiva non è stata poi il frutto di un ripensamento da parte del legislatore, ma la conseguenza di una decisione della Corte di giustizia UE, che ha messo in luce l'inefficienza del ricorso

<sup>19</sup> Mentre nell'udienza relativa al caso *El Dridi* era presente il solo rappresentante del Governo italiano, all'udienza *Achughbabian* sono intervenuti, oltre ovviamente al rappresentante del Governo francese, anche agenti del Governo tedesco, danese ed estone, tutti molto critici nei confronti della decisione assunta dalla prima sezione nel caso *El Dridi*.



a tale strumento rispetto all'obiettivo di contrastare l'immigrazione irregolare aumentando il numero dei rimpatri. Probabilmente, proprio l'enfasi sul profilo efficientista di tale rinuncia invece che su quello garantista, benché a nostro avviso criticabile in termini di diritto per le ragioni esposte sopra, dà conto del perché il legislatore non abbia più provato a tornare sui suoi passi, rimettendo il carcere al centro della propria strategia repressiva: la consapevolezza dell'inutilità e dispendiosità del ricorso alla sanzione penale, ben più che le preoccupazioni relative alla tutela dei diritti fondamentali dei migranti, ha sinora fatto da argine al ritorno in auge della politica carcerocentrica dei primi anni del secolo.

### 3. La detenzione amministrativa nei Centri di permanenza per il rimpatrio: profili di legittimità costituzionale ed europea

#### 3.1. Premessa

Messa alle spalle, grazie all'intervento della Corte UE, la brutta pagina del carcere per gli stranieri irregolari, la principale forma di limitazione di libertà cui dopo il 2011 possono essere sottoposti in Italia tali soggetti è rappresentata dal trattenimento nei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR).

La detenzione amministrativa dello straniero irregolare nelle more del rimpatrio è un istituto che fa la sua comparsa nel nostro ordinamento con l'approvazione del Testo unico del 1998. La prima legge organica in materia di immigrazione costituisce, dunque, l'occasione per introdurre un regime *ad hoc* in materia di libertà degli stranieri: a conferma di come sin dalle sue origini la legislazione in tema di immigrazione sia stata orientata ad una logica di contrasto, più che di gestione inclusiva del fenomeno. Tale previsione ha rappresentato una *novità assoluta* nel nostro sistema giuridico, che sino al 1998 contemplava la privazione di libertà solo come conseguenza della commissione di un reato, o come misura per contenere la pericolosità di un soggetto affetto da disturbi psichiatrici.

La disciplina sull'immigrazione si è dunque da subito accompagnata alla previsione di una disciplina derogatoria in materia di libertà personale dello straniero. Se ed entro che limiti ciò sia conforme alla nostra Costituzione ed alle fonti sovranazionali, lo vedremo nei prossimi paragrafi. Prima però di passare ad analizzare i profili di legittimità di tale forma di privazione di libertà, è utile sottolineare come su tale opzione non vi siano stati ripensamenti nel corso degli anni, ed essa sia rimasta inalterata al mutare delle maggioranze politiche. Mentre la scelta di criminalizzare l'irregolare mediante il ricorso alla sanzione penale, che abbiamo analizzato sopra, è stata peculiare dei governi di centro-destra, ed è stata avversata dall'opposta parte politica, l'uso della detenzione in sede amministrativa degli stranieri è stato condiviso da tutti gli schieramenti che si sono succeduti al governo negli ultimi decenni. Il rimpatrio coattivo dello straniero irregolare rappresenta, già nel Testo unico del 1998 approvato da una maggioranza di centro-sinistra, uno strumento indispensabile di gestione del fenomeno migratorio, ed a sua volta la detenzione in attesa dell'allontanamento, quando non sia possibile procedervi immediatamente, viene reputata indispensabile al fine di rendere efficiente il sistema dei rimpatri<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Per una ricostruzione dell'evoluzione del sistema di detenzione amministrativa degli stranieri irregolari, cfr. in particolare l'interessante lavoro di G. CAMPESI, *La detenzione amministrativa degli stranieri in Italia: storia, diritto, politica*, in *Dem. e dir.*, 3-4, 2011, 177 ss.





I presupposti per l'applicazione del trattenimento sono poi rimasti *sostanzialmente immutati* dal 1998 all'ultimo intervento di riforma in materia, che risale al 2011. Ai sensi dell'art. 14 co. 1 TUI, il trattenimento può essere disposto *quando non sia possibile procedere con immediatezza all'accompagnamento* «a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento», tra le quali la norma annovera, oltre al *rischio di fuga*, «la necessità di prestare soccorso allo straniero o di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero di acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo». Ciò che è cambiato (oltre alle denominazione: originariamente Centri di permanenza temporanea, Cpt, dal 2009 al 2020 Centri di identificazione ed espulsione) è la *durata massima* del periodo di trattenimento, che negli anni è costantemente aumentata: 30 giorni nel 1998, 60 giorni nel 2002, 6 mesi nel 2009, sino ad arrivare con la riforma del 2011 a 18 mesi, il massimo consentito dalla direttiva rimpatri del 2008; il termine è stato poi abbassato a 3 mesi nel 2014, per tornare nel 2023 ai 18 mesi attualmente previsti. Tale aumento del periodo massimo di detenzione ha comportato una vera e propria *mutazione genetica* dell'istituto. Se i 30 giorni previsti in origine erano realmente compatibili con il ricorso alla detenzione finalizzato al superamento degli ostacoli pratici che avevano reso impossibile il rimpatrio immediato, il termine di 18 mesi oggi consentito dalla legge rende evidente come la finalità sia diversa: ostacoli come la mancanza di documenti o la ricerca di un vettore disponibile si possono (e si dovrebbero) risolvere in poche settimane o significa che sono in buona sostanza insolubili, come ad esempio nel caso, assolutamente frequente, di mancata collaborazione nel rimpatrio da parte delle autorità del Paese di destinazione. È chiaro come la misura abbia ormai assunto una *finalità sanzionatoria ed afflittiva*: quando con la sentenza *El Dridi* il legislatore si è trovato costretto a rinunciare alla detenzione penale, ha colto l'occasione della riforma per portare a 18 mesi il termine massimo di trattenimento amministrativo, che nella logica legislativa non rappresenta oggi che un succedaneo del carcere<sup>21</sup>.

La detenzione nei CPR rappresenta, quindi, la sola occasione in cui nell'ordinamento italiano un soggetto può essere privato della libertà per un consistente periodo di tempo senza aver commesso alcun fatto penalmente rilevante, e senza essere affetto da una patologia psichiatrica che lo rende pericoloso per sé o per altri. Nei paragrafi che seguono proveremo a valutare se tale disciplina della privazione di libertà, valida per il solo straniero, sia legittima al metro delle fonti sovraordinate interne ed europee.

### 3.2. Legittimità costituzionale

La nostra Costituzione non contiene alcuna disposizione *ad hoc* in materia di libertà personale dello straniero. Le norme da cui indirettamente si ricavano i limiti alla potestà dello Stato di intervenire sulla libertà dello straniero sono due. L'art. 10, comma 2, Cost. secondo cui «la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle *norme e dei trattati internazionali*»<sup>22</sup>; e l'art. 13 Cost., che dopo aver solennemente proclamato al comma 1 che «la libertà personale è inviolabile»,

<sup>21</sup> Nel dibattito parlamentare del 2009 relativo all'allungamento a sei mesi dei termini di trattenimento, il sen. Carofiglio aveva coniato per tale misura l'evocativo termine di «*galera amministrativa*».

<sup>22</sup> L'art. 117, comma 2, lett. a), Cost. stabilisce poi che la disciplina del «diritto d'asilo e della condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» rientra nelle materie su cui lo Stato ha legislazione esclusiva.

tanto per i cittadini che per gli stranieri, specifica ai commi successivi i presupposti entro cui tale libertà può essere legittimamente negata dall'autorità statale (c.d. *riserva di legge e di giurisdizione*).

Gli stranieri possono, dunque, essere destinatari di norme *ad hoc*, che ne differenziano il trattamento rispetto ai cittadini, purché tali norme siano conformi alle fonti sovranazionali; se poi tali norme vanno ad incidere sulla libertà personale, esse devono essere altresì conformi ai canoni previsti in generale dalla Costituzione per qualsiasi forma di intervento sulla libertà personale, indipendentemente dal fatto che il soggetto privato della libertà sia un cittadino o uno straniero<sup>23</sup>. L'art. 13 Cost., tuttavia, non presenta alcun limite finalistico alla privazione di libertà, limitandosi a prevedere che sia la legge a precisare in astratto i casi in cui tale privazione è possibile, e che sia un giudice a disporla nel caso concreto: sicché, una volta rispettati tali limiti "formali", dalla Costituzione non emergono vincoli contenutistici alla privazione di libertà dello straniero, anche a prescindere dalla commissione di un reato. Secondo la nostra Corte costituzionale, come noto, la detenzione degli stranieri irregolari nei CPR è legittima, quando siano rispettate le riserve di legge e di giurisdizione garantite dall'art. 13 Cost.<sup>24</sup>, e la disciplina attuale, che prevede la necessaria convalida del provvedimento questorile di trattenimento entro 96 ore da parte giudice di pace (o del giudice ordinario, qualora si tratti del trattenimento di un richiedente asilo), risulta formalmente conforme al dato costituzionale.

Proprio riguardo al rispetto delle garanzie dell'art. 13 Cost., vi è tuttavia un profilo di illegittimità, che merita ora di essere analizzato da vicino, posto che su di esso a breve interverrà la Corte costituzionale. La riserva di legge garantita dall'art. 13 co. 2 Cost. dispone che siano disciplinati dalla legge «*i casi ed i modi*» della privazione di libertà.

Per quanto riguarda la disciplina dei "casi" in cui è consentito il ricorso al trattenimento amministrativo, l'art. 14 co. 1 TUI prevede in effetti una sia pur sintetica indicazione delle situazioni che legittimano il trattenimento dello straniero in attesa del rimpatrio (impossibilità di effettuare immediatamente il rimpatrio, ricorrenza del rischio di fuga come definito all'art. 13 co. 4-*bis* TUI, necessità di prestare soccorso allo straniero o di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero di acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto). Dove invece la *riserva di legge è platealmente disattesa* è in ordine alla disciplina normativa dei "modi" della privazione di libertà<sup>25</sup>, che è ora necessario ricostruire nei suoi tratti essenziali.

<sup>23</sup> Cfr. C. COST., (sent.) 10.4.2001, n. 105: «Non potrebbe dirsi che le garanzie dell'art. 13 subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti. Per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risultarne minimamente scalfito il *carattere universale della libertà personale* 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».

<sup>24</sup> Per l'affermazione secondo cui «il trattenimento amministrativo dello straniero, in quanto misura incidente sulla libertà personale, non può essere adottato al di fuori delle garanzie dell'art. 13 Cost.», cfr. ancora C. COST., 10.4.2001, n. 105, cit.

<sup>25</sup> In dottrina, sullo specifico profilo di incostituzionalità qui oggetto di attenzione, cfr. già più di dieci anni fa A. DI MARTINO, *La disciplina dei CIE è incostituzionale – Un pamphlet*, in *Dir. pen. cont.*, 11.5.2012, e più di recente 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 *Quest. giust.*, 10.5.2022; G. SANTORO, *L'assenza di una legge sui modi del trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri e di un giudice in caso di violazioni dei*



A livello di fonti di rango primario (le uniche, si badi bene, che possono venire prese in considerazione al fine della verifica del rispetto dell'art. 13 Cost., che riserva alla "legge" la disciplina dei modi della privazione di libertà) la sola disposizione dedicata alle modalità del trattenimento è l'art. 14 co. 2 TUI, che nella sua versione originaria, rimasta in vigore inalterata sino al 2020, prevedeva soltanto che «Lo straniero è trattenuto nel centro con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità. Oltre a quanto previsto dall'art. 2, co. 6<sup>26</sup>, è assicurata in ogni caso la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno».

La norma in esame è stata modificata dal d.l. n. 130/2020, conv. in l. n. 173/2020, e attualmente recita così: «Lo straniero è trattenuto nel centro, presso cui sono assicurati adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'articolo 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394. Oltre a quanto previsto dall'articolo 2, comma 6, è assicurata in ogni caso la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno». La novella del 2020 ha poi inserito all'art. 14 TUI un nuovo co. 2-*bis*, per cui «Lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale».

Le modalità del trattenimento sono poi oggetto di regolamentazione, a livello di fonti di rango secondario, da parte dell'art. 21 del DPR n. 394/1999 (contenente il regolamento di attuazione del TUI del 1998), il cui co. 8 è oggi espressamente richiamato, come appena visto, dal co. 2 dell'art. 14 TUI<sup>27</sup>.

---

*diritti fondamentali dei trattenuti*, in *Critica del Diritto*, 1, 2024; A. CIERVO, G. SANTORO, *CPR e Costituzione: manca una legge sui modi del trattenimento*, in *Quest. giust.*, 1.10.2024.

<sup>26</sup> Art. 2 co. 6 TUI: «Ai fini della comunicazione allo straniero dei provvedimenti concernenti l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione, gli atti sono tradotti, anche sinteticamente, in una lingua comprensibile al destinatario, ovvero, quando ciò non sia possibile, nelle lingue francese, inglese o spagnola, con preferenza per quella indicata dall'interessato».

<sup>27</sup> Art. 21 DPR n. 394/1999: «1. Le *modalità del trattenimento* devono garantire, nel rispetto del regolare svolgimento della vita in comune, la libertà di colloquio all'interno del centro e con visitatori provenienti dall'esterno, in particolare con il difensore che assiste lo straniero, e con i ministri di culto, la libertà di corrispondenza, anche telefonica, ed i diritti fondamentali della persona, fermo restando l'assoluto divieto per lo straniero di allontanarsi dal centro. 2. Nell'ambito del centro sono assicurati, oltre ai servizi occorrenti per il mantenimento e l'assistenza degli stranieri trattenuti o ospitati, i servizi sanitari essenziali, gli interventi di socializzazione e la libertà del culto, nei limiti previsti dalla Costituzione. 3. Allo scopo di assicurare la libertà di corrispondenza, anche telefonica, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sono definite le modalità per l'utilizzo dei servizi telefonici, telegrafici e postali, nonché i limiti di contribuzione alle spese da parte del centro. 4. Il trattenimento dello straniero può avvenire unicamente presso i centri di permanenza temporanea individuati ai sensi dell'art. 14, comma 1 del testo unico, o presso i luoghi di cura in cui lo stesso è ricoverato per urgenti necessità di soccorso sanitario. 5. Nel caso in cui lo straniero debba essere ricoverato in luogo di cura, debba recarsi nell'ufficio giudiziario per essere sentito dal giudice che procede, ovvero presso la competente rappresentanza diplomatica o consolare per espletare le procedure occorrenti al rilascio dei documenti occorrenti per il rimpatrio, il questore provvede all'accompagnamento a mezzo della forza pubblica. 6. Nel caso di imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente residente in Italia, o per altri gravi motivi di carattere eccezionale, il giudice che procede, sentito il questore, può autorizzare lo straniero ad allontanarsi dal centro per il tempo strettamente necessario, informando il questore che ne dispone l'accompagnamento. 7. Oltre al personale addetto alla gestione dei centri e agli appartenenti alla forza pubblica, al giudice competente e all'autorità di pubblica sicurezza, ai centri possono accedere i familiari conviventi e il difensore delle persone trattenute o ospitate, i ministri di culto, il personale della rappresentanza diplomatica o



Sempre a livello di fonti secondarie, una disciplina assai più analitica delle condizioni di trattenimento è infine contenuta nel Regolamento per l'organizzazione e la gestione dei centri, approvato con decreto del Ministro dell'interno n. 12700 del 20 ottobre 2014, che in 14 articoli prende in considerazione gli aspetti più rilevanti della vita nei centri (dall'informazione agli stranieri ai servizi che devono fornire i gestori dei centri, dall'accesso alla struttura ai contatti con l'esterno e al regime di vigilanza).

Tale breve ricostruzione del dato normativo rilevante in relazione alla disciplina dei "modi" del trattenimento amministrativo dello straniero rende *evidente la violazione della riserva di legge* di cui all'art. 13 Cost.

L'unica fonte di rango legislativo che disciplina la materia, come visto sopra, è l'art. 14 co. 2 TUI, che tuttavia non può certo ritenersi idonea a soddisfare la riserva di legge prevista in sede costituzionale. Tale norma, infatti, per quanto riguarda il suo espresso contenuto precettivo, si limita ad enunciazioni generiche e meramente di principio, ben al di sotto dello standard di precisione richiesto dalla riserva di legge in materia di privazione della libertà personale.

In effetti, con l'intervento del 2020, il legislatore si è mostrato consapevole dei profili di illegittimità di una disciplina delle modalità del trattenimento che si limitava a prevedere che «lo straniero è trattenuto nel centro con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza e il pieno rispetto della sua dignità» (così, oltre a prevedere «la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno», recitava il testo originario dell'art. 14 o. 2), e ha provato a fornire qualche precisazione ulteriore, aggiungendo al disposto normativo originario che devono essere assicurati «standard igienico-sanitari adeguati», e altresì che deve essere fornita allo straniero trattenuto «la necessaria informazione relativa al suo status». Si tratta, tuttavia, di modifiche meramente cosmetiche, con cui vengono ribaditi principi che già sarebbero dovuti risultare ovvi (prima del 2020, qualcuno poteva forse ritenere, ad esempio, che nei centri fossero consentiti standard igienico-sanitari "non adeguati"?), e che comunque si limitano, come nella versione originaria della norma, a generiche raccomandazioni di principio, senza fornire alcuna vera indicazione all'autorità amministrativa in ordine ai "modi" di gestione dei centri.

Il senso profondo della garanzia costituzionale risiede proprio nella volontà dei costituenti di considerare i "modi" di esecuzione delle forme di privazione della libertà talmente importanti, visto che la loro concreta determinazione incide sul bene più prezioso della persona, che in relazione ad essi fosse necessaria l'assunzione politica della responsabilità da parte del Parlamento, mediante l'approvazione di

---

consolare, e gli appartenenti ad enti, associazioni del volontariato e cooperative di solidarietà sociale, ammessi a svolgere attività di assistenza a norma dell'art. 22 ovvero sulla base di appositi progetti di collaborazione concordati con il prefetto della provincia in cui è istituito il centro. 8. *Le disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all'interno del centro, comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite, sono adottate dal prefetto, sentito il questore, in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'interno per assicurare la rispondenza delle modalità di trattenimento alle finalità di cui all'art. 14, comma 2, del testo unico.* 9. Il questore adotta ogni altro provvedimento e le misure occorrenti per la sicurezza e l'ordine pubblico nel centro, comprese quelle per l'identificazione delle persone e di sicurezza all'ingresso del centro, nonché quelle per impedire l'indebito allontanamento delle persone trattenute e per ripristinare la misura nel caso che questa venga violata. Il questore, anche a mezzo degli ufficiali di pubblica sicurezza, richiede la necessaria collaborazione da parte del gestore e del personale del centro che sono tenuti a fornirla».



una legge, che adempisse al compito di definire cosa significhi in concreto essere privati della libertà personale nel nostro Paese. Non può essere l'autorità amministrativa a decidere quali sono nella realtà i limiti entro cui si esercita il potere dello Stato di privare taluno della propria libertà, perché la materia è così delicata da richiedere che la questione sia discussa e decisa dall'organo direttamente espressivo della volontà popolare: è questa la *ratio* della riserva di legge rispetto ai "modi" del trattenimento. Il punto di riferimento, per determinare il grado di precisione che deve avere la disciplina di rango primario per assolvere alla riserva di legge, non può poi che essere rappresentato dalla legge sull'*ordinamento penitenziario*, ove trovano collocazione le norme che regolano i "modi" della detenzione in sede penale<sup>28</sup>. Come in tale ambito è il legislatore a disciplinare anche in maniera minuta le modalità in cui deve svolgersi la privazione di libertà, posto che, come affermato dalla Corte costituzionale, «l'ordinamento penitenziario è materia di legge alla stregua dell'art. 13 Cost.»<sup>29</sup>, così è indifferibile la necessità che anche per il trattenimento nei CPR sia la legge a formulare una disciplina accurata di tale forma di privazione di libertà, senza limitarsi come ora a generiche petizioni di principio lontane dal porre alcun vincolo alla discrezionalità dell'autorità amministrativa.

