

ANTIGONE

La tortura di Stato

Anno 2023,
XVIII, N. 1





ANTIGONE ³⁰ANNI

PER I DIRITTI E LE GARANZIE NEL SISTEMA PENALE

RIVISTA «ANTIGONE»

Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario

Sito: <http://www.antigone.it/rivista/>

a cura dell'associazione Antigone onlus

SEDE LEGALE E OPERATIVA: via Monti di Pietralata n. 16, 00157 Roma

Tel.: 06 4511304; - Fax: 06 62275849

Sito: www.antigone.it; e-mail: segreteria@antigone.it

ANTIGONE EDIZIONI

ISSN 2724-5136

DIRETTORE RESPONSABILE: Claudio Sarzotti (Università di Torino).

CO-DIRETTORE: Stefano Anastasia (Università di Perugia).

COMITATO SCIENTIFICO: Cecilia Blengino (Università di Torino); Anna Maria Campanale (Università di Foggia); Giuseppe Campesi (Università di Bari); Yves Cartuyvels (Université Saint Louis Bruxelles); Amedeo Cottino (Università di Torino); Alessandro De Giorgi (San José State University); Luigi Ferrajoli (Università di Roma Tre); Paolo Ferrua (Università di Torino); Carlo Fiorio (Università di Perugia); José García Añón (Universitat de València) Francesco Maisto (Magistrato); Alberto Marcheselli (Università di Genova); Antonio Marchesi (Università di Teramo); Pio Marconi (Università di Roma La Sapienza); Luigi Marini (Magistrato); Dario Melossi (Università di Bologna); Giuseppe Mosconi (Università di Padova); Mauro Palma (Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale); António Pedro Dores (InstitutoUniversitário de Lisboa); Livio Pepino (ex Magistrato e scrittore); Luigi Pannarale (Università di Bari); Tamar Pitch (Università di Perugia); Ivan Pupolizio (Università di Bari); Franco Prina (Università di Torino); Eligio Resta (Università di RomaTre); Iñaki Rivera Beiras (Universitat de Barcelona); Marco Ruotolo (Università di RomaTre); Alvise Sbraccia (Università di Bologna); Demetra Sorvatzioti (University of Nicosia); Francesca Vianello (Università di Padova); Massimo Vogliotti (Università Piemonte Orientale); Loïc Wacquant (University of California, Berkeley).

REDAZIONE COORDINATORI: Daniela Ronco (Università di Torino), Giovanni Torrente (Università di Torino).

CORPO REDAZIONALE: Costanza Agnella (Università di Torino), Perla Allegri (Università di Torino), Rosalba Altopiedi (Università del Piemonte Orientale), Carolina Antonucci (Università di Roma "La Sapienza"), Federica Brioschi (Associazione Antigone), Angelo Buffo (Università di Foggia), Chiara De Robertis (Università di Torino), Giulia Fabini (Università di Bologna), Valeria Ferraris (Università di Torino), Patrizio Gonnella (Università di Roma Tre), Susanna Marietti (Associazione Antigone), Simona Materia (Università di Perugia), Michele Miravalle (Università di Torino), Claudio Paterniti Martello (Associazione Antigone), Benedetta Perego (Università di Torino), Simone Santorso (University of Hull), Vincenzo Scalia (University of Winchester), Alessio Scandurra (Università di Pisa), Daniele Scarscelli (Università del Piemonte Orientale), Valeria Verdolini (Università di Milano Bicocca), Massimiliano Verga (Università di Milano Bicocca).

RESPONSABILE EDITING: Serena Ramirez (Università di Torino).

IN COPERTINA: Immagine del Carcere di Milano San Vittore realizzate da Pietro Snider per *Next New Media* e *Antigone* nell'ambito del progetto *Inside Carceri*, <https://www.flickr.com/photos/insidecarceri/8197490558/>.

N. 1/2023 LA TORTURA DI STATO

a cura di Patrizio Gonnella

INDICE

Introduzione, di <i>Patrizio Gonnella</i>	9
Contro la tortura. 25 anni di articoli su <i>Il Manifesto</i> , di <i>Patrizio Gonnella</i>	12
La criminalizzazione della tortura nel mondo, di <i>Sofia Antonelli</i>	89
La giurisprudenza europea e la tortura in Italia, di <i>Maria Serena Costantini</i> e <i>Edoardo Paoletti</i>	111
La prevenzione della tortura in carcere, di <i>Mauro Palma</i>	127
Prime emersioni dal processo sulla Mattanza nel carcere di Santa Maria Capua Vetere, di <i>Luigi Romano</i>	142
Violenze in carcere: commento ad una prima sentenza sui fatti avvenuti nel 2018 presso la Casa circondariale <i>Lorusso Cutugno</i> di Torino, di <i>Simona Filippi</i> e <i>Benedetta Perego</i>	166
Violenze in carcere: commento alla sentenza del Tribunale di Siena, settembre 2023, di <i>Ignazio Juan Patrone</i>	183
La violenza istituzionale nelle carceri catalane, di <i>Rachele Stroppa</i>	196
ALTRI SAGGI	227
Detenzione amministrativa: il <i>juez de control</i> e la riforma spagnola in una prospettiva comparatistica con la normativa italiana, di <i>Desirée Barra</i>	229

RUBRICA GIURIDICA	262
Carceri: nascono i gruppi speciali. Il G.I.O. e l'esempio francese da non seguire, di <i>Enrico Pinto</i>	264
ARTE E PENALITÀ	271
La tortura giudiziaria: narrazioni ed immagini ottocentesche sul caso Beatrice Cenci, di <i>Claudio Sarzotti</i>	273
AUTORI	276