La novella del 2020 sembra invece essere andata esattamente nella direzione opposta, quando prevede, nel testo dell'art. 14 co. 2 TUI, il rinvio espresso a quanto disposto dall'art. 21 co. 8 DPR 394/1999, che – come riportato sopra – affida al prefetto, sentito il questore, il compito di adottare «le disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all'interno del centro, comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite».

L'introduzione di tale clausola è in certo modo rivelatrice del vero intendimento del legislatore, che con la tecnica del rinvio a una fonte subordinata intende aggirare la riserva di legge dettata dall'art. 13 Cost., che non può essere talmente diluita da consentire un rinvio *tout court* all'autorità amministrativa, come quello previsto nel nuovo art. 14 co. 2 TUI.

Il punto è centrale, e merita un breve approfondimento, anche in prospettiva diacronica. Sino al 2014, la gestione dei centri di trattenimento amministrativo era affidata in via pressoché esclusiva alla discrezionalità dei singoli uffici di prefettura: a livello di fonti primarie, l'art. 14 co. 2 TUI si limitava a richiedere il rispetto della dignità dei trattenuti, e a livello regolamentare mancava un testo generale che disciplinasse in modo analitico la gestione dei centri. Nel 2014 viene approvato un Regolamento del ministero dell'interno sull'"organizzazione e gestione" dei centri, che costituisce il tentativo di apprestare per la prima volta una sorta di "mini-ordinamento penitenziario" all'interno dei centri, con la fissazione di alcuni parametri generali di riferimento validi in ogni struttura. Nel 2020, come visto, si assiste ad un intervento di cosmesi normativa dell'art. 14 TUI, con l'introduzione di un espresso rinvio alla potestà regolamentare di prefetti e questori.

La traiettoria appare allora molto chiara. Di fronte ad un ventennale vuoto normativo rispetto alla disciplina dei centri di trattenimento per stranieri, il legislatore negli ultimi anni ha in qualche modo provato a ridurre il deficit di legalità, ma con risultati del tutto insoddisfacenti. Invece, infatti, di intervenire regolando finalmente con fonti di rango primario i modi del trattenimento, la scelta è stata

<sup>28</sup> Legge n. 354, del 26.7.1975.

<sup>29</sup> C. Cost. n. 26/1999.

quella di rinviare a fonti subordinate alla legge (regolamenti governativi o decreti prefettizi) la disciplina di tale materia, con il risultato non di rimediare, ma piuttosto di rendere ancora più evidente il *vulnus* costituzionale venutosi a creare.

Non può essere un regolamento ministeriale come quello del 2014 a regolare le modalità del trattenimento nei centri. Se tale regolamento avesse rango legislativo, si potrebbe discutere se ritenere soddisfatta la riserva di legge di cui all'art. 13 Cost.; ma sino a che saranno soltanto fonti secondarie a regolare i "modi" del trattenimento, mentre le fonti primarie si limitano a prescrizioni generiche e indeterminate, la violazione della norma costituzionale appare davvero eclatante.

Dopo molti anni in cui le argomentazioni appena riportate non avevano trovato riscontro nella giurisprudenza, finalmente i profili di costituzionalità appena messi in luce sono stati sottoposti al giudizio della Corte costituzionale, che deciderà la questione nelle prossime settimane<sup>30</sup>.

### 3.3. Legittimità convenzionale

A differenza che nella nostra Costituzione, nella *Convenzione europea* dei diritti dell'uomo, come noto, la *libertà dello straniero irregolare* è sottoposta ad una *disciplina espressamente derogatoria* rispetto a quanto previsto per il cittadino. L'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». L'art. 5 CEDU prevede in effetti tra le ragioni giustificatrici della privazione della libertà personale, accanto a quelle proprie del sistema penale, una serie significativa di ulteriori circostanze, alcune delle quali appaiono oggi a dir poco desuete: basti pensare alla detenzione «di un pazzo, di un alcolizzato, di un tossicodipendente», o addirittura alla detenzione «di un vagabondo», oggi odiosa al comune sentire giuridico del sistema europeo<sup>31</sup>. Accanto a tali ipotesi, quella dello straniero "clandestino" non può sorprendere: negli anni '50 del secolo scorso, molti Paesi già conoscevano, a differenza dell'Italia, il fenomeno dell'afflusso significativo di stranieri verso il proprio territorio, e d in una norma assai poco selettiva nell'individuazione delle forme di privazione di libertà ammissibili ben si spiega la previsione della detenzione dello straniero per impedire o far cessare il suo soggiorno irregolare, misura che garantisce un interesse (quello del controllo dell'accesso al territorio) di sicuro rilievo ai fini della tutela dell'ordine pubblico statale.

I *requisiti di legittimità* della detenzione enucleati dalla giurisprudenza della Corte EDU non appaiono poi particolarmente stringenti. La Corte in diverse occasioni ha affermato che la detenzione è ammissibile, a differenza di quanto previsto per altre ipotesi previste all'art. 5 § 1, anche quando *non* risulti *dimostrata* la sua *necessità* rispetto ad un effettivo pericolo di fuga o di commissione di reati<sup>32</sup>. Le condizioni di legittimità sono che la detenzione sia conforme a quanto previsto nel sistema legale

<sup>30</sup> Per il testo delle ordinanze del Giudice di pace di Roma che hanno sollevato questione di costituzionalità rispetto alla violazione dell'art. 13 Cost. in ragione della mancanza di una disciplina legislativa dei "modi" del trattenimento, cfr. la scheda *Alla Corte Costituzionale la questione di legittimità sui CPR*, sul sito [www.asgi.it](http://www.asgi.it), 7.2.2025.

<sup>31</sup> Parla al proposito di "previsione desueta" M. GIALUZ, *Art. 5*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012.

<sup>32</sup> Cfr. *ex multis* CORTE EDU, 25.10.1996, *Chahal c. Regno Unito*.





interno (requisito della c.d. *base legale*)<sup>33</sup>, e che essa risulti *proporzionata e non arbitraria*, vale a dire che si protragga solo per il tempo necessario alle autorità nazionali per eseguire con la doverosa diligenza il rimpatrio, e che sussista una conveniente connessione tra il luogo e le modalità della detenzione e lo scopo della medesima<sup>34</sup>. Quanto poi alle *condizioni materiali* di trattenimento, la loro legittimità convenzionale viene vagliata ai sensi dell'art. 3, piuttosto che dell'art. 5, e dunque si richiede anche in relazione al trattenimento finalizzato all'espulsione il rispetto di quei requisiti minimi di dignità e decoro che devono presiedere ad ogni forma di privazione della libertà personale<sup>35</sup>.

Rispetto ai requisiti riconducibili all'art. 5, la disciplina dei CPR appare nelle sue linee fondamentali conforme a quanto richiesto dalla Corte EDU. La lentezza con cui l'autorità amministrativa procede al tentativo di superare gli ostacoli che hanno impedito l'allontanamento immediato potrebbe in alcuni casi essere valorizzata per sostenere la natura sproporzionata del periodo di detenzione cui lo straniero è sottoposto in ragione dell'inerzia delle autorità statali; ma ci pare innegabile che il sistema, almeno nella sua astratta configurazione normativa, non appaia in contrasto con le garanzie procedurali richieste in sede convenzionale.

Diverso ci pare il discorso in ordine al rispetto dei *requisiti sostanziali di cui all'art. 3* della Convenzione. Fonti autorevoli ed indipendenti testimoniano da anni come le condizioni di detenzione all'interno dei CPR siano sovente peggiori di quelle delle strutture penitenziarie<sup>36</sup>, per le quali la Corte EDU, in relazione al profilo del sovraffollamento, ha già in diverse occasioni condannato il nostro Paese, in particolare con la sentenza-pilota del gennaio 2013<sup>37</sup>. Sicuramente vi sarebbero elementi per sottoporre alla Corte anche le condizioni di detenzione nei CPR, e non soltanto nelle carceri. Non si tratterebbe soltanto di porre in luce le carenze dei singoli centri, ma anche di sollecitare l'attenzione della Corte su alcuni aspetti strutturali del sistema (come la mancanza di qualsivoglia programma formativo e/o ricreativo, l'incertezza circa la durata del trattenimento, l'estrema difficoltà di rapporti con l'esterno) che possono incidere gravemente sull'equilibrio psichico dei reclusi, al punto da poter configurare di

<sup>33</sup> Per una decisione in cui la Corte ha riscontrato proprio la mancanza di tale requisito, essendo stato disposto il trattenimento di un soggetto che secondo la normativa interna non poteva essere espulso, cfr. CORTE EDU, 8.2.2011, *Seferovic c. Italia*, relativo alla detenzione di una donna che aveva partorito da soli due mesi, e che risultava dunque inespellibile ai sensi dell'art. 19 TUI.

<sup>34</sup> In questo senso cfr. per tutte CORTE EDU, 29.1.2008, *Saadi c. Regno Unito*. Per qualche più distesa considerazione sui principi della giurisprudenza della Corte EDU in materia di detenzione finalizzata all'espulsione e per qualche riferimento bibliografico, sia consentito il rinvio a F. VIGANÒ, L. MASERA, *Illegittimità comunitaria della vigente disciplina delle espulsioni*, cit., 567 ss.

<sup>35</sup> Per alcune decisioni in materia di art. 3 in casi di detenzione in attesa dell'espulsione, cfr. A. COLELLA, *La giurisprudenza di Strasburgo 2011: il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti*, in *Dir. pen. cont. trim.*, 2012, 222 ss.

<sup>36</sup> I documenti ufficiali e la letteratura relativa ai centri di detenzione sono ormai innumerevoli; per una valutazione molto critica delle condizioni di trattenimento in queste strutture, cfr. già il *Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, approvato il 6.3.2012 dalla *Commissione straordinaria del Senato per la tutela e la promozione dei diritti umani*, ed il rapporto della *Commissione per le verifiche e le strategie dei centri per gli immigrati* (c.d. Commissione De Mistura) istituita dal Ministero dell'Interno nel 2007; per una recente indagine sullo stato dei detenuti nei CPR, specie sotto il profilo sanitario e di igiene mentale, cfr. L. FIGONI, L. RONDÌ, *Gorgo CPR*, 2025.

<sup>37</sup> CORTE EDU, 8.1.2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, con nota di F. VIGANÒ, *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: l'Italia chiamata all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in *Dir. pen. cont.*, 9.1.2013.

per sé, ed a prescindere da ulteriori problematicità del singolo centro, la fattispecie di trattamenti inumani e degradanti. Come per il prossimo intervento della Corte costituzionale, anche in questo caso un'eventuale decisione positiva della Corte EDU non avrebbe l'effetto di rendere illegittima in sé la detenzione amministrativa degli stranieri irregolari, ma almeno potrebbe ricondurla all'interno di quei confini di umanità e di decenza previsti dalla Convenzione per ogni forma di privazione di libertà e oggi purtroppo non rispettati in molti CPR italiani.

### 3.4. Legittimità comunitaria

La direttiva 2008/115/CE, che regola le procedure di rimpatrio dei cittadini extra-UE irregolarmente soggiornanti nel territorio di uno Stato dell'Unione, prevede espressamente agli artt. 15 e 16 la possibilità che, nell'attesa del rimpatrio, lo straniero venga privato della libertà personale. Limitandoci ora solo ad enucleare gli aspetti più significativi di tale disciplina, è da rilevare come il trattenimento: a) è previsto come *extrema ratio*, cui ricorrere quando sussista un concreto rischio di fuga e non risultino sufficienti a garantire l'obiettivo del rimpatrio misure meno coercitive<sup>38</sup>; b) può essere disposto dall'autorità giudiziaria o amministrativa, ma nel secondo caso dovrà essere assistito dalle garanzie di *habeas corpus* di fronte all'autorità giurisdizionale, come ogni misura incidente sulla libertà personale<sup>39</sup>; c) può essere disposto per un periodo di tempo che, al ricorrere di determinate condizioni, può arrivare sino a diciotto mesi<sup>40</sup>, ma deve immediatamente cessare quando non esista più alcuna ragionevole prospettiva di allontanamento<sup>41</sup>; 4) deve avvenire in appositi centri di permanenza temporanea, ed in modo da garantire la possibilità di contatti con familiari e difensore<sup>42</sup>.

Abbiamo già visto sopra come tale direttiva abbia avuto un impatto significativo sul sistema interno, conducendo prima con la sentenza *El Dridi* al superamento del ricorso alla sanzione penale detentiva

<sup>38</sup> Art. 15 § 1: «Salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre *misure sufficienti ma meno coercitive*, gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento, in particolare quando: a) sussiste un *rischio di fuga* o b) il cittadino del paese terzo evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento».

<sup>39</sup> Art. 15 § 2: «Il trattenimento è disposto dalle autorità *amministrative o giudiziarie*. [...] Quando il trattenimento è disposto dalle autorità amministrative, gli Stati membri: a) prevedono un *pronto riesame giudiziario* della legittimità del trattenimento su cui decidere entro il più breve tempo possibile dall'inizio del trattenimento stesso, b) oppure accordano al cittadino di un paese terzo interessato il diritto di presentare ricorso per sottoporre ad un pronto riesame giudiziario la legittimità del trattenimento su cui decidere entro il più breve tempo possibile dall'avvio del relativo procedimento».

<sup>40</sup> L'art. 15 § 5 prevede che «ciascuno Stato membro stabilisce un periodo limitato di trattenimento, che non può superare *i sei mesi*», mentre il § 6 dispone che «gli Stati membri non possono prolungare il periodo di cui al § 5, salvo per un periodo limitato non superiore ad *altri dodici mesi* conformemente alla legislazione nazionale nei casi in cui, nonostante sia stato compiuto *ogni ragionevole sforzo*, l'operazione di allontanamento rischia di durare più a lungo a causa: a) della *mancata cooperazione* da parte del cittadino di un paese terzo interessato, o b) dei *ritardi* nell'ottenimento della necessaria documentazione dai paesi terzi».

<sup>41</sup> Art. 15 § 4: «Quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi o che non sussistono più le condizioni di cui al § 1, il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata è immediatamente rilasciata».

<sup>42</sup> Art. 16 § 1: «Il trattenimento avviene di norma in appositi centri di permanenza temporanea»; § 2: «I cittadini di paesi terzi trattenuti hanno la possibilità – su richiesta – di entrare in contatto, a tempo debito, con rappresentanti legali, familiari, e autorità consolari competenti».

nei confronti dello straniero irregolare, ed inducendo poi il legislatore (con il d.l. 89/2011, convertito in l. 2.8.2011, n. 129) ad intervenire sulla disciplina amministrativa del trattenimento in modo da renderla conforme al modello delineato in sede europea.

Le *modifiche* introdotte nel 2011 in adempimento della direttiva sono state di *natura ancipite*. Da un lato il legislatore ha introdotto garanzie (come l'applicabilità del trattenimento ex art. 14 co. 1-*bis* TUI solo quando non siano sufficienti a garantire il rimpatrio misure meno afflittive) prima assenti nella disciplina interna; dall'altro la trasposizione della direttiva è stata l'occasione per aumentare da 6 a 18 mesi la durata massima del trattenimento in attesa del rimpatrio (termine, come si ricorderà, ancora attualmente in vigore). Effetti del resto coerenti con l'ambivalenza della stessa direttiva, che da una parte apprestava garanzie in materia di trattenimento superiori anche rispetto a quelle previste dalla giurisprudenza della Corte EDU, che pure hanno all'evidenza costituito il punto di riferimento nella stesura del testo comunitario (significativo, in particolare, è l'inserimento del requisito della necessità del trattenimento, assente nella giurisprudenza convenzionale); ma al contempo legittimava una privazione di libertà di durata assai significativa.

Nel complesso, ci pare di poter concludere che l'intervento del 2011 (l'ultimo che abbia inciso in modo significativo sulla struttura della detenzione amministrativa nei CPR) abbia *inasprito il sistema* dei trattenimenti<sup>43</sup>. L'applicazione di misure meno coercitive in luogo del trattenimento è rimasta priva di riscontro nella prassi, mentre l'allungamento del termine massimo di durata di trattenimento ha portato ad un'effettiva dilatazione dei tempi medi di permanenza nei CPR.

Rimangono poi, anche dopo la riforma, alcuni *profili di contrasto* tra la disciplina interna e la direttiva. In particolare, l'art. 15 § 4 dir. dispone, come visto sopra, che il trattenimento debba immediatamente cessare quando non vi siano più ragionevoli prospettive di eseguire il rimpatrio, mentre nella normativa italiana non vi è alcun cenno a tale eventualità; inoltre, l'art. 15 § 3 richiede che «il trattenimento sia riesaminato ad intervalli ragionevoli su richiesta dell'interessato o d'ufficio», mentre il sistema interno prevede sì che la proroga del trattenimento sia disposta dall'autorità giudiziaria ogni trenta o sessanta giorni (art. 14 co. 5 TUI), ma non consente all'interessato di chiedere il riesame al sopraggiungere di circostanze nuove, né contiene alcuna disciplina delle modalità con cui il giudice deve procedere alla proroga, che secondo il dato normativo potrebbe quindi avvenire anche in mancanza di contraddittorio con l'interessato<sup>44</sup>.

Anche qualora, come auspicabile, la giurisprudenza interna proceda ad un'interpretazione conforme che superi i residui profili di difformità tra l'ordinamento nazionale e la normativa europea, le linee essenziali del sistema amministrativo di privazione di libertà dello straniero irregolare comunque non risultano stravolte dall'intervento del legislatore europeo. Il vero effetto dirompente della direttiva del 2008 è stato quello di costringere l'ordinamento interno a rinunciare alla reclusione penale, ma per quanto riguarda la privazione di libertà in sede amministrativa la normativa europea non ha fatto altro

<sup>43</sup> La nostra valutazione ha ad oggetto esclusivamente la normativa in tema di detenzione amministrativa: per un'analisi complessiva della riforma del 2011, che ha visto come principale modifica imposta dalla direttiva il passaggio dall'accompagnamento coattivo alla partenza volontaria come modalità ordinaria di esecuzione delle decisioni di rimpatrio, cfr. per tutti G. SAVIO, *La nuova disciplina delle espulsioni conseguente al recepimento della direttiva rimpatri*, in *Dir. imm. citt.*, 2011, 3, 30 ss.

<sup>44</sup> Sulla necessità che, anche in mancanza di esplicita previsione normativa, la proroga venga disposta solo all'esito di un'udienza ove sia garantito il contraddittorio, cfr. peraltro già CASS., sez. I civ., 24.2.2010, n. 4544.

in buona sostanza che cristallizzare il sistema previgente, aumentandone il carico afflittivo mediante l'allungamento dei termini massimi di trattenimento.