DETEZIONE AMMINISTRATIVA: IL *JUEZ DE CONTROL* E LA RIFORMA SPAGNOLA IN UNA PROSPETTIVA COMPARATISTICA CON LA NORMATIVA ITALIANA

*Desirée Barra**

Abstract

In tema di detenzione amministrativa, con la riforma spagnola del 2000 viene implementato il regime di garanzie e controllo giuridico dei Centros de internamiento de extranjeros (corrispettivi dei Centri di permanenza per il rimpatrio). Si riconosce, infatti, il diritto dei trattenuti ad entrare in contatto con organizzazioni non governative, nazionali e internazionali, di protezione degli immigrati ed il diritto di queste di visitare i centri; si introduce la figura del juez de control, giudice che effettua un controllo giurisdizionale sui diritti delle persone trattenute e sulle condizioni del trattenimento e si prevede lo svolgimento di attività formative rivolte ai funzionari del Cuerpo Nacional de Policía e degli altri impiegati nei centri in materia di diritti umani. Il saggio vuole stimolare la riflessione su una riforma normativa che si ritiene positiva, poiché ha implementato la tutela dei diritti astrattamente riconosciuti ai soggetti in regime di detenzione amministrativa. In una prospettiva comparativa, vengono anche presentate anche alcune riflessioni de iure condendo sugli effetti positivi che una riforma di questo tipo potrebbe avere sulla situazione italiana.

Parole chiave: *emigrazione, normativa, Spagna, magistratura, comparazione.*

* Desirée Barra, Dottoressa in Giurisprudenza presso l'Università di Torino, esperta di cooperazione internazionale e diritti umani.

1. Cenni alla detenzione amministrativa ed allo studio comparato

Dalla fine del XIX secolo è stata messa in atto una strategia politica di regolazione dei flussi migratori, tramite la quale si è tentato di legittimare misure di avvilimento della libertà personale attraverso il diritto amministrativo. Gli eventi del ventunesimo secolo ci mostrano come questo tentativo non solo non abbia prodotto risultati in termini di diminuzione dei flussi, bensì abbia portato ad un numero elevato di vittime; tra questi, i trattenuti dei Centri di permanenza per il rimpatrio (c.d. C.P.R.) che spesso si auto-infliggono danni corporali, talvolta perdendo addirittura la vita¹. Negli ultimi decenni, l'ordinamento italiano ha vissuto un processo di normalizzazione della cosiddetta detenzione amministrativa degli stranieri, con una finalità totalmente amministrativa della stessa che sembra non considerare l'immenso costo in termini di libertà personale pagato da migranti irregolari e richiedenti asilo (G. Campesi, 2013).

Il seguente contributo si prefigge l'obiettivo di stimolare la riflessione su un eventuale cambiamento all'interno del sistema giuridico italiano – che contribuisca a rendere più effettivi i diritti garantiti sulla carta alle persone migranti – attraverso una comparazione con una realtà di un Paese europeo come la Spagna, per caratteristiche geografiche, demografiche e culturali in qualche misura simili al nostro. La rotta migratoria via mare, infatti, rappresenta la via più importante per chi vuole raggiungere l'Europa e tra i Paesi della regione mediterranea (quindi Spagna, Italia, Grecia, Malta e Cipro), Italia (58.900.000 abitanti) e Spagna (47.500.000 abitanti)² presentano diverse similitudini. Rispetto a Stati che mostrano numeri in relazione ai soggetti trattenuti di gran lunga maggiori – come la Francia (*Global Detention Project*³, 2017) e la Grecia (*Global Detention Project*, 2021) per esempio – o decisamente minori – come la Finlandia (*Global Detention Project*, 2016) – il contesto spagnolo (*Global Detention Project*, 2020) presenta dati statistici simili a quelli italiani (*Global Detention Project*, 2018) in relazione ai soggetti transitati negli ultimi anni all'interno dei *Centros de internamiento de*

¹ Si veda a proposito la casistica proposta dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione attraverso la pubblicazione del Libro nero del C.P.R. di Torino, edizione 2021, che riporta “quattro casi di ordinaria ferocia” e le segnalazioni più volte riportate nel Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale nel Rapporto sulle visite effettuate nei centri di permanenza per i rimpatri (C.P.R.) (2019-2020) in riferimento al trattenimento di persone con fragilità evidenti presso il C.P.R. di Torino.

² A ciò occorre aggiungere che nel 2019 il maggior numero di persone immigrate è stato registrato in Germania, Spagna e Francia. In Spagna i soggetti immigrati risultavano essere 750.000, ovvero il 18% di tutti gli immigrati negli Stati membri dell'UE.

³ Il Global Detention Project è un centro di ricerca no-profit con sede a Ginevra.

extranjeros (c.d. “CIE”), i corrispondenti dei Centri di permanenza per il rimpatrio. Ad esempio, nel 2019 il numero di soggetti trattenuti in Spagna ammontava a 6.473 (*Servicio Jesuita a Migrantes*, 2021) ed in Italia a 6.172 (*Global Detention Project*, 2020). Ma se nel nostro Paese i trattenimenti non hanno subito un decremento importante, variando i numeri da 7.000 soggetti trattenuti nel 2010 a 6.172 nel 2019⁴, in Spagna dal 2009 il numero di trattenimenti nei *Centros* si sarebbe praticamente dimezzato: da 17.203 soggetti trattenuti il numero è diminuito pressoché costantemente fino ad arrivare ad un totale di 6.473 persone trattenute nel 2019, per poi vedere una severa riduzione dovuta alla pandemia nel 2020 e 2021 (*Servicio Jesuita a Migrantes España*, 2021). Infatti, a fronte dell'emergenza da Covid-19, i *Centros* sono stati gradualmente svuotati, adottando un approccio basato sul dialogo interistituzionale ed un approccio *community-based* (M. Tuozzo, 2020), per cui nel 2020 sono stati complessivamente trattenuti 2.224 soggetti e nel 2021 1.841 soggetti (*Servicio Jesuita a Migrantes*, 2021). In Italia, invece, nonostante la pandemia, nel 2020 sono comunque stati trattenuti 4.387 soggetti e nel 2021 5.147 soggetti (Garante Nazionale, 2022).