### 3.5. Conclusioni

Da ormai quasi trent'anni, da quando cioè nel 1998 l'Italia si è per la prima volta dotata di una normativa organica in materia di immigrazione, la detenzione amministrativa dello straniero in attesa del rimpatrio è diventata una misura irrinunciabile nell'arsenale degli strumenti di contrasto all'immigrazione irregolare, a prescindere dal colore politico delle maggioranze parlamentari. Che la libertà degli stranieri sia sottoposta ad una disciplina diversa da quella dei cittadini, è del resto espressamente previsto nella CEDU e nella legislazione dell'Unione europea, e nonostante le perplessità rispetto al rispetto del principio di uguaglianza che può sollevare una tale asimmetria rispetto alla libertà dei cittadini, è difficile se non impossibile pensare nel breve o medio periodo ad un ripensamento legislativo, o ad una decisione di una Corte suprema (interna o europea) che metta in discussione la legittimità di tale strumento; anche l'imminente decisione della Corte costituzionale sul rispetto della riserva di legge, qualora la questione di costituzionalità venisse accolta, costringerebbe il legislatore a formulare finalmente una disciplina legislativa delle modalità del trattenimento, ma non arriverebbe in ogni caso a sancire l'illegittimità dell'istituto. L'assioma per cui una efficiente gestione dei rimpatri richiede la possibilità di ricorrere alla privazione di libertà dell'espellendo è ormai graniticamente consolidato a livello nazionale ed europeo, e nulla lascia intendere che lo stato delle cose possa cambiare negli anni a venire.

## 4. Le forme di detenzione extra ordinem praticate negli hotspot e nelle zone di frontiera

### 4.1. La detenzione senza base legale nei centri di accoglienza

Un'ulteriore forma di privazione della libertà personale dello straniero irregolare è quella che viene praticata nel *periodo immediatamente successivo all'arrivo* alla frontiera di uno straniero privo di un titolo valido per fare ingresso legalmente in Italia.

Il testo unico sull'immigrazione non conteneva originariamente alcuna specifica disposizione relativa alla privazione di libertà in tale fase, che si collocava in una situazione intermedia tra il respingimento alla frontiera ed il trattenimento in attesa del rimpatrio, definita come "*respingimento differito*" (art. 10 co. 2 TUI): casi in cui l'autorità di polizia può disporre il respingimento anche quando lo straniero sia entrato nel territorio italiano, ma sia stato fermato immediatamente dopo l'ingresso, oppure quando lo straniero, fermato al valico di frontiera, sia stato temporaneamente ammesso nel territorio dello Stato "per necessità di pubblico soccorso". Riguardo a questa seconda ipotesi, il regolamento attuativo del testo unico prevedeva, all'art. 23, che «le attività di accoglienza, soccorso ed assistenza, connesse al soccorso dello straniero, possono essere svolte anche al di fuori dei CPR, per il tempo strettamente necessario all'avvio dello stesso in un CPR o all'adozione dei provvedimenti occorrenti per l'erogazione di specifiche forme di assistenza»: i centri ove questa primissima attività di accoglienza può essere prestata erano definiti *Centri di primo soccorso ed assistenza* (CPSA).

In relazione a questi luoghi di prima accoglienza, la legge non prendeva posizione riguardo alla natura volontaria o coattiva del soggiorno, cioè non specificava se la permanenza al loro interno fosse



possibile solo con il consenso dell'interessato, o se invece fosse consentito trattenerli coattivamente gli stranieri, privandoli della libertà personale. E tuttavia, da un'interpretazione elementare dell'art. 13 Cost., secondo cui non è legittima alcuna privazione di libertà non coperta dalla riserva di legge e di giurisdizione, si sarebbe dovuto concludere che in questi centri *non era consentito il trattenimento coattivo*, posto che la privazione di libertà non era prevista dalla legge, né il soggiorno in tali centri si fondava su alcun provvedimento giurisdizionale.

Nella realtà, tuttavia, le cose andavano in maniera del tutto diversa. La *prassi* era che, al di fuori di qualsiasi previsione legale, spesso gli stranieri privi di documenti, dopo l'arrivo in Italia, venivano *trattenuti per diversi giorni* da parte dell'autorità di polizia, senza alcun provvedimento giurisdizionale che ne giustificasse la privazione di libertà, e senza neppure che venisse fornita loro alcuna informazione circa le ragioni ed i presupposti legali del trattenimento. I centri di prima accoglienza erano formalmente strutture aperte, ma nei fatti erano gestiti dalle autorità di polizia come luoghi chiusi, da cui gli stranieri erano impossibilitati ad uscire, in aperta violazione dei requisiti fissati dall'art. 13 Cost. in ordine ad ogni forma di privazione della libertà personale<sup>45</sup>.

#### 4.2. L'intervento del 2015 e la nascita dei cd. *hotspot*

Un primo intervento normativo concernente tali centri viene varato nel 2015, dopo che in sede europea era stata stigmatizzata la condotta delle autorità italiane che non procedevano in modo efficace all'identificazione dei migranti sbarcati sulle coste meridionali, i quali molto spesso venivano lasciati liberi di proseguire il loro viaggio verso il Nord Europa senza alcuna registrazione, con l'effetto in questo modo di non far assumere all'Italia, in virtù delle regole del Trattato di Dublino, la competenza per la valutazione dell'eventuale richiesta di protezione in quanto Paese di primo approdo del richiedente. Il cd. approccio *hotspot* – formulato dalla Commissione europea nel maggio 2015, e dunque in uno dei momenti di massimo afflusso di migranti via mare dalle coste africane<sup>46</sup> – prevede da parte degli Stati di primo approdo (su tutti l'Italia e la Grecia) l'impegno a procedere alla creazione, in prossimità dei luoghi di sbarco, di strutture ricettizie di grandi dimensioni (i cd. *hotspot*), ove i migranti siano subito sottoposti alle procedure di identificazione e ad una prima, sommaria divisione tra migranti economici e possibili richiedenti asilo<sup>47</sup>. In esecuzione di tale impegno, ed in attuazione altresì di due direttive in materia di protezione internazionale<sup>48</sup>, viene emanato il 18 agosto il d.lgs. 142/2015, che ristrutturando il sistema di prima accoglienza ed identificazione dei richiedenti protezione, in modo da

<sup>45</sup> Sulla violazione dell'*habeas corpus* nei Centri di prima accoglienza, ed in particolare in quello di Lampedusa, cfr. A. NATALE, *I migranti e l'habeas corpus alla prova delle emergenze: il caso Lampedusa*, in *Quest. giust.*, 5, 2013, 181 ss., e L. MASERA, *Il 'caso Lampedusa': una violazione sistemica del diritto alla libertà personale*, in *Dir. um. e dir. int.*, 1, 2014, 83 ss.

<sup>46</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Bruxelles, 13.5.2015, COM (2015) 240 final, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Agenda europea sulla migrazione*

<sup>47</sup> Per un'analisi di tale documento e delle altre iniziative assunte nel medesimo periodo in sede europea, cfr. G. MORGESE, *Recenti iniziative dell'Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati*, in *Dir. imm. citt.*, 3-4, 2015, 15 ss.

<sup>48</sup> Sono la dir. 2013/33/UE sulle «norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale» e la dir. 2013/32/UE recante «procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale».

provare a porre rimedio alle inefficienze censurate in sede europea<sup>49</sup>; per quanto riguarda i centri dove procedere alla fase cruciale della prima identificazione, il decreto si limita a rinviare ad una legge del 1995 che in situazioni di ingente influsso prevedeva la possibilità di istituire centri di prima accoglienza, senza tuttavia fornire alcuna indicazione rispetto alla loro natura di luoghi di mera accoglienza o di vero e proprio trattenimento<sup>50</sup>. Peraltro, in un documento operativo del Ministero dell'interno di poche settimane successive, volto a chiarire il concreto funzionamento del nuovo meccanismo di gestione degli arrivi via mare, veniva esplicitato che gli *hotspot* erano dei "luoghi chiusi", da cui i migranti non potevano uscire almeno sino a che fosse conclusa la procedura di identificazione<sup>51</sup>. Lungi dunque dal chiarire la natura giuridica delle strutture di prima accoglienza, l'intervento del 2015 aggrava l'incertezza: le fonti di rango primario continuano a non precisare se si tratti di luoghi di accoglienza o di trattenimento, mentre le fonti sub-primarie li considerano dei luoghi da cui lo straniero non può allontanarsi, pur non essendo prevista alcuna disciplina normativa in ordine alle garanzie che, ai sensi dell'art. 13 Cost., devono comunque assistere ogni forma di privazione della libertà personale. Poche settimane prima dell'emanazione delle regole operative che definivano gli *hotspot* come centri chiusi, sul tema della illegittimità dei trattenimenti operati di fatto dalla polizia nel centro di Lampedusa era nel frattempo intervenuta la Corte EDU, chiamata ad esprimersi su un caso relativo al trattenimento cui erano stati sottoposti a Lampedusa tre cittadini tunisini nel settembre 2011. Con una prima sentenza del 1 settembre 2015<sup>52</sup>, confermata per quanto qui di interesse dalla Grande camera nel dicembre 2016<sup>53</sup>, la Corte aveva condannato l'Italia per violazione dell'art. 5 CEDU, ritenendo

<sup>49</sup> Per un commento al decreto, cfr. N. MORANDI E G. SCHIAVONE, *Analisi delle norme in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e di procedura per il riconoscimento della protezione internazionale alla luce dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 142/2015*, in *Dir. imm., citt.*, 2015, 3-4, 84 ss. Per una riflessione sulla disciplina degli *hotspot* dopo tale riforma, cfr. A. MANGIARACINA, *Hotspot e diritti: un binomio possibile*, in *Dir. pen. cont.*, 9.12.2016.

<sup>50</sup> L'art. 8 co. 2 del d.lgs. 142/2015 si limitava a stabilire che «Le funzioni di soccorso e prima assistenza, nonché di identificazione continuano ad essere svolte nelle strutture allestite ai sensi del decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563»; a sua volta, il decreto del 1995, recante «disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella Regione Puglia», all'art. 2 prevedeva lo stanziamento della somma di tre miliardi di lire per «l'istituzione, a cura del Ministero dell'interno, sentita la Regione Puglia, di tre centri dislocati lungo la frontiera marittima delle coste pugliesi per le esigenze di prima assistenza a favore dei predetti gruppi di stranieri»: null'altro era disposto in ordine alla natura ed al funzionamento di tali centri.

<sup>51</sup> Nella cd. *Road map* emanata dal Ministero dell'interno il 28 settembre 2015 l'approccio *hotspot* di cui si intende dare attuazione viene descritto come «un piano volto a canalizzare gli arrivi via mare in una serie di porti di sbarco selezionati dove vengono effettuate tutte le procedure previste come lo screening sanitario, la pre-identificazione, la registrazione, il foto-segnalamento e i rilievi dattiloscopici degli stranieri»; a questo fine vengono individuati 6 centri *hotspot* (5 in Sicilia, il più capiente dei quali a Lampedusa) ed 1 in Puglia, ove procedere a tali operazioni: per un'analisi di tale documento e del d.lgs. 142/2015, rispetto allo specifico problema della natura giuridica degli *hotspot*, sia consentito il rinvio a L. MASERA - G. SAVIO, *La 'prima' accoglienza*, in *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea – Diagnosi e prospettive*, a cura di M. SAVINO, Napoli, 2017, 35 ss.

<sup>52</sup> CORTE EDU., sez. II, 1.9.2015, *Khlaifia c. Italia*, con commento di M. SAVINO, *L'«amministrativizzazione» della libertà personale e del due process dei migranti: il caso Khlaifia*, in *Dir. imm. citt.*, 3-4, 2015, 50 ss. e A. GILIBERTO, *Lampedusa: la Corte EDU condanna l'Italia per la gestione dell'emergenza sbarchi nel 2011*, in *Dir. pen. cont.*, 16.10.2015.

<sup>53</sup> CORTE EDU, GC, 15.12.2016, *Khlaifia c. Italia*; per un commento alla decisione, cfr. ex multis P. BONETTI, *Khlaifia contro Italia, l'illegittimità di norme e prassi italiane sui respingimenti e trattenimenti degli stranieri*, in *Quad.*





innanzitutto violato il § 1 di detto articolo, posto che il centro di prima accoglienza di Lampedusa – come testimoniato da una pluralità di fonti istituzionali e non, puntualmente riprese nelle sentenze – era a tutti gli effetti un luogo di privazione della libertà personale, essendo negata agli stranieri la possibilità di uscire dalla struttura, e tale privazione della libertà personale era sprovvista di alcuna *base legale*, dal momento che nessuna norma di legge prevedeva il trattenimento degli stranieri in dette strutture. La mancanza di base legale comportava poi anche la violazione dell'art. 5 § 2, posto che lo straniero non era stato informato delle ragioni che avrebbero giustificato il suo trattenimento, e dell'art. 5 § 4, non avendo il trattenuto la possibilità di sottoporre alla valutazione dell'autorità giudiziaria la legittimità della propria privazione di libertà, stante la radicale mancanza di fondamento giuridico della privazione stessa, e la mancanza di un ricorso generale *ad habeas corpus* nel nostro ordinamento giuridico.

Apparve sin da subito evidente che la pronuncia in questione aveva una valenza che andava molto al di là del singolo caso deciso. La Corte aveva posto in luce una lacuna normativa di portata generale, cui poteva porre rimedio solo un intervento legislativo che finalmente disciplinasse in modo chiaro le prime fasi dell'accoglienza e dell'identificazione, sul presupposto – chiarito in termini inequivocabili dalla Corte EDU – che, se in tali fasi le autorità ritenevano indispensabile procedere al trattenimento dei migranti, ciò doveva avvenire in conformità a quanto disposto dall'art. 5 CEDU (e dall'art. 13 Cost.).

#### 4.3. Gli interventi del 2017 e del 2018

Tuttavia, neanche il successivo intervento legislativo, con il cd. decreto Minniti del 2017, fornisce una risposta convincente al problema posto in luce dalla sentenza della Corte EDU. Con il d.l. 13/17 (convertito in l. n. 46/2017) viene infatti introdotto il nuovo art. 10-ter TUI, ove si prevede l'istituzione di "punti di crisi" (gli *hotspot* trovano per la prima volta riscontro a livello legislativo), dove devono venire condotti gli stranieri giunti irregolarmente in Italia, al fine di procedere alla loro prima identificazione ed alla informazione circa la possibilità di chiedere protezione internazionale; anche in questo caso, però, la legge non si esprime circa la natura di tali centri, né ne disciplina in alcun modo il funzionamento, limitandosi ancora una volta a rinviare (come il decreto del 2015) alla legge del 1995, ove semplicemente si enunciava la possibilità di istituire centri di prima accoglienza in casi di emergenza<sup>54</sup>. La riforma del 2017 prevede dunque l'istituzione di "punti di crisi" ove gestire la prima accoglienza, ma fornisce a tali strutture una base legale meramente apparente, considerata l'assoluta genericità del complessivo disposto normativo<sup>55</sup>.

cost., 2017, 176 ss.; A. GILIBERTO, *Lampedusa: la Corte EDU condanna l'Italia per la gestione dell'emergenza sbarchi nel 2011*, in *Dir. pen. cont.*, 23.12.2016.

<sup>54</sup> Art. 10 ter TUI co. 1: «1. Lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi allestiti nell'ambito delle strutture di cui al decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, e delle strutture di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. Presso i medesimi punti di crisi sono altresì effettuate le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico [...] ed è assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito».

<sup>55</sup> Sull'intervento del 2017, cfr. L. MASERA, *I centri di detenzione amministrativa cambiano nome ed aumentano di numero, e gli hotspot rimangono privi di base legale: le sconcertanti novità del decreto Minniti*, in *Dir. pen. cont.*,

Il cd. decreto Salvini del 2018 (d.l. n. 113 del 4.10.2018, conv. in l. n. 132 del 1.12.2018), che costituisce l'ultimo intervento in materia, compie dei passi in avanti nel chiarire la reale natura di luoghi di trattenimento degli *hotspot*, e nel contestuale riconoscimento delle garanzie che una tale natura comporta, anche se la disciplina introdotta presenta, come vedremo brevemente, una serie di criticità talmente gravi, da fare a nostro avviso dubitare della sua stessa legittimità<sup>56</sup>.

Le modifiche in materia di *hotspot* del decreto Salvini riguardano esclusivamente la posizione degli stranieri richiedenti protezione internazionale. La disciplina sul trattamento di tali soggetti, introdotta con il decreto del 2015 analizzato appena sopra, già prevedeva la possibilità che a determinate condizioni il richiedente potesse essere trattenuto, in attesa della valutazione della domanda, presso i centri di cui all'art. 14 TUI (art. 6 d.lgs. 142/2015). Con la riforma viene introdotto all'articolo in questione il co. 3-*bis*, in cui si prevede la possibilità che «per la determinazione o la verifica dell'identità o della cittadinanza» il richiedente possa essere trattenuto per un periodo massimo di trenta giorni in appositi locali ricavati all'interno dei «punti di crisi» di cui all'art. 10 co. 5-*ter* TUI; come tutte le altre forme di trattenimento prevista dalla norma, anche a quella negli *hotspot* si applica il co. 5 del medesimo articolo, ove è prevista la convalida del decreto di trattenimento da parte del tribunale ordinario (competente per ogni questione attinente alla libertà personale del richiedente protezione), con le cadenze procedurali stabilite all'art. 14 TUI per il trattenimento nei CPR<sup>57</sup>.

Il legislatore, dunque, per la prima volta riconosce espressamente quella che per anni è stata una prassi arbitraria ed illegittima: gli *hotspot* sono dei centri chiusi, ed in quanto luoghi ove gli stranieri vengono privati della libertà personale, la loro disciplina deve rispettare la riserva di legge e di giurisdizione prevista dall'art. 13 Cost. e dall'art. 5 CEDU. Ci pare dunque da salutare con favore il fatto che il legislatore abbia voluto squarciare il velo dell'ipocrisia per cui gli *hotspot* erano secondo la legge dei luoghi di accoglienza, quando in realtà era ben noto a tutti che si trattava di strutture ove gli stranieri venivano privati dalla libertà personale: messi da parte gli infingimenti, si chiarisce a livello legislativo (e non solo

10.3.2017; per alcune riflessioni più generali circa la disciplina degli *hotspot* a seguito di tale intervento, C. LEONE, *La disciplina degli hotspot nel nuovo art. 10 ter TUI: un'occasione mancata*, in *Dir. imm. citt.*, 2, 2017 e M. BENVENUTI, *Gli hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale*, in *Dir. imm. citt.*, 2, 2018.

<sup>56</sup> Per qualche commento a tale decreto, cfr. A. AIMI, *Il "Decreto Sicurezza" 2018: i profili penalistici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, 137 ss.; A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto-legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, in *costituzionalismo.it*, 2, 2018, 167 ss.; G. AZZARITI, *A proposito della nuova normativa in materia di migrazioni: le incostituzionalità non discusse*, in *Quest. giust.*, 18.1.2019; F. CURI (a cura di), *Il decreto Salvini – Immigrazione e sicurezza. Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 conv. con mod. in legge 1° dicembre 2018, 132, 2019*; M. DANIELE, *La detenzione come deterrente dell'immigrazione nel decreto sicurezza 2018*, in *Dir. pen. cont.*, 11, 2018, 95 ss.; D. LOPRIENO, *Il trattenimento dello straniero alla luce della l. n. 132 del 2018*, in *Dir. imm. citt.*, 1, 2019, 1 ss.; L. MASERA, *La crimmigration nel decreto Salvini*, in *Leg. pen.*, 4.7.2019; L. PEPINO, *Le nuove norme su immigrazione e sicurezza: punire i poveri*, in *Quest. giust.*, 12.12.2018; L. RISICATO, *Il confine e il confino: uno sguardo d'insieme alle disposizioni penali del "decreto sicurezza"*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 15 ss.

<sup>57</sup> Art. 6 co. 5 d.lgs. 142/2015: «Il provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, corredato da motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al Tribunale in composizione monocratica competente alla convalida. [...] Si applica, per quanto compatibile, l'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».



a livello di procedure ministeriali) che si tratta di strutture di trattenimento, e si dispone di conseguenza un controllo giurisdizionale conforme alle previsioni costituzionali. Finalmente, dunque, gli *hotspot* vengono ricondotti sotto il controllo dell'autorità giudiziaria, ponendo un limite all'assoluta arbitrarietà con cui sino ad allora era stata gestita l'accoglienza in questi centri da parte delle autorità di polizia; ma non mancano, come già accennato, le ragioni di perplessità sollevate dalla novella.