Per ciò che riguarda l'aspetto legale, il

contesto normativo iberico, con la riforma della legge sull'immigrazione del 2009, si è dotato di una serie di garanzie ulteriori per i soggetti trattenuti ed anche della figura del *juez de control*, un giudice togato che svolge il ruolo di organismo di controllo giurisdizionale sui diritti delle persone trattenute in relazione alle condizioni del trattenimento. A parere di alcuni giuristi e studiosi spagnoli, tale figura avrebbe svolto un ruolo essenziale nel miglioramento delle condizioni di detenzione: dei trattenimenti.

2. Metodologia della ricerca

Il seguente contributo si basa su di un progetto di ricerca di analisi comparata tra il Centro di permanenza per il rimpatrio (C.P.R.) di Torino e il *Centro de internamiento de extranjeros* (CIE) di Valencia, avendo come focus dell'indagine le pratiche attraverso cui il diritto alla difesa si concretizza in questi luoghi. La metodologia adottata ha necessitato una prima parte d'indagine sulla normativa giuridica e sui dati quantitativi relativi ai flussi migratori e le pratiche di espulsione; questa prima fase ha permesso di sviluppare una ricerca qualitativa in cui sono state impiegate le tecniche dell'intervista semi-strutturata e dell'osservazione partecipante. Tramite tali strumenti sono stati affrontati con i soggetti intervistati⁵

⁴ Riducendosi pressoché progressivamente fino al 2016, con un afflusso relativamente scarso di 2.984 soggetti trattenuti presso i centri (*Global Detention Project*, 2020), per poi riaumentare a circa 4.000 nel 2017 e 2018 (*Global Detention Project*, 2020).

⁵ Sebbene i soggetti intervistati non siano numerosi (complessivamente nove persone), si ritiene che essi

alcuni temi ritenuti di grande interesse. Sono state costruite tre tracce d'intervista diverse per i tre soggetti interpellati all'interno della ricerca: una per gli avvocati italiani, una per quelli spagnoli ed una per il *juezz de control* del centro *De Zapadores* di Valencia, di cui meglio si dirà *infra*. Grazie alla disponibilità di quest'ultimo ho, altresì, avuto la possibilità di assistere ad uno dei colloqui di *routine* che svolge con i trattenuti e, di seguito, di visitare il centro di Valencia nel novembre 2022.

La prima *tranche* di interviste, svoltasi tra marzo ed aprile 2022, si è concentrata sul contesto italiano, rappresentato da un campione di quattro avvocati ed un'avvocata con ampia esperienza lavorativa presso il Centro per i Rimpatri di Torino. La seconda *tranche*, effettuata tra novembre e dicembre 2022, ha invece visto coinvolti due avvocati ed un'avvocata spagnoli con esperienza lavorativa presso il *CIE* di Valencia, nonché il *juezz de control* operante nel tribunale del luogo.

Le due tracce riferite agli avvocati affrontano i temi del contesto d'intervento dei soggetti intervistati, gli incontri difensivi, la corrispondenza e l'uso del telefono, la convalida del trattenimento, l'informazione normativa all'interno della struttura, il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale (per gli avvocati italiani), il contesto detentivo nel periodo pandemico,

le modalità di reclamo sulle condizioni del trattenimento e la descrizione dell'ambiente che caratterizza i centri. La traccia riferita al giudice intervistato affronta il tema del ruolo del *juezz de control* e dunque al suo contesto d'intervento, i relativi reclami a lui rivolti, la riforma spagnola attuata nel 2009⁶, il contesto detentivo nel periodo pandemico e la descrizione dell'ambiente che caratterizza i centri. La comprensione e rielaborazione dei dati è avvenuta anche attraverso la richiesta di chiarimenti con ulteriori e-mail con i soggetti intervistati. Nel presente contributo, per esigenze di spazio, verrà esposta solo una parte del materiale raccolto nella ricerca.

3. I Centri di permanenza per il rimpatrio (C.P.R.) in Italia

I c.d. C.P.R. fanno capo, sulla base della tripartizione stilata da Elspeth Guild in un rapporto per il Parlamento Europeo riproposta da Giuseppe Campesi (2013), alla detenzione che segue un provvedimento di espulsione, che *dovrebbe* (l'uso del condizionale non è casuale) dunque essere finalizzata all'effettiva esecuzione di questa. Secondo un'altra classificazione, basata sul regime detentivo e non sulla funzione, questi costituirebbero "*centri chiusi*", in contrapposizione ai "*centri aperti*", in quanto, in questi luoghi, lo straniero non può liberamente lasciare la struttura (G. Campesi,

rappresentino un campione significativo, anche in considerazione della loro lunga esperienza professionale nel settore a stretto contatto con le pratiche del diritto dell'immigrazione e dei centri di detenzione amministrativa.

⁶ Questa riforma è stata oggetto ovviamente anche delle interviste agli avvocati spagnoli.

2013).

Secondo i dati reperibili sul sito del Ministero dell'Interno, i centri di permanenza per il rimpatrio in Italia sono dislocati presso le città di Bari, Brindisi, Caltanissetta, Gradisca d'Isonzo (GO), Macomer (NU), Palazzo San Gervasio (PZ), Roma, Trapani e Torino⁷. A questi si deve aggiungere il Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Via Corelli (Milano), che è stato riaperto il 28 settembre 2020 dopo un lungo periodo di chiusura (Garante Nazionale, 2019-2020).

Sebbene in Italia l'ossatura del diritto dell'immigrazione venga tracciata con la legge n. 39/1990, detta legge Martelli, che delinea i tratti dell'odierna disciplina del soggiorno degli stranieri, la definitiva normalizzazione della detenzione amministrativa arriva in Italia con la legge 6 marzo 1998 n. 40. È infatti la cosiddetta legge Turco-Napolitano, successivamente confluita nel D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (c.d. Testo Unico Immigrazione e TUI), il primo intervento organico in tema di immigrazione. All'impianto iniziale si susseguono nel tempo una serie di interventi normativi che generalizzano l'impiego dell'espulsione con accompagnamento alla frontiera (piuttosto che l'intimazione allo straniero di lasciare il territorio nazionale entro un termine breve) ed aumentano la durata dei termini massimi di trattenimento.

Da un massimo di trenta giorni quale era inizialmente, il termine è variato nel tempo in relazione a diverse scelte politiche (V. Ferraris, 2021), venendo oggi di nuovo elevata a diciotto mesi (così come tra il 2011 ed il 2013) stante la recente riforma effettuata dal decreto-legge 124/2023. In tal modo, la durata massima del trattenimento raggiunge nuovamente il limite massimo ammesso dalla direttiva 2008/115/CE (c.d. *direttiva rimpatri*), che disciplina la materia a livello europeo e ne prevede l'utilizzo come *extrema ratio*.

Per ciò che riguarda gli aspetti concreti della gestione dei centri, occorre tenere in considerazione il fatto che, a differenza di ciò che accade con le disposizioni dell'ordinamento penitenziario, nel caso della detenzione nei C.P.R. la regolamentazione dei servizi è spesso disciplinata da fonti secondarie (ad esempio, regolamenti e capitolati d'appalto), lasciando così ampio margine a pratiche discrezionali (Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili, 2021). A tal proposito, nel 2014 è stato emanato il decreto del Ministro dell'Interno del 20 ottobre 2014 n. 12700, che ha istituito il regolamento per l'organizzazione e la gestione dei Centri di identificazione ed espulsione – anche detto Regolamento unico C.I.E. Regolamento recentemente sostituito con la direttiva del Ministero dell'Interno datata 19 maggio 2022.

Il trattenimento presso tali centri è

⁷ Peraltro, il centro torinese è attualmente chiuso per lavori di ristrutturazione.

una misura di privazione della libertà personale cui si può ricorrere nei procedimenti di rimpatrio, quando non si può procedere con immediatezza all'accompagnamento alla frontiera in esecuzione dei provvedimenti di espulsione e di respingimento differito, così come disciplinati dal Testo Unico Immigrazione, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento.

In questi casi, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto, per il tempo strettamente necessario, presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino, rispettando le cadenze temporali previste dall'articolo 13 della Costituzione, in quanto la sentenza della Corte costituzionale del 10 aprile 2001 n. 105, vincola il trattenimento amministrativo alle garanzie previste a tutela della inviolabile libertà personale. Di conseguenza, entro quarantotto ore dall'adozione del provvedimento restrittivo, il questore presenta la richiesta di convalida al Giudice di pace o al Tribunale competente (nel caso in cui il trattenuto sia un richiedente protezione internazionale, come *infra*). Gli atti vengono così trasmessi al giudice competente che, nelle successive quarantotto ore, deve esaminare i presupposti del trattenimento per decidere se convalidare o meno la misura (A. Praticò, 2021).

Uno degli aspetti più controversi in merito, che emerge altresì con forza dalle interviste, è proprio il ruolo del giudice di pace nel contesto della detenzione amministrativa. Con l'emanazione del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, infatti, la competenza della procedura di convalida del provvedimento detentivo viene affidata al giudice onorario istituito nel 1995 per la gestione di controversie civili di valore economico ridotto e reati di facile valutazione (con non poche critiche in merito).

Ad altra normativa, precisamente il D.lgs. 18 agosto 2015 n. 142, sottostà la detenzione amministrativa del richiedente protezione internazionale, su cui non ci si soffermerà in questa sede. Basti osservare, per ciò che qui interessa, che la normativa rinvia al D.lgs. 286/1998 che si applica in quanto compatibile e che la competenza a decidere in ordine alla convalida e alla proroga del trattenimento del richiedente protezione, ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. c), D.L. 13/2017, convertito nella legge 46/2017, è, invece, della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE, istituita presso il tribunale ordinario del luogo nel quale ha sede la Corte d'Appello (B. Cattelan, 2021) e, quindi, affidata alla magistratura togata⁸.

⁸ Si noti che, ex art. 1-*bis*, decreto-legge 241/2004, convertito in legge 271/2004, è altresì competente il tribunale ordinario, sezione specializzata, anche nei confronti di chi ha pendente un giudizio inerente al diritto all'unità

4. I *Centros de internamiento de extranjeros* (CIE) in Spagna

È noto come l'impostazione del trattenimento amministrativo sia ormai utilizzata in quasi tutti i Paesi dell'Unione europea; anche in Spagna questo è divenuto, nel tempo, uno dei principali strumenti di gestione dell'immigrazione irregolare. I *Centros de internamiento de extranjeros* nel contesto iberico costituiscono l'unico caso di privazione della libertà personale per commissione di un'infrazione amministrativa (Á. Solanes Corella, 2016). Attualmente esistono sette CIE sul territorio spagnolo: *Zona Franca* a Barcellona, *Barranco Seco* a Las Palmas, *Hoya Fría* a Tenerife, *Aluche* a Madrid, *Zapadores* a Valencia, *Sangonera la Verde* a Murcia e *La Piñera* ad Algeciras⁹ (Servicio Jesuita a Migrantes España, 2019).