La principale concerne il fatto che la riforma interessa solo i richiedenti protezione, mentre nulla è cambiato riguardo all'accoglienza negli *hotspot* dei migranti irregolari che non chiedono protezione. Si è così creata una situazione paradossale. Per i richiedenti asilo, il questore può legalmente disporre il trattenimento a fini identificativi, previa convalida del provvedimento da parte dall'autorità giudiziaria. Per i cd. migranti economici, che non intendono chiedere protezione, questa possibilità invece non è prevista dalla legge, posto che l'unica forma di trattenimento consentita per i non richiedenti è quella prevista ai sensi dell'art. 14 TUI<sup>58</sup>, e quindi, almeno in teoria, non potrebbero essere trattenuti negli *hotspot*, che per essi dovrebbero restare delle strutture aperte, da cui è consentito l'allontanamento. La riforma, insomma, configura un'irragionevole disparità di trattamento a discapito dei richiedenti protezione, che si trovano sottoposti ad una disciplina in tema di privazione della libertà personale negli *hotspot* più gravosa di quella prevista per i migranti economici, in aperta violazione della logica del sistema normativo interno ed internazionale, che al contrario circonda di particolari cautele le misure limitative della libertà personale dei richiedenti protezione rispetto agli stranieri irregolari che non chiedono protezione. Del resto, il non richiedente è un soggetto che in quanto irregolare, e salvo particolari ipotesi di divieto di espulsione, è destinato al rimpatrio; mentre il richiedente ha comunque il diritto a soggiornare in Italia sino a che la sua domanda sia stata valutata dall'autorità competente: appare dunque palesemente irragionevole che una procedura coattiva come il trattenimento a fini identificativi possa essere esercitata nei confronti di chi è destinato a rimanere comunque per un certo periodo nel nostro Paese, in quanto richiedente protezione, rispetto a chi dall'Italia dovrebbe essere allontanato il più celermente possibile. Sino a che il legislatore non decida di regolamentare anche il trattenimento negli *hotspot* degli stranieri non richiedenti protezione, la procedura introdotta nel 2018 ci pare in conclusione costituzionalmente censurabile per violazione dell'art. 3 Cost., configurando in una materia costituzionalmente sensibile come la privazione della libertà personale un irragionevole trattamento peggiore dei richiedenti protezione rispetto ai non richiedenti.

#### 4.4. Conclusioni

I luoghi di frontiera sono spazi ove la libertà personale dello straniero è esposta a gravissimi rischi di violazione. Come ha testimoniato la sentenza della Corte EDU citata, nel centro di Lampedusa (come in tanti altri centri di prima accoglienza presenti nelle regioni meridionali dell'Italia) si è assistito ad

<sup>58</sup> L'art. 4 del decreto-legge del 2018 ha modificato l'art. 13 co. 5 *bis* TUI, introducendo la possibilità che, in caso di indisponibilità di posti nei CPR, «il giudice di pace, su richiesta del questore, con il decreto di fissazione dell'udienza di convalida (del decreto di trattenimento), può autorizzare la temporanea permanenza dello straniero, sino alla definizione dell'udienza di convalida, in *strutture diverse ed idonee* nella disponibilità dell'autorità di pubblica sicurezza. Qualora le condizioni di cui al periodo precedente (cioè, l'indisponibilità dei posti nei CPR) permangano anche dopo l'udienza di convalida, il giudice può autorizzare la permanenza, in *locali idonei presso l'ufficio di frontiera* interessato, sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento e comunque non oltre le 48 ore successive all'udienza di convalida».

una palese violazione dell'art. 5 della Convenzione, in seguito a pratiche diffuse di detenzione senza base legale degli stranieri in attesa di identificazione. Negli ultimi dieci anni il legislatore è intervenuto in più occasioni per dettare una disciplina normativa delle forme di privazione di libertà praticabili nei luoghi di frontiera, ma si tratta di una disciplina ancora lacunosa e comunque molto spesso non applicata nella prassi. Porti di sbarco, aeroporti, stazioni ferroviarie, posti di frontiera, navi durante il viaggio di rimpatrio: in tutti questi luoghi quotidianamente si verificano violazioni dell'*habeas corpus*, ed è ancora lungo quindi il percorso perché i luoghi di frontiera non siano più spazi di non-diritto, dove la libertà personale degli stranieri è in sostanza rimessa alla discrezionalità delle forze di polizia.

## 5. Note conclusive

Un autorevole magistrato, tra i più attenti studiosi del diritto penale dell'immigrazione, ha parlato, a proposito delle vicende di cui abbiamo appena dato conto, di una "*bagattellarizzazione* della libertà personale del migrante"<sup>59</sup>. Credo che tale espressione riassuma come meglio non si potrebbe il senso delle vicende che abbiamo appena terminato di descrivere. L'Italia ha dovuto confrontarsi con l'afflusso massiccio di stranieri in cerca di un lavoro che consentisse loro di sfuggire alle condizioni di povertà e di mancanza di sviluppo che affliggevano il loro Paese d'origine. Di fronte ad un fenomeno inedito per la nostra storia recente, la reazione dell'ordinamento giuridico è stata durissima: si è lasciato che i comprensibili timori dell'opinione pubblica prendessero il sopravvento sulla razionalità dell'azione legislativa e si è costruito un sistema normativo che ha posto al centro la repressione ed ha individuato come principale strumento di gestione del fenomeno migratorio la privazione di libertà del migrante economico non in regola con la disciplina sul soggiorno.

La *libertà dello straniero* irregolare è davvero diventata un *valore di poco conto*. Era sufficiente non avere i documenti in regola, ed avere ricevuto un ordine di allontanamento, per diventare nei primi anni Duemila responsabili di un delitto punito con diversi anni di reclusione; e parallelamente al circuito penale, si è edificato un sistema di detenzione amministrativa che ha consentito la privazione di libertà di soggetti la cui unica colpa è di non volere o non potere fare ritorno in un Paese dove sono privi della possibilità di vivere un'esistenza dignitosa.

Le giurisdizioni supreme si sono dimostrate incapaci di opporsi a questa irrazionale deriva punitiva. La Corte costituzionale, senza mai spingersi a sindacare scelte legislative pur all'evidenza distoniche con i principi di uno Stato liberale di diritto, si è limitata a far osservare il rispetto della legalità formale nel sistema amministrativo di privazione della libertà; una legalità peraltro affievolita dalla circostanza che il controllo *de libertate* è affidato ad una magistratura onoraria priva delle garanzie di indipendenza e di autorevolezza tecnica proprie della magistratura ordinaria<sup>60</sup>. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha sì sancito l'illegittimità del ricorso allo strumento della detenzione penale, ma ha "diplomaticamente" motivato tale decisione con l'argomento dell'efficienza del sistema di rimpatrio, lasciando sullo

<sup>59</sup> A. CAPUTO, *Diseguali, illegali, criminali*, in *Quest. giust.*, 2009, 85.

<sup>60</sup> Con la l. 271/2004 il controllo di legittimità dei trattenimenti, che nel testo unico del 1998 era di competenza del pretore, è stato affidato ai giudici di pace: per una valutazione critica di tale scelta, mai censurata dalla Corte costituzionale, cfr., già nell'immediatezza della riforma, A. CAPUTO, L. PEPINO, *Giudice di pace e habeas corpus dopo le modifiche al testo unico sull'immigrazione* in *Dir. imm. citt.*, 3, 2004, 13s.



sfondo la tutela dei diritti fondamentali dello straniero. La Corte EDU, infine, ha affermato la necessità che la detenzione dello straniero irregolare rispetti i canoni di legalità e dignità del trattamento propri di ogni forma di intervento sulla libertà personale, ma ha lasciato ampi margini agli Stati nel disporre la detenzione amministrativa dei migranti

Negli ultimi mesi, abbiamo poi assistito ad una ulteriore e inquietante declinazione del modello repressivo, con la previsione normativa e l'effettiva implementazione di *centri di detenzione* per stranieri collocati *al di fuori del territorio dello Stato*, e nello specifico in Albania. Sulla base di un Protocollo di intesa siglato tra Italia ed Albania nel novembre 2023 e ratificato dall'Italia nel febbraio 2024 (legge n. 14 del 23.2.2024), il Governo albanese ha concesso allo Stato italiano la facoltà di costruire sul proprio territorio dei centri di detenzione per stranieri irregolari, sottoposti alla giurisdizione italiana e nei quali si applica integralmente la normativa italiana ed europea in materia di protezione internazionale e di regolarità dell'ingresso e soggiorno. Inizialmente la legge di esecuzione prevedeva che potessero essere detenuti nei centri albanesi solo soggetti soccorsi in acque internazionali da mezzi delle autorità italiane; tale legge è stata poi modificata dal decreto-legge n. 37 del 28 marzo 2025, che ha previsto anche la possibilità di trasferire in Albania stranieri in attesa di rimpatrio detenuti in uno dei CPR collocati sul territorio nazionale.

Non abbiamo qui lo spazio per analizzare più da vicino le problematiche poste da tale inedita scelta legislativa, che desta perplessità tanto sotto il profilo della legittimità, che della razionalità operativa e gestionale<sup>61</sup>. Possiamo solo constatare come si tratti dell'ultimo tassello di un quadro ormai delineato in modo molto chiaro, nel quale la vera e propria ossessione securitaria che domina da alcuni decenni il dibattito pubblico in tema di immigrazione ha condotto sino a costruire fuori dal territorio i centri di detenzione, con una collocazione anche fisica dello straniero all'esterno dalla comunità nazionale, che mai era stata praticata nella storia del nostro ordinamento giuridico.

<sup>61</sup> Per un commento al Protocollo ed alla legge di ratifica, cfr. tra gli altri L. MASERA, *Il disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità*, in *Sist. pen.*, 28.12.2023; A. SACCUCCI, *Il Protocollo Italia-Albania sulla "dislocazione" extraterritoriale dei migranti*, in *Riv. dir. inter.*, 2024, 635 ss.; E. TESTI, *Profili di illegittimità del Protocollo Italia-Albania*, in *Quest. giust.*, 28.11.2023.





## La tutela della salute mentale dei migranti

Valentina Stanga\*

### THE PROTECTION OF MIGRANTS' MENTAL HEALTH

**ABSTRACT:** The protection of migrants' mental health is an essential condition for any meaningful discussion of integration processes. This article aims primarily to show how migrants may be exposed to risk factors affecting their mental health at various points in their lives. It is therefore necessary to carefully consider a range of elements that interact differently in each individual's story: the characteristics of the country of origin, the historical-cultural context, pre- and post-migration living conditions, personal medical history, and significantly, gender. Accordingly, the article proposes several possible lines of intervention, including enhancing the training of professionals at multiple levels, adopting person-centered approaches, promoting intersectoral collaboration, encouraging the participation of migrant communities in service design, ensuring staff training, and providing access to interpreters and cultural mediators.

**KEYWORDS:** mental health; migration processes; cultural mediation; post-traumatic stress disorder; integration

**ABSTRACT:** La tutela della salute mentale delle persone migranti è una condizione essenziale per poter parlare di processi di integrazione. Il presente articolo mira anzitutto a mostrare come i migranti possano essere esposti a fattori di rischio per la loro salute mentale in diversi momenti della loro esistenza, rendendosi necessario considerare attentamente diversi fattori, che si combinano in modo diverso nelle storie di ciascuno: le caratteristiche del Paese di provenienza, il contesto storico-culturale, le condizioni di vita pre e post migratorie, l'anamnesi personale e, significativamente, il genere. Si propongono, di conseguenza, alcune possibili linee di intervento, volte a valorizzare la formazione degli operatori a più livelli, gli approcci centrati sulla persona, forme di collaborazione intersettoriale, la partecipazione delle comunità migranti nella progettazione dei servizi, la formazione del personale, la disponibilità di interpreti e mediatori culturali.

**PAROLE CHIAVE:** salute mentale; processi migratori; mediazione culturale; post-traumatic stress disorder; integrazione

---

\* Referente equipe forense DSM-D, Responsabile f.f. uoc Sanità Penitenziaria. Mail: [valentina.stanga@asst-spedalicivili.it](mailto:valentina.stanga@asst-spedalicivili.it). Contributo sottoposto a referaggio anonimo.

Il concetto di tutela della salute mentale nelle persone migranti è complesso e approcciabile partendo da diversi punti di osservazione. Come affermava Allison Abbott nel suo articolo *The mental-health crisis among migrants*<sup>1</sup> è illusorio pensare che delle persone possano imparare una nuova lingua e trovare un lavoro se la loro salute mentale è compromessa; pertanto, se vogliamo perseguire un processo di integrazione rapido ed efficace dobbiamo necessariamente tutelare la salute mentale dei migranti ed in particolare dei rifugiati. Tale concetto si pone alla base delle diverse riflessioni che possiamo elaborare sull'argomento.

Nel 2018 l'OMS, in concomitanza con la giornata internazionale dei migranti, ha pubblicato cinque guide tecniche dedicate alla salute dei rifugiati e dei migranti focalizzate su promozione della salute, salute dei bambini, salute materna e neonatale, salute degli anziani e salute mentale<sup>2</sup>; quest'ultima guida ha il fine di sistematizzare le principali raccomandazioni riguardanti la promozione della salute mentale nei migranti. L'obiettivo era definire i parametri e le azioni necessarie alla costruzione di servizi e percorsi di cura inclusivi ed efficaci, basandosi sulla revisione di circa 13.000 documenti attinenti pubblicati dal 2014 sino al 2018.

I migranti possono essere esposti a fattori di rischio per la loro salute mentale in diversi momenti della loro esistenza, non esclusivamente durante il viaggio migratorio ma anche nel Paese d'origine e dopo essere giunti nel Paese accogliente. Si annoverano fra i fattori di rischio legati alla permanenza nel Paese d'origine esposizione a guerre e/o persecuzioni, difficoltà economiche e/o sociali con marginalizzazione, violenze strutturali (violenza messa in atto dalle istituzioni), violenze fisiche. Il viaggio e l'attraversamento di diversi Paesi prima di arrivare a destinazione espone invece i migranti al rischio di assistere ad eventi letali, subire violenze fisiche e psicologiche, cadere vittima della tratta, essere ristretti in ambienti di detenzione ai limiti dell'umanità. Nonostante quello che si potrebbe logicamente pensare e cioè che l'arrivo nel Paese di destinazione ponga fine al rischio di essere esposti a fattori di rischio per la salute mentale, anche l'accoglienza e l'insediamento possono favorire il manifestarsi di un disturbo psichiatrico attraverso la maggiore vulnerabilità psicologica, l'isolamento sociale determinato dalle barriere linguistiche e dalla disoccupazione, al contempo i complessi iter per la richiesta asilo generano la percezione di trovarsi in condizioni di vita precarie e poco definite con un futuro nebuloso. Necessario inoltre soffermarsi sulle condizioni di vita nei centri di accoglienza caratterizzati da sovraffollamento, mancanza di privacy, difficoltà nel costruire relazioni, promiscuità, difficili contatti con l'esterno: tutte caratteristiche che inevitabilmente portano all'associazione con l'ambiente detentivo. Nel paese accogliente, inoltre, il migrante può entrare in contatto con discriminazione e razzismo, scontrarsi con le barriere culturali (a volte di fatto insormontabili) e le condizioni socio-economiche che lo caratterizzano, con amplificazione della "paura dello straniero". L'interazione fra la storia pregressa e la storia attuale del Paese che accoglie è di fondamentale importanza per una migliore comprensione di quelle che saranno le reazioni dei cittadini che devono accettare ed includere il migrante nella loro comunità. La mancanza di integrazione sociale è correlata a una maggiore prevalenza di disturbi mentali nei rifugiati e nei migranti, ma se ci pensiamo l'esclusione sociale è un fattore di rischio per i disturbi mentali del tutto dinamico e modificabile, in quanto affrontabile attraverso interventi preventivi.

<sup>1</sup> A. ABBOT, *The mental-health crisis among migrants*, in *Nature*, 538, 2016, 158–160.1.

<sup>2</sup> OMS, *Mental Health promotion and Mental Health care in refugees and migrants*, 2018.

È possibile riconoscere degli ostacoli specifici alla cura della persona migrante affetta da disturbi mentali, correlati ai diversi modi di esprimere le difficoltà psicologiche. Il migrante sulla base di diverse credenze culturali e religiose potrebbe ad esempio esprimere un disagio psicologico attraverso il soma, quindi usando come canale di comunicazione la corporeità, oppure facendo ricorso a spiegazioni soprannaturali legate alle tradizioni della propria comunità o legate allo stigma per la malattia mentale presente nel Paese d'origine – stigma che spesso ricade su tutta la famiglia. Tali ostacoli rendono meno efficace e tempestivo l'accesso ai servizi di salute mentale presenti sul territorio. A seguito dell'aggancio ai servizi di salute mentale il successivo processo diagnostico può a sua volta essere reso difficoltoso dalla presenza nel migrante di credenze specifiche di cui il curante non è a conoscenza o fatica a incasellare in un substrato culturale; al contempo potrebbe essere lo stesso migrante a mostrare scarsa adesione alle cure proposte se non si crea un'adeguata alleanza terapeutica e la malattia mentale viene percepita come ulteriore stigmatizzazione della sua persona. A fronte di quanto sopra appare chiaro come sia fondamentale la figura del mediatore linguistico-culturale ad integrazione delle équipe dei servizi di salute mentale.

Al fine di esemplificare tale concetto pensiamo alla figura di Mami Wata, divinità delle acque largamente diffusa in Africa subsahariana ma con figure incredibilmente simili dal punto di vista rappresentativo in Marocco, Senegal, Nigeria, Brasile, Congo e persino a Cuba. Simbolo di fecondità, potere, bellezza, immagine di seduzione ma anche di morte, Mami Wata viene rappresentata con il corpo da sirena e lunghi capelli lisci intrecciati a serpenti<sup>3</sup>. La divinità promette ricchezza e successo in cambio di un vincolo non privo di conseguenze, proprio come se fosse una possessione. Diverse immigrate nigeriane fanno riferimento a Mami Wata parlando delle loro esperienze premigratorie. Appare chiaro quindi come, se una donna nigeriana raccontasse a uno psichiatra estraneo a tale culto di aver visto o percepito la presenza di una donna pesce con la quale ha stretto un patto spirituale al fine di supportarla nel suo viaggio migratorio, il medico potrebbe pensare che la donna stia delirando rispetto ad una sirena fuorviando completamente l'intenzione della sua paziente con il rischio di patologizzare un contenuto di matrice culturale.

Quando si parla di salute mentale nei migranti e di eventi critici che possono influenzarne il benessere psichico, non possiamo non parlare di trauma sebbene l'argomento generi opinioni contrastanti in psichiatria in quanto vi è il rischio di applicare "l'etichetta diagnostica" di Disturbo Post Traumatico da Stress (PTSD) con fin troppa facilità. L'Enciclopedia Treccani definisce il trauma s. m. [dal gr. τραῦμα (-ατος) «ferita»] (pl. -i) come segue: «in medicina, lesione prodotta nell'organismo da un qualsiasi agente capace di azione improvvisa, rapida e violenta. In psicologia e in psicanalisi, turbamento dello stato psichico prodotto da un avvenimento dotato di notevole carica emotiva. Grave alterazione del normale stato psichico di un individuo, conseguente a esperienze e fatti tristi, dolorosi, negativi, che turbano e disorientano». A questo concetto di trauma facciamo riferimento quando parliamo di possibili traumi vissuti dalle popolazioni migranti nel contesto del loro viaggio migratorio o nel Paese d'origine dal quale decidono di fuggire.