Per ciò che riguarda l'aspetto normativo, queste particolari strutture detentive sono state disciplinate in Spagna per la prima volta dall'articolo 26 della legge organica 7/1985 sui Diritti e le Libertà degli

Stranieri e organizzate successivamente con l'emanazione di regolamenti ed ordini ministeriali che ne specificano il funzionamento. La regolamentazione degli aspetti più importanti del funzionamento dei centri si è però sviluppata tramite l'emanazione di altre leggi organiche¹⁰. Giova brevemente sottolineare il significato di legge organica: essa costituisce infatti una categoria intermedia tra le leggi ordinarie e la Costituzione (prevedendo una maggioranza rafforzata per la loro approvazione), che in Spagna riguarda lo sviluppo di progetti di legge relativi ai diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli statuti di autonomia, il regime elettorale e le altre materie previste dalla Costituzione (E. Palici Di Suni Prat, 2020), a sottolineare la rilevanza della normativa in termini di gerarchia delle fonti.

Con il *Real Decreto* 162/2014 del 14 marzo è stato disciplinato il regolamento di funzionamento dei CIE, dando concretezza al regime interno in modo specifico ed attraverso una norma con rango di regio decreto, sostituendo definitivamente l'*Orden del Ministerio de la Presidencia* del 22 del

familiare o di autorizzazione all'ingresso e/o al soggiorno del familiare di minore straniero ex art. 31, comma 3 del Testo Unico Immigrazione (Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili, 2021).

⁹ Talvolta si annovera anche un ottavo centro in Spagna, ovvero il *Matorral* a Fuerteventura; molti non lo includono, però, nella lista per la sua realtà a tratti ibrida tra centro chiuso e centro aperto.

¹⁰ Tra queste occorre ricordare la Legge organica 4/2000 sui diritti e le libertà degli stranieri e sulla loro Integrazione sociale, poi modificata dalle Leggi Organiche 8/2000 del 22 dicembre, 11/2003 del 29 settembre, 14/2003 del 20 novembre e 2/2009 (a questa normativa complessivamente intesa faremo, di seguito, riferimento tramite la locuzione "*Ley Organica de Extranjería*" o "*LOEx*") ed il Regio Decreto 557/2011 contenente il Regolamento di esecuzione della Legge organica 4/2000 dopo la sua riforma con la Legge organica 2/2009 (J. Ríos, E. Santos, C. Almeida, 2014).

febbraio 1999, fino a quel momento in vigore (J. Ríos, E. Santos, C. Almeida, 2014).

Tali spazi, di competenza del Ministero dell'Interno, hanno il compito di custodire gli stranieri per garantirne l'espulsione. La normativa, a tal fine, consente al “giudice istruttore” (“*juez de instrucción*”) di disporre, come misura cautelare connessa all'esame o all'esecuzione di un fascicolo aperto in conseguenza all'integrazione di determinati motivi di espulsione, il trattenimento degli stranieri in luoghi che non avessero carattere penitenziario (da cui la contraddizione insita all'istituto, che sembra manifestarsi, in maniera diversa, nei diversi ordinamenti che lo prevedono). Il *Juez de Instrucción* è giudice incaricato, tra le altre funzioni, di indagare sui casi di reati per i quali sono competenti i tribunali provinciali o i tribunali penali¹¹. Le sue funzioni sono definite dalla legge organica 6/1985, de 1 de julio, del *Poder Judicial*, in cui si prevede all'art. 87, comma 2, che *los juzgados de instrucción* siano “*responsabili dell'autorizzazione all'internamento degli stranieri nei centri di trattenimento, nonché del controllo della loro permanenza in questi centri e nelle camere di ammissione alla frontiera. Esaminano anche le petizioni e i reclami presentati dai detenuti nella misura in cui riguardano i loro diritti fondamentali*” (trad. mia). Spetta, di fatto, a questo giudice valutare il carattere eccezionale del trattenimento che, ai sensi di legge, si applica

solo se strettamente necessario e valutando l'esistenza di altre misure cautelari per garantire l'eventuale allontanamento, ex art. 61 LOEx (Á. Solanes Corella, 2016). Il trattenimento assume, quindi, nel contesto iberico uno scopo principalmente preventivo e cautelare, volendo garantire la presenza dello straniero durante l'istruzione del fascicolo amministrativo e l'esecuzione del provvedimento di espulsione, che può più precisamente essere giuridicamente inquadrato nelle casistiche di *expulsión*, *retorno* o *devolución* a seconda delle casistiche che portano all'espulsione disciplinate dalla LOEx.

In ogni caso, occorre evidenziare che la maggior parte dei trattenimenti in Spagna deriva dall'apertura del fascicolo per una delle infrazioni previste dagli artt. 53, 54 e 57 della LOEx, ovvero per “*ritrovarsi irregolarmente in territorio spagnolo, non avendo ottenuto la proroga del soggiorno, non avendo ottenuto l'autorizzazione di soggiorno o essendo scaduta da più di tre mesi e a condizione che l'interessato non abbia chiesto il rinnovo di quest'ultima nel termine previsto dalla normativa*” (infrazione grave ex art. 53, par. 1, lett. a della LOEx) (cfr. J. Ríos, E. Santos, C. Almeida, 2014).