L'esposizione alla violenza fa parte della storia dell'essere umano, così come il suo uso è sempre stato utilizzato come strumento di potere per il controllo delle genti. In particolare, l'esposizione alla guerra produce effetti devastanti sulla salute fisica e mentale delle persone che ne sono esposte, tanto che

<sup>3</sup> R. BENEDUCE, *Breve dizionario di etnopsichiatria*, 2008.

non a caso i primi studi sul trauma si concentrarono sui reduci del conflitto del Vietnam. La sintomatologia sviluppata dai soldati non era causata solo dalla nostalgia per il proprio Paese e i propri cari, ma dall'esposizione alla violenza dell'uomo perpetrata deliberatamente sull'altro. Questa sintomatologia nel 1980 è stata ufficialmente catalogata in un disturbo mentale, annoverato nel DSM III con il nome di PTSD. Averlo inserito in un manuale non vuole ovviamente dire che il disturbo non avesse già una sua identità e forma prima di avere un nome, ma da quel momento assumeva i connotati di patologia e di conseguenza il diritto di avere una cura. L'esposizione a un trauma può determinare il manifestarsi di effetti negativi per la salute mentale in persone di tutte le età, dai bambini e adolescenti alle persone adulte nonché nei familiari e in coloro che a vario titolo sono coinvolti in un evento traumatico. Il PTSD può derivare anche da una esposizione ripetuta e continua a episodi di violenza e di degrado (Istituto Superiore di Sanità). Determinante la modalità di intervento nel periodo post-trauma, quando iniziano a presentarsi i sintomi del disturbo, tipicamente a distanza variabile di tempo dall'evento critico. Le persone affette da PTSD possono manifestare difficoltà nel controllo delle emozioni con irritabilità, scoppi di rabbia improvvisa, sintomi depressivi, ansia, insonnia. La persona sopravvissuta a un evento traumatico che ha coinvolto altre persone (es: traversata in mare su un gommone) prova frequentemente senso di colpa per essere sopravvissuta a fronte della morte di altri o non aver potuto salvare i propri cari.

Come anticipato nei paragrafi precedenti possibili eventi traumatici sono tipicamente associati alla stessa esperienza migratoria, ma evidenze di letteratura mostrano come possano verificarsi anche nel periodo pre-migratorio e post-migratorio. Caratteristiche "a rischio" del Paese di provenienza sono l'instabilità politica ed economica, basso status socio-economico della popolazione, calamità naturali e ovviamente la guerra; invece, i Paesi che ricevono i migranti possono rendere difficoltoso il processo di integrazione per caratteristiche proprie organizzative e politiche. Altri fattori come la mancanza del permesso di soggiorno, la mancanza di un lavoro, la barriera linguistica, ma anche lo stato di detenzione limitano ulteriormente la possibilità di integrazione ed accesso ai servizi, aumentando il cd "stress da acculturazione"<sup>3</sup>.

Una relativamente recente revisione critica della letteratura<sup>4</sup> sostiene quanto sopra esposto. La prevalenza di PTSD valutata in questa review è molto alta, pari al 47%, percentuale che si concentra in particolare nei migranti forzati, cioè i profughi ed i rifugiati, i quali hanno un tasso di incidenza doppio rispetto ai migranti "workers" (per scelta). Questo dato è giustificato dal maggior rischio di esposizione ad eventi traumatizzanti come violenza, guerra e persecuzioni politiche<sup>5</sup>. Nonostante non sia facilmente intuitivo come per i fattori di rischio sopra citati, allo stesso modo un elevato status socio-economico pre-migratorio può associarsi a una peggior salute mentale post-migratoria<sup>6</sup> a causa della difficoltà di adattamento a una situazione precaria, nella quale il proprio ruolo nella società viene perso, la propria professionalità accantonata e non vi sono garanzie per il futuro generando una perdita della propria identità e una riduzione dell'autostima. Fattori di rischio così diversi ed in alcuni casi persino

<sup>4</sup> L. BUSTAMANTE, O.R. CERQUIERA, E. LECLERC, E. BRIETZKE, *Stress, trauma, and post-traumatic stress disorder in migrants: a comprehensive review*, in *Brazilian Journal of Psychiatry*, 2018.

<sup>5</sup> A. RASMUSSEN, M. CRAGER, RE. BASER, T. CHU, F. GANY, *Onset of posttraumatic stress disorder and major depression among refugees and voluntary migrants to the United States*, in *Journal of Traumatic Stress*, 25, 2012, 705-12.

<sup>6</sup> M. PORTER, N. HANSLAM, *Predisplacement and postdisplacement factors associated with mental health of refugees and internally displaced persons: a meta-analysis*, in *JAMA*, 294, 2005, 602-12.

in apparente conflitto vengono adeguatamente compresi solo se non si dimentica di contestualizzare ogni situazione ed esperienza di vita: le caratteristiche del Paese di provenienza, il contesto storico-culturale, le condizioni di vita pre e post migratorie, l'anamnesi personale. Il rischio di sviluppare un PTSD si riduce progressivamente attraverso le generazioni successive, sino a divenire sovrapponibile a quello della popolazione generale alla terza generazione.

In un articolo di Lindert<sup>7</sup> gli autori osservano come il PTSD possa avere presentazioni differenti a seconda della cultura di appartenenza del paziente, così che diverse espressioni di disagio potrebbero non essere colte da un osservatore di altra formazione culturale. Pensiamo ad esempio ai Paesi asiatici: la malattia mentale è maggiormente stigmatizzata e i pazienti sofferenti di patologia psichica, oltre ad essere discriminati, gettano un'onta di vergogna anche sulla famiglia d'origine tendendo pertanto a non esprimere verbalmente il loro malessere psicologico ma piuttosto lasciando parlare il loro corpo attraverso dei disturbi fisici<sup>8</sup>. Queste diverse modalità di espressione del disagio potrebbero portare i pazienti traumatizzati a minimizzare la loro sofferenza e colpevolizzarsi maggiormente.

Parlando di rifugiati ed in generale di persone provenienti da zone di guerra, è doveroso citare la tortura quale pratica che espone al rischio di sviluppo di un PTSD complesso (disturbo derivato da esposizione ripetuta e prolungata a situazioni che minacciano la vita e/o la propria o altrui incolumità fisica), nel quale classicamente emergono alterazioni della coscienza e sintomi dissociativi. La tortura è una pratica niente affatto scomparsa e ancor ben rappresentata nel mondo, soprattutto nelle zone di guerra. Essere vittima di tortura in giovane età può determinare anche cambiamenti della personalità, in quanto può modificare le modalità attraverso cui la vittima si pone in relazione con l'ambiente. Inoltre la comprensione di aver subito violenza in modo consapevole da parte di altri uomini, con lo specifico obiettivo di recare dolore e annientare, può determinare il presentarsi di sintomi cognitivi del tipo amnesia specifica, disturbi attentivi e mnemonici. Pertanto, la rievocazione di storie traumatiche può non essere sempre lineare e presentare contraddizioni. Primo Levi scrisse «oggi, questo vero oggi in cui sto seduto a un tavolo e scrivo, io stesso non sono convinto che queste cose siano realmente accadute»<sup>9</sup>. Anche la depressione ha un'incidenza più elevata sia nei migranti in generale che nei rifugiati/richiedenti asilo quando analizzati separatamente. In entrambi i gruppi di popolazione vi sono ampie variazioni nella sua incidenza, con una forbice compresa fra il 5-44% rispetto al 8-12% della popolazione generale se si considerano i diversi studi di letteratura presenti sull'argomento. La presenza di un disturbo mentale influenza negativamente anche la salute fisica: le comorbidità somatiche sono infatti più rappresentate nei migranti con PTSD e depressione rispetto ai migranti senza tali patologie mentali, nello specifico le comorbidità con un tasso maggiore di associazione sono le infezioni, le patologie neurologiche e le malattie polmonari.

Un altro snodo fondamentale quando si parla di migranti, che però raramente viene affrontato, è la dimensione di genere. Le donne migranti devono affrontare sfide specifiche legate al loro genere che a loro volta influenzano la loro salute mentale. Le motivazioni alla partenza sono spesso differenti, in

<sup>7</sup> C. LAUBER, W. ROSSLER, *Stigma towards people with mental illness in developing countries in Asia* in *International Review of Psychiatry*, 19, 2007.

<sup>8</sup> J. LINDERT, O.S. EHRENSTEIN, S. PRIEBE, A. MIELEK, E. BRALHE, *Depression and anxiety in labor migrants and refugees - a systematic review and meta-analysis*. *Social Science & Medicine*, 69, 2009, 246-57.

<sup>9</sup> P. LEVI, *Se questo è un uomo*, 1947.

quanto le donne migrano per ricongiungersi ai loro mariti e familiari, per scappare da violenze domestiche e maltrattamenti nel Paese di origine oppure da sole per cercare un lavoro con cui mantenere la famiglia rimasta in patria. Il viaggio migratorio espone una donna agli stessi rischi ai quali è esposto un uomo con l'aggiunta che presentano un maggior rischio di subire violenze fisiche e sessuali nonché di cadere vittima della tratta. Una volta giunte nel Paese di accoglienza il loro ruolo (a meno che non siano migrate per motivi lavorativi) spesso viene relegato a quello di cura della casa e della famiglia, con il risultato che l'integrazione e la relazione con l'altro è molto limitata. Le conseguenze sono mancato apprendimento della lingua e mancata creazione di una rete di supporto esterna: si creano così comunità nelle comunità, nelle quali l'aiuto si cerca all'interno, fra i propri compaesani, con maggior isolamento sociale rispetto agli uomini. Quando le donne migranti si avvicinano al lavoro le condizioni lavorative sono meno stabili e le retribuzioni più basse. In questo caso la discriminazione è duplice: per genere e per etnia.

Ulteriore argomento degno di nota quando si parla di popolazioni migranti sono le difficoltà e il disagio riscontrato non in coloro che si avvicinano al viaggio migratorio, quanto nei loro figli: i migranti di seconda generazione. I migranti di seconda generazione presentano un profilo psicologico e sociale diverso dai loro genitori, caratterizzato da una maggior instabilità della loro identità, che ricercano a metà strada fra le influenze del Paese di origine trasmesse dai familiari e quelle del Paese accogliente veicolate principalmente dai pari e dalla scuola. A questo si affianca l'inevitabile scontro con la discriminazione e il razzismo di chi non ha origini straniere, le aspettative dei familiari che possono mal vedere il loro desiderio di accogliere la cultura del Paese in cui vivono (diverso da quello nel quale i genitori sono nati) e nello stesso momento le pressioni a conformarsi da parte della società per stereotipi negativi associati alla comunità d'origine.

Le possibili soluzioni – o perlomeno proposte di intervento – dovrebbero essere centrate sulla formazione degli operatori a più livelli. Prioritario l'abbattimento delle resistenze professionali, determinate dall'attaccamento degli operatori ai propri riferimenti teorici con possibile timore di «contaminazione», assimilazione e confusione con l'altro. In questo processo la presenza di figure di mediazione linguistico-culturale risulta fondamentale al fine di istruire l'operatore al prendersi cura del paziente straniero, senza la paura di perdere i propri attaccamenti. Inoltre, i sanitari operanti nell'ambito della salute mentale dovrebbero essere consapevoli del diritto all'assistenza sanitaria dei rifugiati e dei migranti, spesso ritenuta una sorta di "concessione", oltre ad avere una formazione di base in etnopsichiatria.

Le buone pratiche di azione annoverano un approccio centrato sulla persona, la collaborazione inter-settoriale, la partecipazione delle comunità migranti nella progettazione dei servizi, la formazione del personale, la disponibilità di interpreti e mediatori culturali. Centrale al fine di una reale messa a terra in Italia di quanto esposto nel presente articolo è l'attività dei progetti FAMI (Fondo asilo migrazione e integrazione) promossi dal Ministero dell'Interno: Regione Lombardia aderisce con il progetto Salute Mentale e Accoglienza per Richiedenti asilo, Titolari di protezione internazionale e Minori stranieri non accompagnati (SMART-M) focalizzato proprio sulla tutela della salute mentale, progetto nel quale la ASST Spedali Civili di Brescia è capofila.



## CPR come nonluoghi. Riflessioni necessarie sulla salute dei migranti detenuti

Marcella Cavallo\*

CPR (DETENTION AND REPATRIATION CENTRES) AS NON-PLACES. NECESSARY REFLECTIONS ABOUT IMPRISONED MIGRANTS' HEALTH

ABSTRACT: CPR, as places of detention, have a heavy impact on mental health of people imprisoned. The only crime committed by these people is to escaped from wars and persecutions to survives, or to look for a better life, exposing themselves to potentially traumatic experiences. They are locked up in non-places made specifically to lose identity and adhere to that offered by the total Institution. As Augè and Goffman remind us, cultural, psychological and anthropological contexts modify the person in their behavior and also in their perception of themselves and others, making them even more vulnerable to various mental disorders.

KEYWORDS: CPR; mental health; non-places; anthropological places; total institutions

ABSTRACT: I CPR, esattamente come i luoghi di detenzione, incidono pesantemente sulla salute mentale di chi vi è rinchiuso. L'unico reato commesso da queste persone è essere fuggiti da guerre e persecuzioni per mettere in salvo la vita, o cercarne una migliore, esponendosi ad esperienze potenzialmente traumatiche. Si ritrovano in non-luoghi fatti apposta per perdere l'identità e aderire a quella offerta dall'Istituzione totale. Come ci ricordano Augè e Goffman, i contesti culturali, psicologici e antropologici modificano la persona non solo nei comportamenti ma nella percezione stessa di sé e da parte degli altri, rendendola ancora più vulnerabile a vari disturbi mentali.

PAROLE CHIAVE: CPR; salute mentale; non-luoghi; luoghi antropologici; istituzioni totali

**L**a mia laurea in psicologia risale al lontano 2002. Già durante la scelta del tirocinio, l'antropologia costituiva materia di profonda attrazione per me, curiosa di vite altre e di mondi altrove. Già a quei tempi, consideravo le migranti e i migranti un punto di intersezione di infiniti mondi: attraverso le loro storie personali, non solo vedevo un modo di vivere vite lontanissime dalla nostra immaginazione, ma li consideravo vetrine sui cambiamenti macro, quelli che riguardano i paesi di provenienza, che danno un'idea della direzione verso cui sta andando il mondo. In secondo luogo, man mano che mi addentravo nell'esperienza, capivo che offrono uno spaccato di dinamiche familiari che appartengono a culture *altre da noi*, e questo risulta profondamente appassionante per una

\*Psicologa psicoterapeuta esperta di salute mentale nei processi migratori. Mail: [marcellacavallo@gmail.com](mailto:marcellacavallo@gmail.com). Contributo sottoposto a referaggio anonimo.

sistemica come me perché permette di capire come processi, vincoli ed eredità non sono universalmente dati, ma sono culturalmente influenzati. Infine, le persone migranti sono in movimento: portatrici delle proprie scelte nei contesti di accoglienza, ma partendo da cornici epistemologiche e culturali dei paesi di provenienza, incarnano nel loro corpo la possibilità della trasformazione. Per questi e altri buoni motivi, mi prendo cura della salute e della salute mentale delle persone in movimento da quasi 25 anni, e dalla mia esperienza posso dire con certezza che le strutture di accoglienza nel nostro paese ammalano.

Per chi è a digiuno di questi temi inseriamo un breve elenco (fonte Ministero dell'Interno) dei centri nei quali sono ospitati i cittadini stranieri entrati in Italia in modo irregolare. Se richiedono la protezione internazionale, vengono accolti per il tempo necessario per le procedure di accertamento dei relativi requisiti; diversamente, vengono trattenuti in vista dell'espulsione.

- Strutture di primo soccorso e accoglienza, c.d. hotspot, definiti punti di crisi dall'art. 10 ter del D. Lgs. n. 286/98 (introdotto dal D.L. n. 13/2017 conv. in L. n. 46/17).

Si tratta di aree designate, normalmente in prossimità di un luogo di sbarco, nelle quali, nel più breve tempo possibile e compatibilmente con il quadro normativo italiano, le persone in ingresso sbarcano in sicurezza, sono sottoposte ad accertamenti medici, ricevono una prima assistenza e l'informazione sulla normativa in materia di immigrazione e asilo, vengono controllate, pre-identificate e, dopo essere state informate sulla loro attuale condizione di persone irregolari e sulle possibilità di richiedere la protezione internazionale, foto-segnalate.

Terminate le procedure di identificazione e foto-segnalamento, i migranti che hanno manifestato la volontà di chiedere asilo in Italia vengono trasferiti presso le strutture di accoglienza di primo livello, dislocate sull'intero territorio nazionale ove permangono in attesa della definizione della domanda di protezione internazionale, che si differenziano in:

- Centri di Prima Accoglienza (CPA);
- Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS).
- Il Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) prevede l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, i titolari di protezione già accertata, i minori stranieri non accompagnati, nonché gli stranieri in prosieguo amministrativo affidati ai servizi sociali, al compimento della maggiore età.

Come su detto, questi sono tutti centri nei quali viene organizzata l'accoglienza di coloro ai quali è data la possibilità di vivere in Italia regolarizzando la propria posizione. Se, invece, non vengono riscontrati i requisiti necessari per avere diritto ad un permesso di soggiorno, si riceve un decreto di espulsione cioè provvedimenti con cui lo Stato italiano dispone l'allontanamento dal suo territorio dei cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea e degli apolidi che non hanno titolo per soggiornarvi. Le espulsioni si distinguono in amministrative e giudiziarie; coloro che sono stati raggiunti dalle prime possono essere trattenuti nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR), centri di detenzione amministrativa che sono vere e proprie prigioni, dove sono rinchiusi persone che di fatto non hanno commesso alcun crimine.

Per il profondo senso di ingiustizia e misconoscimento che questi luoghi rappresentano, ho pensato che calzasse alla perfezione la definizione di Marc Augè<sup>1</sup> di nonluoghi: "tutte le strutture necessarie alla circolazione accelerata delle persone e dei beni (autostrade, svincoli, aeroporti), i mezzi di

<sup>1</sup> M. AUGÈ, *Nonluoghi, introduzione a una antropologia della surmodernità*, Milano, 2008.

trasporto, i grandi centri commerciali, i campi profughi... tutti gli spazi in cui milioni di individualità si incrociano senza entrare mai in relazione, spinti dal desiderio frenetico di consumare, di accelerare le operazioni quotidiane o considerati come porta di accesso ad un cambiamento (reale o simbolico)". Augé definisce i nonluoghi in contrapposizione ai luoghi antropologici: costruzioni simboliche e concrete dello spazio, che da sole non possono rendere conto delle problematiche e delle contraddizioni della vita sociale, ma le danno un principio di senso e di intelligibilità per coloro che le abitano e le osservano.

I luoghi antropologici possiedono tre principali caratteristiche: l'identitarietà, la relazionalità, la storicità.

La mappa della casa, le regole di residenza, i quartieri di un villaggio, gli altari, i posti pubblici, la divisione del territorio corrispondono per ciascun uomo ad un insieme di possibilità, prescrizioni e interdetti il cui contenuto è allo stesso tempo spaziale e sociale. Nascere significa nascere in un luogo, essere assegnato a una residenza. In tal senso il luogo di nascita è costitutivo dell'identità individuale. In generale il dispositivo spaziale è ciò che esprime l'identità del gruppo (le origini del gruppo sono spesso diverse, ma è l'identità del luogo che lo fonda, lo raccoglie e lo unifica) ed è allo stesso tempo ciò che il gruppo deve difendere contro le minacce esterne e interne perché il linguaggio dell'identità conservi un senso.

In uno stesso luogo possono coesistere elementi distinti e singoli ma di cui è impossibile negare le relazioni reciproche che conferiscono loro l'occupazione di uno stesso luogo comune. Così, per esempio, le regole di residenza che in molti villaggi assegnano un posto al bambino lo situano in una configurazione di insieme in cui egli condivide con altri "l'iscrizione" al suolo (relazione). Storico il luogo lo è necessariamente dal momento in cui, coniugando identità e relazione, esso è definito da una stabilità minima; lo è nella misura in cui coloro che vi vivono possono riconoscerne i riferimenti che non devono essere oggetti di conoscenza. Il luogo antropologico è storico per coloro che lo vivono, in quanto sfugge alla storia come scienza (storicità).