In questi casi, *l'instructor*, agente di polizia incaricato delle indagini penali sotto la direzione del procuratore, chiede al *Juez de Instrucción* presso la corrispondente *Audiencia*

¹¹ È il “*Juez al que corresponde, entre otras funciones, instruir las causas por delitos para cuyo enjuiciamiento son competentes las audiencias provinciales o los juzgados de lo penal*” (Diccionario panhispánico del español jurídico, 2022).

*provincial*¹², di disporre l'ammissione dello straniero in un *Centro de internamiento de extranjeros*, attraverso un *procedimiento de incoación de solicitud de medida cautelar de internamiento*, in attesa dell'esame di tale fascicolo. Il giudice, sentiti l'interessato e il *Ministerio Fiscal* (Pubblico Ministero)¹³, statuisce con ordinanza motivata che, conformemente al principio di proporzionalità, tiene conto delle circostanze concomitanti e, in particolare, del rischio di non comparizione per mancanza di domicilio o di documenti d'identità, delle azioni dello straniero volte ad ostacolare o ad evitare l'espulsione, nonché dell'esistenza di precedenti condanne o sanzioni amministrative e altri procedimenti penali o sanzioni amministrative pendenti, ex art. 62 LOEx. Il trattenimento è mantenuto per una durata massima di sessanta giorni e qualora non sussistano più le condizioni di cui sopra, lo straniero è immediatamente rilasciato dall'autorità amministrativa che lo detiene, informandone il giudice che ha autorizzato il suo trattenimento. Analogamente, la cessazione del trattenimento e l'immediata liberazione dello straniero possono essere disposte dal giudice, d'ufficio o su iniziativa di una parte o della procura.

Il trattenimento, per una parte della dottrina spagnola una misura *sui generis*, oltre

a comportare la partecipazione dell'organo amministrativo, che è competente nel gestire le procedure di *expulsión, retorno* o *devolución*, implica la partecipazione dell'autorità giurisdizionale appartenente all'ordine penale, con il *juez de instrucción*, che deve stabilire se autorizzare la privazione della libertà di una persona che ha commesso un'infrazione amministrativa (J. M. Lora Crovetto, 2017). Per questo motivo, secondo alcuni studiosi dovrebbe essere la giurisdizione contenziosa-amministrativa ad occuparsene, dato che è altresì la giurisdizione competente a conoscere eventuali ricorsi contro l'espulsione (Martínez Pardo in J. M. Lora Crovetto, 2017). In questo si distingue dal contesto italiano, dove il trattenimento è accordato da una giurisdizione civile, attraverso il Giudice di pace o il Tribunale civile Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE in caso di richiedente protezione internazionale.

Mentre in Italia manca una supervisione giuridica sul trattenimento, il contesto iberico prevede il ruolo del *juez de control* tramite la riforma attuata dalla legge organica 2/2009 che implementa il regime di garanzie e controllo giuridico dei centri. In merito, ai sensi dell'art. 62-*bis* novellato

¹² L'*Audiencia provincial* è organo giurisdizionale che svolge funzioni in materia civile e penale (J. Ríos, E. Santos, C. Almeida, 2014).

¹³ Il *Ministerio Fiscal* svolge, a differenza di ciò che accade in Italia, un ruolo fondamentale nei momenti più importanti della detenzione amministrativa nel *CIE*, ovvero quello che precede il trattenimento e poi quello del soggiorno nello stesso.

(LOEx), viene altresì riconosciuto il diritto dei trattenuti di entrare in contatto con organizzazioni non governative, nazionali e internazionali di protezione degli immigrati e il diritto di queste di visitare i centri. Viene prevista l'immediata liberazione dello straniero da parte dell'autorità amministrativa che lo detiene quando cessino le circostanze che hanno motivato la misura cautelare di trattenimento, fatto salvo la comunicazione di tale circostanza all'Autorità giudiziaria successivamente. Inoltre, la *Disposición Adicional Tercera* della riforma del 2009 stabiliva l'esplicito mandato diretto al Governo di approvare, entro sei mesi, un regolamento che sviluppasse il regime del trattenimento degli stranieri sostituendo l'ormai datato *Orden Ministerial* del 1999. Nonostante l'arco temporale si sia poi esteso a cinque anni, il vuoto è stato colmato con il *Real Decreto* 162/2014, norma di rango regolamentare di cui già si è detto, che incorpora diversi aspetti previsti dalla normativa spagnola e dalla Direttiva 2008/115/CE in maniera molto più dettagliata, si ritiene, di ciò che fanno i rispettivi Regolamenti del 2014 e 2022 italiani in merito ai diversi aspetti che regolano le condizioni del trattenimento.

In Spagna la direzione, il coordinamento, la gestione e l'ispezione dei centri sono di competenza del Ministero dell'Interno, così come il coordinamento tra i servizi prestati privatamente e il direttivo che risponde al Ministero dell'Interno nei *Centros de internamiento de extranjeros* è

organizzato sulla base di una regolamentazione estremamente simile a quella che opera nel settore carcerario (J. Ríos, E. Santos, C. Almeida, 2014). Ampii poteri sono attribuiti al direttore del centro, appartenente al Corpo Nazionale di Polizia, a cui il RD 162/2014 attribuisce il ruolo di garante dell'esercizio dei diritti delle persone trattenute, del corretto funzionamento del centro, della sua sicurezza e del mantenimento dell'ordine nello stesso (J. Ríos, E. Santos, C. Almeida, 2014). Il testo normativo, oltre a regolare precisamente la struttura gerarchica e organizzativa del centro, disciplina inoltre le modalità di formazione del personale del centro, prevedendo che la *Dirección General de la Policía* promuova lo svolgimento di attività formative rivolte ai funzionari del *Cuerpo Nacional de Policía* e degli altri funzionari ed impiegati pubblici al servizio nei centri in materia di diritti umani, sintomo di maggiore sensibilità in merito al rispetto dei diritti delle persone trattenute.

5. La gestione dei centri in Italia e in Spagna

Il *Cuerpo Nacional de policía*, attraverso la *Comisaría General de Extranjería y Fronteras*, attraverso, a sua volta, la *Brigada Provincial de Documentación y extranjería* e diversi gruppi operativi, gestisce tutto ciò che riguarda la sicurezza e la sorveglianza del centro, nonché la pratica di allontanamento ed il soggiorno ed ha il compito di controllare l'ingresso e l'uscita dal territorio nazionale di soggetti

spagnoli e stranieri nonché di prevenire, perseguire e indagare sulle reti di immigrazione clandestina. L'aspetto assistenziale deve essere curato, invece, da personale specializzato che sia esterno al Corpo di polizia: data la natura di questi servizi, la normativa vigente prevede che i vari organi del Ministero dell'Interno, in quanto dipartimento responsabile dei centri, possano concludere accordi o convenzioni con enti, istituzioni od organizzazioni, di carattere pubblico o privato. Di conseguenza, solo alcuni servizi vengono normalmente privatizzati, tra i quali la cucina, l'assistenza sanitaria e l'assistenza sociale. Come accennato sopra, la coordinazione del lavoro tra i membri della *Comisaría General de Extranjería y Fronteras* ed i rappresentanti degli enti che hanno sottoscritto un accordo con il Ministero dell'Interno è organizzata attraverso incontri periodici con una regolamentazione estremamente simile a quella che opera nel settore carcerario, per coordinare l'azione dei diversi soggetti che lavorano presso i centri e contribuire al coordinamento e al miglioramento dei servizi sanitari, assistenziali e sociali (J. Ríos, E. Santos, C. Almeida, 2014).

Tale organizzazione si distingue da quella italiana, perché la legge 40/98 (Turco-Napolitano) ha introdotto un sistema per cui, sebbene sotto la responsabilità del Ministero dell'Interno, i centri sono quasi interamente gestiti da soggetti privati, enti gestori che sono spesso grandi multinazionali esperte

nel settore detentivo. Le Prefetture italiane, infatti, ai sensi dell'art. 22, D.P.R. 394/1999, sono responsabili per l'amministrazione dei centri, ma al fine di coordinare la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri di prima accoglienza e dei C.P.R., tramite il sistema del capitolato d'appalto, possono affidare gli stessi ad enti privati (A. Valenti, 2019).

Purtroppo, però, "l'aggiudicazione dell'appalto avviene grazie al ribasso effettuato nell'offerta economica e in sede di esecuzione del contratto sembrano mancare efficaci controlli da parte della stazione appaltante" (V. Ferraris, 2021, p. 6), facendo sì che il risparmio economico incida sui servizi offerti. In Italia solo la gestione della sicurezza e gli altri aspetti relativi all'ordine pubblico sono rimasti pubblici, vedendo la commistione di organi eterogenei nella gestione delle strutture: "il Questore, d'intesa con il Prefetto, sentito il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, adotta i provvedimenti e le misure occorrenti per la tutela dell'ordine e della sicurezza all'interno del Centro e per impedire indebiti allontanamenti degli stranieri [e] il servizio di vigilanza esterna è svolto da personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, unitamente ove previsto, a personale delle Forze Armate" (Direttiva del Ministero dell'Interno, 19 maggio 2022, art. 11).

Tutti gli altri servizi sono andati incontro ad un processo di privatizzazione,

seguendo una tendenza dapprima appartenente al solo mondo del *common law* (in particolare Stati Uniti, Regno Unito e Australia) e successivamente anche a quello dell'Unione Europea. Si ritiene che una delle criticità di tale pratica, in un settore così delicato quale quello che si occupa di privazione del bene più prezioso, la libertà personale, è che la tendenza al risparmio dello Stato spesso porti, di fatto, a servizi di bassa qualità (A. Valenti, 2019), che non fanno che peggiorare la già delicata situazione che si trovano a dover affrontare le persone trattenute. Altro grave rischio è che questa pratica possa nascondere la volontà di non assumere piena responsabilità degli eventi più critici che accadono all'interno delle strutture.

6. Il reclamo sulle condizioni del trattenimento in Italia

Veniamo ora ad esaminare, anche attraverso l'ausilio delle dichiarazioni degli intervistati, gli strumenti giuridici previsti dai due ordinamenti per garantire i diritti delle persone trattenute.

Per quanto riguarda l'Italia, le scarse garanzie accordate ai soggetti trattenuti hanno spesso portato attivisti, politici e giornalisti ad esprimersi in maniera molto critica. Nella condizione di soggezione alla forza pubblica e costrizione in cui vivono i soggetti trattenuti, è fondamentale potenziare la loro voce anche perché vivono in uno stato d'isolamento che la maggior

parte degli otto avvocati intervistati ritiene essere più penalizzante di quella che si vive nella struttura carceraria.

In tale prospettiva, assume un ruolo fondamentale il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, organismo statale indipendente che si occupa di monitorare i luoghi di privazione della libertà generalmente intesi. Nell'ambito della detenzione amministrativa l'articolo 8 paragrafo 6 della Direttiva 2008/115/CE prevede, infatti, che ogni stato membro si doti di un meccanismo di monitoraggio dei rimpatri forzati. Questo onere a lungo non è stato messo in atto dalla normativa italiana che solo a seguito dell'avvio della procedura d'infrazione dell'Unione Europea ha designato il Garante nazionale come organo di monitoraggio dei rimpatri forzati, diventato operativo dal 2016.