Dai luoghi ai nonluoghi: i non luoghi sono incentrati solamente sul presente e sono rappresentativi della nostra epoca, caratterizzata dalla precarietà (non soltanto lavorativa), dalla provvisorietà, dal transito e dal passaggio, da un individualismo solitario. Le persone transitano dai non luoghi ma nessuno vi abita. Non c'è conoscenza individuale, spontanea e umana, non c'è riconoscimento di un gruppo sociale, come siamo abituati a pensare nel luogo antropologico. "Una volta l'uomo aveva un'anima e un corpo, oggi ha bisogno anche di un passaporto, altrimenti non viene trattato da essere umano" (Stefan Zweig<sup>2</sup>). Si è socializzati, identificati e localizzati solo in occasione dell'entrata o dell'uscita (o altra interazione diretta) nel/dal "nonluogo", per il resto del tempo si è soli e simili a tutti gli altri utenti/passeggeri/clienti. La società non pone limiti d'ingresso ai "nonluoghi" a patto però che si rispettino una serie di regole: farsi identificare come cliente solvibile e quindi accettabile, attendere il proprio turno, seguire le istruzioni, fruire del prodotto e pagare. Questa descrizione potrebbe valere per ogni centro del sistema accoglienza, dove le persone vengono chiamate "utenti" o "beneficiari" e per lo più sono spersonalizzate nella loro storia, ci sono simboli, cartelli affissi, linee da non superare per le fila, regole da rispettare come in un contratto stipulato con non si sa bene chi e per quale ragione (ancor di più perché le barriere linguistiche non sempre sono superabili con una mera traduzione). Nei

<sup>2</sup> A. ZWEIF, Amerigo. *Quaderni della "medusa"*, 1946.

CPR però, questa spersonalizzazione diviene ancora più patologizzante perché impone un'assenza di libertà ingiustificata e senza tempo, oltre ad una cristallizzazione della situazione di apolide. Il rimpatrio forzato, infatti, è soggetto a degli accordi bilaterali di riammissione e rimpatrio che l'Italia deve aver stipulato con ogni paese di provenienza di ogni cittadino extra UE soggetto dell'espulsione. Sono evidenti, quindi, le criticità per le quali il riconoscimento della persona da parte del paese di nascita avviene difficile o non avviene mai: possono essere state dichiarate false generalità, può non esistere un'anagrafe di registrazione a causa di situazioni non urbanizzate, possono essere stati persi documenti e registri, ci possono essere persecuzioni politiche non riconosciute per cui il/la cittadino non è accettat....Queste e moltissime altre circostanze rendono i CPR dei nonluoghi anche per assenza di cittadinanza: le persone imprigionate non hanno alcuna possibilità di riconoscersi una capacità di modificare la loro situazione, sotto nessun punto di vista.

Se Augè ci dà modo di orientarci nei cambiamenti di contesto che attua la detenzione nei CPR, Ervin Goffman<sup>3</sup> nel suo *Asylum* descrive molto bene i mutamenti che la "recluta" che entra nell'istituzione subisce nel concetto di sé. Esso deriva dall'insieme dei solidi ordinamenti sociali su cui fonda il suo mondo familiare, ma, non appena entrata, viene immediatamente privata del sostegno che un tal tipo di ordinamenti gli offriva. Caratteristica principale delle istituzioni totali può essere appunto ritenuta la rottura delle barriere che abitualmente separano le sfere di vita pubblica e privata. Primo, tutti gli aspetti della vita si svolgono nello stesso luogo e sotto la stessa, unica autorità. Secondo, ogni fase delle attività giornaliere si svolge a stretto contatto di un enorme gruppo di persone, trattate tutte allo stesso modo e tutte obbligate a fare le medesime cose. Terzo, le diverse fasi delle attività giornaliere sono rigorosamente schedate secondo un ritmo prestabilito che le porta dall'una all'altra, dato che il complesso di attività è imposto dall'alto da un sistema di regole formali esplicite e da un corpo di addetti alla loro esecuzione. Per ultimo, le varie attività forzate sono organizzate secondo un unico piano razionale, appositamente designato al fine di adempiere allo scopo ufficiale dell'istituzione.

Secondo il linguaggio preciso di alcune delle nostre più vecchie istituzioni totali, la recluta è sottoposta ad una serie di umiliazioni, degradazioni e profanazioni del sé che viene sistematicamente, anche se spesso non intenzionalmente, mortificato. Hanno inizio così alcuni cambiamenti radicali nella sua "carriera morale", carriera determinata dal progressivo mutare del tipo di credenze che l'individuo ha su di sé e su coloro che gli sono vicini. I processi attraverso i quali il "sé" di una persona viene mortificato sono alquanto standardizzati nelle istituzioni totali; l'analisi di questi processi può aiutarci a vedere il tipo di ordinamenti che una comune istituzione deve garantire ai suoi membri, se intende mantenere il sé civile. La prima riduzione del "sé" viene segnata dalla barriera che le istituzioni totali erigono fra l'internato e il mondo esterno. Senza alcune ragioni condivisibili colui che fino al giorno prima viveva una vita nel mondo esterno, magari aveva un lavoro, una famiglia, una casa, una rete sociale, viene tradotto in un sistema che è uguale a quello di un carcere. Nella vita civile lo schema del susseguirsi dei ruoli di un individuo – sia nell'intero ciclo di vita che nello svolgersi delle attività quotidiane – gli assicura che nessun ruolo da lui giocato ostacolerà il suo agire e i suoi rapporti con un altro ruolo. Nelle istituzioni totali, invece, il fatto di farne parte rompe automaticamente lo schema dei ruoli, dato che la separazione dal mondo esterno perdura e non è dato di sapere quando finirà. È per questo che avviene la spoliatura dei ruoli.

<sup>3</sup> E. GOFFMAN, *Asylum. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Torino, 2010.

Esiste inoltre un'altra forma di mortificazione nelle istituzioni totali: una sorta di «esposizione contaminante» che incomincia al momento dell'ammissione. Nel mondo esterno l'individuo può contare su oggetti che gli danno un sentimento di sé – il suo corpo, le sue azioni immediate, i suoi pensieri, ciò che possiede – il tutto libero da contatti con elementi estranei e contaminanti. Ma nelle istituzioni totali questi territori appartenenti al “sé” sono violati, la frontiera che l'individuo edifica fra ciò che è e ciò che lo circonda è invasa e la incorporazione del “sé” profanata. Per prima la violazione della difesa del proprio mondo privato. Al momento dell'ammissione sono raccolti e trascritti in un dossier accessibile allo staff, i riferimenti alla condizione sociale dell'internato, al suo comportamento passato e in particolare i fatti più screditanti.

Dopo aver fatto questo inquadramento generale sull'istituzione CPR, approfondiamo le conseguenze sulla salute mentale delle persone in essi rinchiusi. Purtroppo, non esistono dati quantitativi e qualitativi attendibili sulla psicopatologia nei CPR in quanto la salute in generale, e quella mentale in particolare, vengono trattate come un corollario della persona. Grazie al lavoro incessante di bravi giornalisti, però, abbiamo i dati sulla spesa effettuata a livello nazionale nei CPR per farmaci e psicofarmaci, che mostrano percentuali altissime sia per il consumo di farmaci da banco (come paracetamolo, antidolorifici, gastroprotettori e farmaci per dolori intestinali) sia per psicofarmaci quali antiepilettici e benzodiazepine. Solo per citare due esempi: a Roma in tre anni (2019, 2020 e 2021) sono state acquistate 3.480 compresse di Tavor su un totale di 2.812 trattenuti, cui si aggiungono, tra gli altri, 270 flaconi di Tranquirit da 20 millilitri e 185 fiale intramuscolo di Valium. Sempre a Roma, in cinque anni, sono state acquistate 154.500 compresse di Buscopan su un totale di 4.200 persone transitate. In media, 36 pastiglie a testa quando un ciclo “normale” ne prevede al massimo 15<sup>4</sup>.

#### LE PRESENZE ALL'INTERNO DEI CPR ITALIANI E GLI IMPORTI PER L'ACQUISTO DI PSICOFARMACI NEL 2021

Quella di Milano è la struttura in cui l'incidenza di questi medicinali sul totale della spesa per medicinali è più elevata

	Person transitate	Capienza effettiva	Permanenza media (in giorni)	% persone rimpatriate	Spesa farmaci (euro)	Spesa per psicofar- maci* (euro)	Incidenza spesa psicofarmaci
Milano-Via Corelli	469	28	35,3	32%	16.995	4.919**	64%**
Torino-Brunelleschi	776	105	46,7	18%	9.191	2.100	23%
Roma-Ponte Galeria	468	173	34,7	45%	802	347	44%
Nuoro-Macomer	197	50	73,5	18%	695	114	16%
Caltanissetta-Pian del Lago	564	56	14,5	88%	1.094	109	10%
Trapani-Milo	180	24	15,8	68%	n.d	n.d	n.d
Potenza-Palazzo San Gervasio	845	98	22,7	64%	n.d	n.d	n.d
Bari-Palese	626	72	29,5	49%	n.d	n.d	n.d
Brindisi-Restinco	244	48	51,2	36%	n.d	n.d	n.d
Gorizia-Gradisca d'Isonzo	773	90	38,7	56%	n.d	n.d	n.d
<b>Totale</b>	<b>5.142</b>	<b>744</b>	<b>36</b>	<b>47%</b>	<b>28.777</b>	<b>7.589</b>	<b>31%</b>
Vercelli-Centro Isi	1.476	-	-	-	5.443	35	0,6%

\* si intendono antiepilettici, antipsicotici e antidepressivi - \*\* dato riferito a cinque mesi di spesa

Il Centro Isi è il servizio delle Asl che in Piemonte prende in carico le persone senza regolare permesso di soggiorno

Fonte: elaborazione a cura di Altreconomia su dati relativi alla spesa di farmaci forniti dalle aziende ospedaliere locali, 2023

Sappiamo bene qual è la condizione da cui partono le donne e gli uomini migranti che finiscono lì in detenzione, perché sono esattamente gli stessi e le stesse che avevano fatto richiesta di protezione e/o che hanno attraversato il mare mettendo a rischio la loro vita e quella dei loro cari o che, ancora, vivono da anni situazioni di sfruttamento lavorativo pur di mantenere la famiglia nel paese di origine.

<sup>4</sup> Come si evince in L. RONTI, L. FIGONI, *Rinchiusi e sedati: l'abuso quotidiano di psicofarmaci nei CPR italiani*, in *Altreconomia*, 1° aprile 2023.

Ciò che si vuole affermare, è che non esiste alcuna distinzione fra migranti “buoni e meritevoli” e migranti che non hanno diritto ad una possibilità di vita regolare qui in Italia, perché a sancirlo sono regole amministrative, storie e circostanze che possono mutare a volte senza intenzionalità e volontà.

Quante volte mi sono trovata a lavorare con persone il cui permesso di soggiorno era scaduto per i motivi più futili? Quante volte donne di grande valore sono finite a vivere per strada perché nessun si fidava a dare loro una casa in affitto? Quante volte le storie raccontate alla Commissione territoriale (l'ente deputato a riconoscere o meno la sussistenza del rischio per la propria vita che dà diritto alla protezione) erano incomplete per vergogna, paura, mancanza di fiducia o vera e propria rimozione da trauma? Nel CPR ho conosciuto persone che vivono da svariati anni in Italia, parlano italiano, hanno cresciuto figli in questo paese, ma ad un certo punto qualcuno ha deciso che dovevano essere sradicati da quella che ormai riconoscevano come la loro terra per tornare in una nazione con cui avevano totalmente perso i legami. Come stareste voi se vi succedesse una cosa del genere? Quanti di noi sono migrati in una città diversa da quella di nascita e avrebbero una crisi di identità se vi fossero rimpatriati con la forza? Queste sono alcune delle domande che ci portano ad immaginare quali possono essere le conseguenze sulla salute mentale della detenzione in un CPR. A questo si aggiunga quello che sappiamo oramai da decennale esperienza: le problematiche di salute mentale portate dai richiedenti asilo e rifugiati è di tipo reattivo all'esposizione a violenze, traumi subiti durante il percorso migratorio e situazioni complesse vissute nel periodo successivo all'arrivo<sup>5</sup> Per eventi traumatici useremo l'accezione di circostanze che si è subito in prima persona o di cui si è stati testimoni caratterizzate da «morte reale o minaccia di morte, grave lesione, oppure violenza sessuale»<sup>6</sup>. Negli ultimi anni, gli stravolgenti geopolitici incorsi e gli accordi stipulati tra i paesi occidentali e quelli africani e asiatici, hanno reso praticamente certa la possibilità per i richiedenti protezione internazionale di essere vittima o testimone di questi eventi (tortura, abusi, percosse, detenzione, privazione di cibo e acqua, etc...) che per di più è di tipo intenzionale. Ciò vuol dire che qualcuno ha perpetrato su qualcun altro atti brutali volti a infliggere dolore e/o morte in modo volontario e consapevole. Questo comporta una maggior peculiarità del trauma, definito anche “trauma estremo”: violenze interpersonali ripetute, praticate volontariamente da una persona e/o da un gruppo, in una situazione di privazione della libertà.

Possiamo provare ad immaginare, con uno sforzo empatico, cosa possa significare essere rinchiuso in una cella, con persone che ti mortificano ogni giorno per il semplice fatto amministrativo di essere un irregolare, quando dentro di sé albergano questo tipo di ferite visibili o non visibili? Generalmente, non tutte le persone esposte ad eventi psicotraumatici sviluppano effettivamente un PTSD (*post-traumatic-stress-disorder*), in quanto non c'è una relazione causa-effetto diretta ma c'è l'intermediazione di fattori come le caratteristiche della persona esposta al trauma, le sue difese psicologiche (resilienza e capacità di coping), le sue appartenenze culturali, familiari e religiose, il modo in cui ha integrato l'evento nella propria esperienza soggettiva e culturale, da cui deriva poi il vissuto di tale esperienza, e il senso che gli ha dato<sup>7</sup>. Inoltre, lo sviluppo di un eventuale PTSD dipende anche dal contesto nel quale l'episodio traumatico è avvenuto e dagli eventi che sono succeduti al trauma. Alcuni di essi possono mitigare gli aspetti traumatizzanti, mentre altri invece costituiscono una catena drammatica, che

<sup>5</sup> V. [https://archivio.medicisenzafrontiere.it/pdf/Rapp\\_Traumi\\_Ignorati\\_140716B.pdf](https://archivio.medicisenzafrontiere.it/pdf/Rapp_Traumi_Ignorati_140716B.pdf).

<sup>6</sup> AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION, *Diagnostic and statistical manual of mental disorders*, 2013.

<sup>7</sup> N. LOSI, *Critica del trauma. Modelli, metodi ed esperienze etnopsichiatriche*, Macerata, 2020.



ne complica ulteriormente gli esiti. Questo ci introduce al concetto di traumatizzazione secondaria, con il quale si intende la riattivazione dell'esperienza traumatica attraverso nuovi eventi. Nel caso delle persone detenute nei CPR, questo è un esito praticamente scontato e incontrovertibile. Dopo essere stati costretti a lasciare la propria casa (fosse anche per una sopravvivenza economica), dopo il passaggio in Libia fonte di gravi e sistematiche violenze interpersonali, c'è l'attraversamento del Mediterraneo, con i vari tentativi, i naufragi, i blocchi navali, i soccorsi in mare, eventi che di nuovo possono avere effetti traumatizzanti. A tutto ciò si sommano le difficoltà che si ritrovano dopo l'arrivo in Europa, quando la loro condizione di vulnerabilità li espone a ulteriori vulnerabilità dovute a vari fattori: il sistema di accoglienza NON si è trasformato in modo da gestire un fenomeno strutturale quale è oramai la migrazione in Italia, ma viaggia ancora sulle coordinate organizzative di un'infinita emergenza; una gran parte delle persone esce dal circuito dell'accoglienza e/o non riesce a rientrarvi in un secondo momento. Un esempio sono i transiti che si allontanano prima di venire registrati e, in questo momento, i titolari di protezione umanitaria che finiscono per strada per carenza di posti nel sistema di accoglienza, e sono vittime di fenomeni di marginalizzazione sociale che rende più probabile l'esposizione a nuovi soprusi ed esperienze traumatizzanti. Questi eventi, oltre ad avere un possibile effetto psicotraumatico intrinseco per la loro gravità (si pensi alle violenze sulle donne vittime di tratta), spesso sono patogeni perché riattivano il vissuto traumatico originario al quale vengono associati. Sono poi da prendere in estrema considerazione, ed invece rappresentano sì e no lo sfondo sul quale poggia il ragionamento, ulteriori difficoltà vitali post-migratorie (noia, esperienza estremamente sottovalutata in queste circostanze, discriminazione, scarso accesso ai servizi, lungaggini burocratiche, preoccupazioni per la propria vita e per quella dei familiari, paura dell'espulsione, povertà eccetera). Le ricerche dimostrano che le difficoltà vitali post-migratorie (PMLD) hanno un ruolo patogeno definito. In particolare, il rischio di sviluppare un PTSD nei rifugiati e richiedenti asilo sembra aumentare con una maggiore esposizione a più esperienze di questo tipo, con un aumento di gravità dei sintomi, una resistenza al processo terapeutico e una maggior difficoltà nel processo di integrazione sociale (Aragona et al.)<sup>8</sup>. Questa lunga disamina si è concentrata sul disturbo post-traumatico da stress, ma nella popolazione di riferimento ospitata nei nostri centri di accoglienza (Petta)<sup>9</sup> riscontriamo anche alte prevalenze di disturbi dell'umore (principalmente depressioni reattive) e disturbi dell'adattamento, questi ultimi legati alle difficili condizioni post-migratorie di cui si è appena detto, ma senza che vi sia un quadro post-traumatico: la persona è preoccupata, non dorme perché rimugina sulle cose che lo preoccupano (il permesso di soggiorno, il lavoro, la condizione dei familiari rimasti nel paese d'origine, etc.), lamenta mal di testa, etc. Ridurre le PMLD (difficoltà vitali post-migratorie) avrebbe un effetto potente sulla prevenzione di queste problematiche.

Di nuovo domando al lettore che abbia avuto la compiacenza di arrivare fin qui, riusciamo ad immaginare come tutto ciò possa essere fatto scoppiare all'ennesima potenza da una situazione detentiva? Incorsa per giunta senza una giusta causa? Cioè, senza che si sia fatto qualcosa, ma solo con la colpa di essere qualcosa?

<sup>8</sup> M. ARAGONA, D. PUCCI, M. MAZZETTI S. GERACI, *Post-migration living difficulties as a significant risk factor for PTSD in immigrants: a primary care study in Italian Journal of Public Health*, 2012; 9, 67-74.

<sup>9</sup> A.M. PETTA, *Il profilo di salute mentale dei richiedenti asilo e rifugiati*, in *Redazione IPRS (Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali)*, 2020.

Per chiudere vorrei tornare ad Augè che, nel libro in cui parla dei non-luoghi, offre riflessioni sul processo di surmodernità, facendo riferimento ai fenomeni sociali, culturali, intellettuali ed economici connessi allo sviluppo delle società complesse alla fine del XX secolo, con particolare riferimento al superamento della fase postindustriale e alla diffusione della globalizzazione. L'autore individua tre figure dell'eccesso (o sovrabbondanza):

- 1) sovrabbondanza di avvenimenti (eccesso di tempo);
- 2) sovrabbondanza di spazio (eccesso di spazio);
- 3) individualizzazione dei riferimenti (eccesso di ego).

La difficoltà di pensare il tempo deriva dalla sovrabbondanza di avvenimenti del mondo contemporaneo. L'accelerazione della storia corrisponde a una moltiplicazione di avvenimenti il più delle volte non previsti da economisti, storici o sociologi. La sovrabbondanza spaziale è strettamente correlata al restringimento del pianeta nel senso che oggi, grazie ai mezzi di trasporto, siamo in grado di raggiungere in poche ore qualsiasi parte del mondo; inoltre, nelle nostre case siamo continuamente bombardati da immagini che ci danno una visione istantanea di avvenimenti in atto all'altro capo del pianeta. Tutto ciò comporta modificazioni fisiche considerevoli: concentrazioni urbane, trasferimenti di popolazione e moltiplicazione dei "nonluoghi" (in opposizione alla nozione sociologica di luogo, associata da Durkheim e Mauss<sup>10</sup> a quella della cultura localizzata nel tempo e nello spazio).

La terza figura dell'eccesso è la figura dell'ego, dell'individuo. Quanto meno nelle società occidentali l'individuo si considera un mondo in sé, egli si propone di interpretare da sé stesso per se stesso le informazioni che gli vengono date o che percepisce dall'esterno. Mai come oggi le storie individuali sono state così esplicitamente implicate nella storia collettiva, ma allo stesso tempo mai i riferimenti dell'identificazione collettiva sono stati così fluttuanti; la produzione individuale di senso è dunque oggi più che mai necessaria.

Siamo persone che pretendono di decidere dove altre persone possono o non possono vivere solo per tentare di schiacciare la sovrabbondanza di spazio e di tempo in virtù dell'eccesso di ego. È come la fatica di Sisifo (figura retorica che indica una fatica inutile), prima o poi ci renderemo conto che non possiamo controllare né rinchiudere questo fenomeno perché siamo fra i primi fruitori/edificatori dello stesso, l'unico destino percorribile è narrarlo in altro modo e diventare partecipi tutti insieme della sua costruzione.

<sup>10</sup> E. DURKHEIM, M. MAUSS, *Su alcune forme primitive di classificazione*, in E. DURKHEIM, H. HUBERT, M. MAUSS, *Le origini dei poteri magici* (ed. or. 1901), Torino, 1951.

## Salute mentale e CPR, non solo psicofarmaci

Renzo Bonn\*

MENTAL HEALTH AND CPR, NOT JUST PSYCHOTROPIC DRUGS

ABSTRACT: Notes on psychotropic drugs, where they work and their potentially therapeutic use or abuse for social control. Psychotropic drugs and the ability to communicate and interact: a pathological simplification. Interference on communication on an emotional level, but also on the use of languages. The complex problem of the translator/mediator with concrete examples. Observations on CPRs as total institutions in the sense of Goffmann. Physical, emotional, cultural distances and the interference of drugs. A parallel discussion should be made on the experiences, both of guests and those who work there. Intercultural identity: a problem or an asset. Ideological obstacles to welcoming, without care there is no freedom.

KEYWORDS: Psychotropic Drugs; Treatment or Control; Pathological Simplification; Communication; Cultural Identity

ABSTRACT: Note sui psicofarmaci, dove agiscono e utilizzo potenzialmente terapeutico o di abuso per controllo sociale. Psicofarmaci e capacità di comunicare ed interagire: semplificazione patologica. Interferenza sulla comunicazione sul piano emotivo, ma anche dell'uso delle lingue. Il complesso problema del traduttore/mediatore con esempi concreti. Osservazioni sui CPR come istituzioni totali nel senso di Goffmann. Le distanze fisiche, emotive, culturali l'interferenza dei farmaci. Un discorso parallelo va fatto sui vissuti, sia degli ospiti che di chi ci lavora. L'identità interculturale: un problema od una ricchezza. Ostacoli ideologici all'accoglienza, senza cura non c'è libertà.

PAROLE CHIAVE: psicofarmaci; cura o controllo; semplificazione patologica; comunicazione; Identità culturale

Il punto di partenza di questo mio intervento dovrebbe vertere sull'utilizzo degli psicofarmaci nei CPR ed in generale nelle strutture che ospitano persone, a qualunque titolo che non sia per loro scelta, riproponendo in varia misura la dimensione di Istituzione Totale<sup>1</sup>. È importante ricordare che un farmaco non è buono o cattivo in sé, ma in ragione dell'uso che se ne fa. Gli psicofarmaci purtroppo si prestano molto ad uso non rivolto alla cura, ma al controllo istituzionale, politico direi con un termine che oggi si è fatto un "po" ambiguo. È anche importante premettere che gli psicofarmaci sono farmaci che agisce su base sintomatica e non eziopatogenetica. In sostanza non eliminano la

\* *Psichiatra, ex direttore DSM Udine; ex WHO consultant nei Balcani e in Palestina. Mail: [renzobonn@live.it](mailto:renzobonn@live.it). Contributo sottoposto a referaggio anonimo.*

<sup>1</sup> V. E. GOFFMAN, *Asylums*, Torino, 1968.

causa del disturbo, ma si limitano a contenere, o modificare, il sintomo attraverso cui il disturbo si esprime. Sotto questo punto di vista possono essere preziosi; ad esempio, ci sono farmaci antipsicotici in grado di ridurre e talora eliminare le voci che il paziente sente. Perché possano essere realmente utili è ovviamente necessario che, ad esempio, nel caso specifico, il paziente senta effettivamente le voci... ovvio, ma non scontato. Molto spesso questi farmaci sono in grado di ridurre gli stati di agitazione o di ansia che i disturbi generano. Anche da questo punto di vista questi farmaci tornano utili, perché aiutano a contenere ansie e agitazioni senza fondamento diretto nella realtà o comunque eccessive e/o dolorosi. In questi casi l'uso di questi farmaci riduce delle sofferenze ed anche delle distanze in modo positivo e consente il recupero di canali e forme di comunicazione interrotte. Ovviamente questo tipo di azioni sedative, proprio perché sintomatico, si esercita su qualunque tipo di agitazione, ansia, tensione. Anche quelle ampiamente motivate. Per questa ragione un dato internazionalmente riconosciuto è l'abuso di psicofarmaci nelle istituzioni in cui delle persone si trovano contenute per le ragioni più varie, dalle carceri, ai collegi, agli ospedali con molti ricoverati e poco personale, alle case di riposo, agli istituti di varia natura volti al contenimento di persone, per ragioni spesso non condivisibili, posto che qualche volta possano esserlo. Che si abusi di psicofarmaci nei CPR è notorio<sup>2</sup>, e, evidentemente, è molto grave. Lo è, oltre che per le ragioni intuitive, su cui non mi dilungherò, perché l'uso a scopo contenitivo di farmaci non solo riduce l'iniziativa, ma anche la capacità di attenzione e di concentrazione ed anche di reazione agli stimoli. Si tratta qui di persone che, per la loro condizione, per le problematiche di tipo comunicativo, sia linguistico che culturale, per le oggettive condizioni di inferiorità e per le altrettanto oggettive e conseguenti necessità di interagire con persone che possano aiutarle o comunque gestire in modo efficace i loro problemi, necessitano del pieno possesso delle loro capacità relazionali. È chiaro, pertanto, che questo uso non può che complicare e rendere inefficace qualunque azione positiva messa in atto nei loro confronti. Certamente questo uso dei farmaci psicotropi è invece molto efficace nel fare in modo che queste persone «non rompano i coglioni» con i loro comportamenti, ritenuti inadeguati o incomprensibili. Si tratta di farmaci il cui uso dovrebbe essere sempre mirato su problemi specifici, prescritto, gestito e verificato da persone competenti. È quindi un uso assolutamente fuori di luogo nei contesti e nelle modalità di cui parliamo. Quindi, in conclusione, dobbiamo fare i conti col fatto che questo uso inappropriato di psicofarmaci, in contesti come quelli su cui stiamo ragionando, sia un uso che “andrebbe evitato sempre”; conseguentemente, in questi casi, l'uso di psicofarmaci rischia di diventare una complicazione, invece della semplificazione che, strumentalmente, viene cercata. Una complicazione perché finisce per ridurre nelle persone, così trattate, proprio la possibilità di utilizzare quelle capacità e quelle potenzialità che sarebbero particolarmente importanti, per loro e per gli operatori cui sono affidate, per riuscire a trovare risposte adeguate ai loro bisogni. Teniamo conto fra l'altro di quanto pesino in questi contesti non solo gli aspetti interculturali, che certamente complicano le relazioni, ma anche la perdita di ruolo e di status che colpisce una quota rilevante, se non la totalità delle persone in queste condizioni, determinando una forte asimmetria in termini di potere contrattuale. Non è difficile comprendere quanto, nella confusione determinata dalla perdita del proprio status, ruolo, contesto di riferimento, la confusione che sempre determinano gli psicofarmaci, in particolare ai dosaggi elevati, che in questi contesti sono la

<sup>2</sup> Vedi ad es. *Migranti, l'accusa del Consiglio d'Europa: Nei Cpr italiani maltrattamenti e uso di psicofarmaci su il sole 24 ore*, 13 dicembre 2024.



regola, finisca per complicare la situazione. Lo psicofarmaco diventa uno degli strumenti della semplificazione patologica di cui la psichiatria è spesso al tempo stesso strumento e vittima. Strumento perché spesso ne è complice. Vittima perché quasi sempre è uno psichiatra che viene chiamato, dopo, a gestire problemi non di sua primaria competenza, nati *anche* attraverso l'utilizzo improprio di alcuni dei suoi strumenti. È esperienza comune per gli psichiatri che, quando altri medici non riescono ad orientarsi in casi con diagnosi difficili, scatti il cortocircuito per cui questi casi diventano psichiatrici. Ho personalmente visto casi di tumori cerebrali o in altre sedi semplificati e "ridefiniti" come depressione o somatizzazione. Allo stesso modo anche l'accoglienza degli stranieri diventa troppo spesso oggetto di semplificazione patologica, per cui, oltre all'azione dirompente dello stigma, le differenze culturali, le difficoltà linguistiche, i fraintendimenti legati a tante diversità, le ansie e le agitazioni che nascono da contesti a cui si è estranei e da storie terribili, raramente raccontate e scarsamente riconosciute, soprattutto a livello dei singoli individui e non come problematiche generali, tutto ciò viene semplificato e silenziato con la somministrazione di psicofarmaci. Che ancora una volta colpiscono sintomi, cioè comportamenti, ma certamente non psichiatrici: sintomi che sono più precisamente indicativi di cose che si chiamano traumi, diversità, disperazione, nate dal senso di perdita di speranze spesso a lungo alimentate, fraintendimento linguistico, culturale, storico; sintomi tutti «facilmente gestibili» con una dose adeguatamente forte di neurolettici. Dosi che sembrano semplificare il problema contingente, ma complicano il problema di fondo e cioè la comprensione e l'accoglienza del diverso, il suo inserimento ed alla fine anche la possibilità di trasformarlo in una risorsa per la collettività. È molto importante quanto questo abuso vada ad interferire con uno dei problemi fondamentali in questi contesti, e in generale nelle relazioni umane, quello della comunicazione efficace, in modo particolare quando gli "strumenti comunicativi" tra i diversi attori dello scambio comunicativo sono troppo diversi. Abbiamo "comunicazione" quando pensieri e visioni diverse si incontrano, si confrontano, si dialettizzano, se alla fine trovano una sintesi comune che crea un ponte, tale da permettere di unire diversità, che non sono però necessariamente opposizioni («*diversa sed non adversa*», come diceva Pietro Abelardo). Uno dei problemi fondamentali, soprattutto quando ci si trova di fronte a traumi vissuti, è quello del linguaggio con cui descriverli da un lato e comprenderli dall'altro. Dovremmo sempre domandarci se inadeguati o incomprensibili siano loro o noi, quando non siamo adeguatamente preparati a confrontarci con loro. Un ricordo personale molto vivo può aiutare a capire di cosa parli. Anni fa, nel centro di salute mentale di cui ero responsabile, arrivò come paziente un signore profugo dalla Bosnia, giovane ufficiale durante la guerra, di professione ingegnere, che in Italia lavorava come muratore e presentava varie problematiche evidentemente correlate alla sua storia personale, di sradicamento, perdita di ruolo, povertà e via dicendo. Il giovane medico che lo aveva in carico e l'aveva aiutato moltissimo a recuperare una condizione di equilibrio, un giorno mi chiese di parlare io con questa persona. Non perché ero il primario, ma perché parlo fluentemente il serbo croato. Ci sedemmo tutti e tre vicini ed iniziammo a parlare, io e lui, nella sua lingua. Ogni tanto facevo una breve traduzione per il collega. L'uomo ci descrisse un'esperienza terrificante che aveva vissuto durante la guerra e lo aveva profondamente traumatizzato, che qui non riporterò, ma che era stata veramente drammaticissima, carica di dolore ed orrore. Il fantasma di questa esperienza, che il bravo collega aveva percepito nel corso dei loro ormai molti incontri, finalmente era venuto fuori in tutto il suo orrore, ma averne potuto parlare esplicitamente lo aveva alleggerito, come lui stesso ci disse, ed aprì nuovi spazi di comunicazione e di

azione, per il lavoro con lui. Ma la cosa qui più significativa avvenne alla fine, quando rivolgendosi al “suo” medico gli disse «perdonami se non ti ho raccontato queste cose. Non è perché non mi fidassi di te, che sei la persona a cui devo il mio stare meglio di oggi, la persona che più mi ha aiutato, ma perché «certe sofferenze le puoi descrivere solo nella lingua in cui le hai vissute». Ho imparato molto da due uomini intelligenti, il medico, che aveva colto la opportunità della mia conoscenza della lingua del paziente, ed il paziente, che aveva saputo sintetizzare in una frase un universo di problemi che spessissimo non siamo in grado di risolvere nei confronti dei migranti.

Si apre qui un altro problema delicato: quello della mediazione culturale. La figura del mediatore culturale, sia inteso nel senso della padronanza della lingua, che della conoscenza, se non condivisione, della cultura è fondamentale. Si tratta di persone preziose, che spessissimo consentono di superare i problemi sopra accennati col signore bosniaco. Ma siccome ci stiamo confrontando per migliorare dei contesti e non per farci i complimenti, non possiamo dimenticare che la mediazione culturale può nascondere delle trappole pericolose. La prima sta nella scarsa attenzione, che spesso chi cerca un mediatore pone nella sua individuazione. Ricordo quante volte nel mio lavoro, quando ci veniva chiesto di vedere una persona ospite di una struttura più o meno equivalente ad un CPR e chiedevamo ci venisse inviato un mediatore culturale, quando si trattava di afghani, ci veniva inviato un mediatore di lingua pashtu per una persona di lingua persiana o viceversa. Disattenzione grave non solo per il problema strettamente linguistico, ma anche perché a volte, non essendo le due etnie sempre in buoni rapporti, il mediatore dell’una, pur conoscendo anche la lingua dell’altra, non si rivelava esser stato un buon traduttore, quando diveniva possibile una verifica. Un altro problema sta proprio nelle difficoltà di contesto. Un esempio, ancora una volta personale, lo tratto della mia esperienza nel corso della guerra in ex Jugoslavia, dove mi sono trovato a lavorare come operatore umanitario. La responsabile di un’agenzia delle Nazioni Unite che sapeva della mia conoscenza della lingua locale, mi chiese di accompagnarla assieme alla sua traduttrice ufficiale, per un incontro con dei sanitari che lavoravano con la popolazione civile, in un’area vicino al fronte. Mi chiese di nascondere la mia conoscenza della lingua. Ero imbarazzato, ma comprendevole ragioni e accettai. L’interprete era una donna, prima della guerra docente di inglese in un’università importante della Croazia, di circa cinquant’anni. All’incontro assieme ai medici bosniaci era presente, celato dentro un camice da medico, un ufficiale delle milizie croate schierate su quel fronte. Quando la funzionaria delle Nazioni Unite poneva delle domande, l’interprete le traduceva perfettamente in serbo croato, ma nel tradurre le risposte in inglese seguiva sempre le correzioni imposte dall’ufficiale della milizia. Quando rientrammo nell’ufficio della funzionaria dicemmo all’interprete la verità. Questa si mise a piangere e ci disse di avere un figlio di vent’anni, arruolato a forza nelle milizie croate, ma tenuto lontano dal fronte a condizione che le sue traduzioni fossero manipolate. La signora non perse il posto. L’importante era conoscere le variabili in gioco, per muoversi di conseguenza. Speriamo che i mediatori culturali, di cui ci serviamo, siano oggetto di altri condizionamenti meno drammatici, ma è importante sapere quanto, sulla qualità delle «traduzioni», possano pesare fattori molto rilevanti e sconosciuti. Quanto meno questi fattori risultano sconosciuti, tanto più diventa possibile correggerli senza dover stravolgere l’esistenza del mediatore che spesso, a sua volta, ha molte ragioni per essere spaesato.

Certamente, nella carriera del migrante, possiamo riconoscere alcuni dei punti essenziali che Goffman, nella sua fondamentale opera sulle istituzioni totali «Asylums», individuava negli ospiti delle istituzioni





totali<sup>3</sup>. Per una sintesi del pensiero di Goffman, riprendiamo qui, da quel riferimento, tre punti che ci sembrano interessanti in relazione ai CPR e alle altre istituzioni rivolte alla ospitalità dei migranti:

- 1) *«L'istituzione totale prevede una replica, in piccolo, della società esterna, con però leggi diverse; al suo interno, la divisione principale è tra gli staff (cioè chi vi lavora) e gli internati o degenti».*

Questo tipo di divisione si ritrova in tutte le «istituzioni totali», carcere, manicomi, strutture per anziani, disabili, certi conventi e corpi militari, eccetera. Si tratta di una divisione che segna tutti coloro che vi sono coinvolti, siano essi *staff* o *internati* o *degenti*. Un solo esempio a dimostrare quanto appena detto: sappiamo che il tasso di suicidarietà è molto alto nelle carceri. Ma è particolarmente alto anche tra gli agenti di custodia. A volte per l'essere umano non è difficile solo sopportare ciò che subisce, ma, a volte, anche ciò che fa.

- 2) *«In questi contesti spesso anche i momenti di vicinanza risultano funzionali al marcare le distanze al loro stesso rafforzamento».*

La vicinanza. Ci sono tanti tipi di vicinanza ovviamente. Ragionerò, a titolo di esempio, sulla più semplice, quella fisica. Ricordo una visita, circa vent'anni fa, al manicomio di Betlemme. Chiesi di incontrare tutto lo staff, non solo medici e psicologi (e ciò destò molto stupore in alcuni). Chiesi se ci fosse qualche infermiere che avesse qualcosa da dire in relazione a ciò che avevo detto parlando dell'esperienza nata con Franco Basaglia. Un infermiere si alzò e, senza mai distogliere i suoi occhi dai miei, disse: «alla mattina mi alzo, esco dopo aver salutato mia moglie e i miei figli, che amo molto, per venire a fare questo lavoro che mi consente di farli vivere. Arrivo qui ed ogni giorno mi trovo accanto a lui, sempre lo stesso uomo, che però non esce mai, ci guardiamo, io non gli dico nulla, lui non mi dice nulla. E questo per tutto il giorno. Poi torno a casa, ritrovo la mia famiglia, cerco di non pensare a lui, e grazie a loro ci riesco. Il giorno successivo nuovamente mi alzo, li saluto e torno al lavoro dove mi trovo nuovamente accanto a lui e continuiamo a non dirci nulla da. «È sempre così e so che sarà sempre così.» Ci fu un grande silenzio e poi iniziò una discussione intensa e molto ricca, che io non riuscii a seguire, perché mentre con me aveva parlato in inglese, la discussione, ovviamente, si svolse in arabo. Ma qualche tempo dopo, durante un mio viaggio successivo in Palestina, una psichiatra che lavorava a Betlemme mi disse che quell'intervento di quell'infermiere era stato lo stimolo per un cambiamento su cui stavano lavorando tutti assieme, tutte le diverse professioni e disse di ringraziarmi anche per averli voluti tutti insieme all'incontro, cosa che non avveniva mai perché non era prevista nelle procedure di quell'ospedale.

- 3) *«Nella descrizione di quella che chiama "carriera morale del malato mentale", Goffman descrive il processo che fa sì che l'istituzione promuova uno schiacciamento del Sè del degente, fino a una sua completa "istituzionalizzazione".; Goffman, in questo modo, sottolinea come possa essere forte l'impatto dell'istituzione totale sia sul Sè (per l'individuo stesso) che sull'immagine costruita agli occhi degli altri».*

<sup>3</sup> Rimandiamo al blog foglio psichiatrico di Raffaele Avico.

La carriera morale rappresenta un altro momento critico di ciò che Goffman descrive. Io compresi che cos'era il manicomio quando, giovane medico che lavorava a Trieste mentre si stava completando la chiusura di quell'istituzione totale, ebbi modo di vedere con i miei occhi quanto il semplice cambiamento della condizione di vita, da recluso a libero, libero, ma non abbandonato ovviamente, facesse recuperare alle persone elementi della loro identità, perduti per la semplice reclusione, senza nesso alcuno con la malattia, quand'anche fosse presente. L'esempio che amo ripetere è quello di Anna V. Era il 1982 ed a Trieste c'erano ancora circa 200 persone ricoverate in ospedale, delle circa 1300 che Basaglia vi trovò nel 1971. Progressivamente venivano tirate fuori dalle camerate in cui vivevano in gruppi di 6/7 persone ed io ero uno dei medici che procedeva al loro inserimento nelle residenze protette, ma "normali" in cui venivano inseriti. Prima di andare a prendere Anna cercai la sua cartella e vidi che era stata internata a 18 anni, con una diagnosi di schizofrenia, nel 1942. La cartella era scritta molto bene, ricca di dettagli, la diagnosi era verosimilmente corretta. Nel primo mese di ricovero venivano riportati molti dati su Anna. Passato il mese previsto dalla legge del 1904 perché il ricovero diventasse definitivo, venisse registrato sul casellario giudiziario ed il paziente perdesse tutti i diritti civili, la cartella divenne vuota. Venivano riportate le date delle mestruazioni, qualche episodio febbrile occasionale, fino al 1948 quando una breve nota diceva «non parla da una settimana», poi «non parla da un mese» infine «non parla da un anno», poi fino al 1971 di nuovo solo mestruazioni ed episodi febbrili. Quando mi recai a prendere la signora Anna entrai nel reparto, senza suonare alla porta, ero il medico, la trovai seduta con accanto una piccola borsa con le sue poche cose. La salutai e le dissi chi ero e perché ero lì e lei mi rispose con dei versi incomprensibili, che sembravano indice di qualche lesione neurologica. Mi proposi di farle effettuare una TAC per capire di che si trattasse. Ma nell'anno successivo, siccome era *matta*, (ed io un semplice psichiatra, quindi al fondo della gerarchia medica) non riuscii ad ottenere la TAC. Quel giorno la accompagnai nella sua nuova residenza, dove venne accolta dalle due operatrici che gestivano il piccolo appartamento, trovò ad accoglierla la sorella, che raramente veniva a trovarla, le venne mostrata la sua stanza individuale, le furono presentate le altre quattro ospiti che vivevano nell'appartamento, ciascuna in una propria stanza, ed io ebbi il privilegio di consegnarle le chiavi di quella casa. Nella sua stanza sul comodino c'era una foto della sorella. Nel periodo successivo, salvi i miei inutili tentativi di farle effettuare una TAC, la vidi solo di sfuggita, scambiandoci qualche sorriso, ma il carico di lavoro era enorme ed io non riuscii a dedicarle molta attenzione personalmente, ed era supportata dagli operatori della residenza. Un paio di volte ci incrociammo al supermercato, dove, accompagnata da un'operatrice, imparava a fare la spesa, e ci scambiavo qualche altro sorriso. Quando pensavo a lei pensavo a quanto sarebbe stato bello se avesse avuto una voce. Dopo parecchi mesi, l'operatrice che gestiva l'appartamento mi telefonò e mi disse che dovevo venire a vedere Anna perché aveva bisogno di me. Scioccamente presi la borsa da medico con fonendoscopio e apparecchio per la pressione (i medici di base non andavano a visitarle, quelle persone) salii sulla mia vespa e corsi all'appartamento. Arrivato sulla porta suonai, non ero più *il padrone di casa* come un anno prima, sentii dei passi che si avvicinavano, le chiavi che giravano nella toppa, la porta si aprì e comparve Anna che mi fece un sorriso e mi disse «buongiorno dottore, posso farle un caffè?» Quel caffè, che era anche molto buono, mi fece capire che cosa producesse il manicomio nelle persone che ci finivano dentro. Anna aveva

preso farmaci da quando negli anni 50 del Novecento erano stati introdotti nell'uso, e continuava a prenderli, a dosi congrue al suo disturbo.

Quante riflessioni potrebbero nascere ragionando su questi tre punti di Goffman in relazione ai CPR.

C'è da sperare che le persone non debbano rimanere nei CPR o equivalenti per quaranta'anni, come la povera Anna, ma basta molto di meno perché i danni, anche gravi, alla soggettività delle persone incomincino a manifestarsi.

Abbiamo parlato di vicinanza. La vicinanza rimanda a un altro problema pieno di sfumature, sia nel concreto che sul piano teorico, quello delle distanze. La distanza si colloca nella dimensione dello spazio, lo spazio è lo sfondo di ogni contesto, ma distanza vi può essere anche nella comunicazione. Torniamo al tema iniziale degli psicofarmaci. Uno dei vantaggi che gli psicofarmaci possono dare si colloca proprio in questa dimensione. Ad esempio, la persona che sente voci finisce per trovarsi a una tale distanza comunicativa da chi concretamente gli sta vicino, da non riuscire nemmeno a comunicare, in modo efficace, su questioni anche banali. È come se ci si trovasse sulle rive opposte di un fiume in piena, dove non ci sono ponti e dove le voci rappresentano la piena. Alcuni farmaci riescono a ridurre le voci, talora eliminarle e consentono di gettare un ponte tra le due rive. Uno spazio, che fisicamente può essere anche ridotto, ma praticamente spesso è incolmabile, diventa praticabile. D'altra parte, una vicinanza eccessiva la possiamo accettare solo in determinate condizioni, se c'è molta confidenza, o per necessità per periodi brevi, come in autobus, e spessissimo diventa causa di difficoltà nella comunicazione o perlomeno causa di distorsione. Dico una ovvietà, ma la distanza deve essere quella "giusta", abbastanza piccola da consentire scambi efficaci, ma tale anche da consentire i necessari margini di libertà che ognuno di noi "deve avere e desidera avere". Il dosaggio giusto degli psicofarmaci spesso aiuta a gettare un ponte, riducendo delle distanze o rendendole praticabili. Ma un uso eccessivo o improprio di psicofarmaci finisce per annullare le distanze, annullando la soggettività delle persone che è ciò che dà senso alle distanze praticabili. Una distanza è praticabile quando intercorre tra persone che possono comunicare in modo efficace, contestualizzato, e sufficientemente autonomo, con la possibilità di ridefinire loro la distanza giusta. Dico autonomo e non libero perché il termine libero può essere male interpretato, dico autonomo, perché autonomia vuol dire darsi delle norme da sé, per conto proprio. Delle norme sono sempre necessarie nella comunicazione, devono essere almeno parzialmente condivise, ma devono essere anche scelte, o quantomeno accettate, dai soggetti della relazione. L'uso istituzionale degli psicofarmaci a scopo di contenimento forse talora "pacifica" i contesti, ma annulla le distanze comunicativamente efficaci dilatandole. Ancora una volta, non dobbiamo dimenticare che un abuso di psicofarmaci porta all'annullamento di chi lo subisce, ma anche altera chi lo agisce. Chi lo subisce perde la propria umanità, ma chi lo agisce "altera" la propria. Lo spazio e le distanze che lo definiscono rappresentano il luogo delle comunicazioni, verbali e non verbali. Queste sono dimensioni che spesso si danno per scontate, senza rifletterci sopra. Lo spazio è un luogo in cui devono esserci delle regole, che però devono essere condivise, accettate, rinegoziabili. Un'altra dimensione, che però forse qui non abbiamo lo spazio, il tempo ed il modo per affrontare, è quella del rapporto tra spazio, spazialità vera, spazialità vissuta, spazialità reale e spazialità fittizia. Sono dimensioni che ci riguardano sempre, ovunque e comunque, ma che tendono ad appesantirsi nei contesti complessi e difficili, come quelli su cui stiamo ragionando. Accenno soltanto ad una di queste dimensioni,

che è quella del vissuto. Da quanto abbiamo detto, penso risulti chiaro quanto sia importante il vissuto del migrante o comunque della persona che si trova per qualsiasi ragione in condizioni di inferiorità. Ma non dobbiamo dimenticare l'importanza del vissuto di quello che genericamente chiameremo operatore. Il suo vissuto viene determinato da un'infinità di fattori. Le maggiori o minori competenze, i pregiudizi, positivi o negativi che siano, le aspettative, le delusioni e le illusioni. Ma anche le fatiche, le ansie, le paure o timori, le incertezze e le insicurezze, le responsabilità, troppo poche o eccessive che siano, e molti altri fattori che richiedono un'attenzione ed un ascolto specifici anche verso gli operatori che non devono essere mai lasciati soli.

Ci fermiamo un istante sul termine "vissuto". Participo passato dal verbo vivere, sia attivo che passivo; i vocabolari riportano due significati, il primo: «che ha avuto una vita ricca di esperienze; navigato, smalizzato». Il secondo: «autenticamente trascorso o sofferto». Si tratta comunque di un participio passato, che fa riferimento a cose già trascorse; tendiamo a interpretare male un atto di gentilezza che ci viene fatto da una persona che, in passato, ci ha creato dei problemi perché il vissuto che ci portiamo dentro ci fa accogliere questo atto di gentilezza con sospetto. Ogni vissuto, quindi, è legato alla storia personale. Il passato pesa comunque, anche quando, come si diceva prima, pensiamo ad aspettative o illusioni. Tutte le storie sono diverse. Ma certamente quelle storie che incontriamo nei migranti sono profondamente distanti e diverse da quelle che abbiamo attraversato noi e che viviamo nella quotidianità delle nostre relazioni. Inevitabilmente nel momento dell'incontro, al di là delle intenzioni, buone o meno buone che siano, i vissuti dei soggetti dell'incontro sono ampiamente diversi e distanti, molto di più di quanto lo siano negli incontri della quotidianità e con cui, bene o male, abbiamo imparato a fare i conti. Non si dovrebbe mai dare per scontato nulla, in teoria, ma se non dessimo per scontate tante cose della nostra quotidianità, non ci muoveremmo più. Sapere cosa dare per scontato e su cosa soffermarsi e riflettere è una delle competenze fondamentali del saper vivere, e qui sto usando il verbo vivere al presente. I vissuti sono importanti, non di rado sono utili, ma talora sono un problema, e questo accade per lo più quando si cristallizzano, non sanno evolversi e modificarsi, cosa che può avvenire solo nella dialettica dell'incontro. E qui abbiamo un'altra parola pesante, la parola "incontro". Ancora una volta cerchiamo la definizione che ci torna molto utile: «indica la direzione di un movimento specialmente verso persone, eliminando la sfumatura ostile insita in contro.» L'incontro, anche nell'etimologia, porta dentro di sé un elemento ostile ed è il saperlo eliminare che qualifica un buon incontro. Tutto qui. Ma eliminare l'ostilità significa molte cose, non solo rispetto ai pregiudizi, ma anche a quelle cose che non si fanno e su cui, chi si occupa delle persone di cui stiamo ragionando, lavora o dovrebbe comunque lavorare. Ma l'ostilità nasce anche da un'altra sorgente su cui è più complesso lavorare: l'insicurezza. Affrontare le proprie insicurezze significa assumersi dei rischi, delle ansie. Ci troviamo nuovamente di fronte a una sorta di ossimoro emotivo: ciò di cui abbiamo bisogno per vincere l'insicurezza è proprio ciò che l'insicurezza ci nega.

Chi siamo? Sono nato in Italia, cittadino italiano dalla nascita, sono e mi sento italiano e come tale vengo riconosciuto, a casa mia e nei luoghi del mondo in cui mi è capitato di andare. Mio padre, come testimonia il mio cognome, era pienamente italiano da parte di madre e tedesco da parte di padre. Un tedesco particolare di quelli residenti in Italia da tre generazioni, come ce n'erano molti a Trieste, cittadini italiani, nazionalità italiana, ma di cultura tedesca. Ricordo che con la sorella, zia Ernestine,

parlava sempre in tedesco ed io non capivo, perché purtroppo non mi ha insegnato il tedesco. È una cosa che capisco per i tempi in cui ha vissuto, ma credo che abbia fatto malissimo a non insegnarmelo. Mia madre era jugoslava e per fortuna mi ha insegnato la sua lingua, e molto altro. Dico queste cose perché, avendo avuto la fortuna non di essere ricco, non lo siamo mai stati, ma di avere dei genitori che si sono sforzati di darmi delle possibilità e degli stimoli, tutte queste radici diverse si sono mostrate ricchezze, risorse a cui attingere, stimoli su cui riflettere. Queste differenze non sono mai diventate diversità, ma spunti dialettici per costruire un'identità. Credo che attaccarsi a un'identità precostituita e spesso fittizia non sia un pregio, ma il segno della viltà e pochezza di chi, non sapendo cosa costruire con il materiale che ha a disposizione, si adatta a vivere nella piccola capanna che trova libera, pensando che, essendo vicina al ricco palazzo che ha accanto, ne sia una parte. Una delle frasi più belle che ho sentito molti anni fa e che amo ripetere è quella di Alex Zanotelli che dice «io sono tutte le persone che ho incontrato». Noi non saremmo nulla senza gli incontri che, passo dopo passo, nel bene e nel male, costruiscono il nostro esser così.

Tra le radici delle nostre paure nei confronti dei migranti possiamo porre come numero uno: il “culto della tradizione distorto”. La paura che nuove culture ci portino valori diversi, stili di vita che non sono i nostri e ciò possa deteriorare o far scomparire i valori della tradizione della cultura che riteniamo essere nostri, è uno degli elementi che spingono moltissime persone al sospetto nei confronti del migrante; non ci si vuole confrontare con le dialettiche che nei confronti tra culture diverse si aprono. Ciò comporta quindi anche un secondo elemento: il “rifiuto” di qualunque sguardo che sappia di “modernità” rispetto a ciò che incontriamo e questo terzo punto è la sospettosità che viene rivolta verso chiunque cerchi di affrontare la presenza di una diversità con la riflessione, ragionando prima di decidere che cosa fare o pensare dell'altro. Conseguentemente, una quarta caratteristica che si coglie in queste modalità di accoglienza è il “non accettare alcuna forma di disaccordo” rispetto alle proprie opinioni fondate, come si diceva, sulla tradizione. Radice di questa posizione è il punto numero cinque vale a dire la “paura della differenza”. Con la differenza non si accetta confronto, non si accetta dialettica, non si colgono le contraddizioni che fa emergere la dialettica di cui stavamo parlando. Un sesto elemento rilevante è come l'odio o il rifiuto del migrante o comunque del diverso vengano giocati, aizzando le “frustrazioni di una classe media” che ha perso, o teme di perdere, qualcuna delle conquiste che ha in qualche modo raggiunto. Settimo elemento è la valorizzazione esasperata di un mai ben definito nazionalismo, ma nel senso di contrapposizione tra chi è nato in un paese e qui ha le sue presunte radici e chi, venendo da fuori, complotterebbe rispetto all'identità nazionale. Un ottavo segnale è l'incapacità di valutare, con precisione, la “reale forza o debolezza” dell'impatto che queste persone hanno o avrebbero nel nostro quotidiano. Conseguentemente, e qui evidenziamo un nono punto, molte volte il porsi in modo meno che oppositivo nei confronti del migrante viene interpretato come una “collusione ed un tradimento” nei confronti del gruppo di appartenenza, reale o presunta che sia. Siamo al decimo elemento, tutti questi problemi che ci porta lo straniero nascono dal fatto che lo straniero si contrappone a noi che rappresentiamo “il migliore dei popoli possibili”, in una dimensione elitaria ed al tempo stesso surreale. Undicesimo elemento, dentro questa logica, è che evidentemente “noi” in questa dimensione elitaria, qualunque cosa facciamo, facciamo la cosa giusta, dentro una dimensione di un eroismo che “è la norma non l'eccezione”. Dodicesimo aspetto critico è che questa dimensione eroica vittoriosa è in realtà difficile, comunque è difficile, da agire costantemente

e quindi viene spesso spostata all'interno delle relazioni di genere, creando o quantomeno sposandosi con forme di "machismo" che presuppongono la superiorità degli uomini sulle donne, che sotto questo punto di vista possono essere avvicinate, per alcuni aspetti della loro condizione, ai migranti. Tredicesimo elemento: questo atteggiamento non può essere considerato come conseguenza di un dibattito e di un confronto di idee, ma viene generalmente presentato come una "ovvia volontà comune". Quattordicesimo ed ultimo elemento interessante è che in queste dimensioni si finiscono per costruire delle neo lingue, che, oggi, in modo particolare attraverso la perversa invasività delle comunicazioni semplificate dei social o dei talkshow, diventano prevalenti e dominanti. Mi pare che tutti questi elementi si ritrovino in modo molto evidente nell'atteggiamento di chi si oppone ad un discorso pro-positivo sull'accoglienza. Questa certamente necessita di aspetti dialettici, di valutazione critica, di confronti tra diverse possibili soluzioni e di agire questi confronti anche, se non soprattutto, con le persone oggetto di questi atteggiamenti, vale a dire i migranti, trasformandoli in soggetti paritari con cui dialogare. Ciò che mi preme sottolineare è che questi quattordici punti che ho utilizzato per descrivere una certa modalità ostativa dell'accoglienza dei migranti fanno riferimento e si ispirano ad un interessante e importante libriccino scritto da Uberto Eco nel 1995 è intitolato «Il Fascismo Eterno».<sup>4</sup> I 14 punti sono stati da me rielaborati correlandoli al nostro tema, ma gli spunti nascono da lì. Nella conclusione del libro si afferma che esistano dei comportamenti che furono tipici e lo sono ancora del fascismo e, come precisa Eco, «l'Ur fascismo può ancora tornare sotto le spoglie più innocenti. Il nostro dovere è smascherarle e puntare l'indice su ognuna di queste nuove forme ogni giorno in ogni parte del mondo»<sup>5</sup> Senza libertà non c'è cura. Non solo, la mancanza di libertà fa ammalare; la storia di Anna è emblematica di questa condizione. I dettagli della storia del signore bosniaco, di cui ho parlato, mi confermarono come qualsiasi limitazione della possibilità di scegliere, di agire, di decidere produca sofferenza e malattia. Nel CPR in particolare, ma nelle modalità con cui la nostra società accoglie i migranti in generale, noi stiamo creando non solo le evidenti premesse per alcuni gesti di illegalità o di criminalità che, in malafede, vengono considerati tipici delle loro culture, ma poniamo le sicure premesse per un peggioramento delle loro condizioni di salute. E paradossalmente l'uso incongruo, strumentale e violento, non possiamo negarlo, degli psicofarmaci per la gestione e il controllo di queste persone, lungi dall'essere strumento di cura diventa strumento per farli ammalare. E se la prevalenza nella nostra società di questi pregiudizi, spostando l'attenzione della politica da ciò che dovrebbe fare per tutelare la nostra libertà, la libertà di tutti, a come limitare la e le libertà dei migranti, finisce per far ammalare anche la nostra società, che sarà meno giusta, meno libera, quindi non curabile.

<sup>4</sup> U. ECO, *Il Fascismo Eterno*, (ed.or.1995)<sup>4</sup>, Milano, 2018.

<sup>5</sup> *Ibid.*, 50.