Sebbene garanzia di maggior tutela, nella sua qualità di osservatore terzo ed indipendente, la maggior parte dei soggetti intervistati ritengono che l'effettività del controllo del Garante nel contesto della detenzione amministrativa sia discutibile per una serie di motivi, tra cui anche il fatto che la sua attività si concretizza nella realizzazione di ispezioni, in genere, "di carattere annuale, che evidentemente non soddisfano appieno il bisogno di controllare il rispetto delle Convenzioni" (A. Valenti, 2019, p. 66).

In un secondo momento, il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito, con

modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, ha introdotto un nuovo potere di raccomandazione in capo all'istituto di garanzia. Infatti, l'articolo 14 comma 2-*bis* del D.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, così come recentemente modificato, prevede che sul modello del reclamo non giurisdizionale ex articolo 35 dell'ordinamento penitenziario (introdotto nel 2013), anche il soggetto trattenuto abbia la possibilità di sporgere reclamo al Garante nazionale e ai Garanti territoriali.

Occorre evidenziare che, in ambito di detenzione penale, al magistrato di sorveglianza sono attribuite funzioni di vigilanza ed intervento per eliminare eventuali violazioni dei diritti dei soggetti detenuti. Il reclamo giurisdizionale così strutturato, se accolto, consente di ottenere l'annullamento del provvedimento o l'eliminazione della condotta pregiudizievole dell'amministrazione, rafforzando il controllo di legalità sulla gestione dell'esecutività penitenziaria. Nel trattamento amministrativo, invece, un reclamo così strutturato non è stato introdotto: la nuova regolamentazione, costituita dalla Direttiva del Ministero dell'Interno datata 19 maggio 2022, che ha sostituito il vecchio Regolamento del 2014 prende atto della novità legislativa prevedendo all'articolo 10 che: "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". La trasmissione di tale reclamo non ha natura giurisdizionale, a differenza di quello ai sensi dell'art. 35-*bis* della Legge sull'ordinamento penitenziario, ed avviene, a cura dell'Ente gestore, con la tempestività consentita dalla modalità di presentazione del reclamo. Inoltre, l'amministrazione interessata non è vincolata al rispetto delle raccomandazioni del Garante e, nei casi di diniego, ha l'unico onere di comunicare il proprio dissenso e le relative motivazioni nel termine di trenta giorni dalla stessa.

In questo modo, il reclamo rimane tendenzialmente "*sulla carta*", poiché il provvedimento emesso dal Garante a conclusione del procedimento di reclamo non è giuridicamente vincolante: è inutile dire che in caso di inerzia dell'amministrazione non sono previste conseguenze di alcun genere, né vi sono procedure per ottenere l'annullamento dell'atto lesivo o rimedi compensativi che esistono invece per la detenzione in carcere.

Di tutti i soggetti intervistati nessuno ha ritenuto che il reclamo al Garante nazionale o ai Garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale possa effettivamente costituire un modo per denunciare le violazioni di diritti che avvengono nel centro e questo per

diversi motivi. Nell'esperienza di A.¹⁴ nessun trattenuto ne ha fatto uso, né è parso fosse a conoscenza della possibilità di farlo. Per B. è *“totalmente inutile”*: mi spiega di non aver mai nemmeno incontrato un Garante durante tutta la sua attività forense, perché non ha nessun tipo di potere decisionale, e ritiene, dunque, che non possa fare *“assolutamente nulla”* in relazione alla violazione dei diritti. La sua visione, anzi, è che figure istituzionali del genere siano ipocrite nella loro stessa definizione ed è molto scettico e, a tratti, inquieto, quando parla della funzione che i Garanti in generale hanno: *“Vanno lì, li sgridano, dicono: ah, ma si dovrebbe fare così, sarebbe meglio fare così, se ne vanno con la coscienza pulita: aiuto dell'assistito pari a zero. Ogni tanto si interessano un po' di più e chiamano l'avvocato, gli dicono: eh, ma sta male... sta male: eh sì, quindi?”*. B. ritiene che questo tipo di figure non rappresentino un'autorità che i trattenuti percepiscono come un'autorità che li tuteli. Anche C. dimostra scarsa considerazione di questo ruolo: *“Non ho nessuna stima del garante dei detenuti (parla con tono deciso), dei garanti... sono dei burocrati, dei politici [...] che pensano solo a farsi fichi sulla stampa: per me il garante dei detenuti andrebbe abolito”*.

Queste dichiarazioni molto forti, evidentemente rivolte alla posizione istituzionale del Garante in sé piuttosto che alle singole persone che ricoprono questo ruolo, esprimono l'idea che questa figura

serva principalmente a placare le richieste di chi esige maggiori tutele per i trattenuti, più che a tutelarli effettivamente, come se servisse *“a farsi immagine, a farsi pubblicità”* (C.).

C mi racconta di aver avuto a che fare, nella sua esperienza lavorativa, con il Garante regionale e con diversi Garanti comunali e usa espressioni molto vivaci per esprimere la propria sfiducia, sottolineando che a nessuno dei suoi trattenuti sia mai servito davvero a qualcosa. Per lui anzi, un reclamo del genere sarebbe dannoso, perché servirebbe a mascherare una lacuna molto importante, quella di un effettivo controllo giurisdizionale sul trattenimento: *“mettano il reclamo giurisdizionale alla magistratura di sorveglianza”*.

Per D. ed E. il punto critico è un altro, ovvero che questo strumento sia stato formalizzato, ma nella prassi non sia praticamente accessibile. D. mi fa un esempio: *“al C.P.R. non si possono usare le penne e quindi... nel C.P.R. non c'è un luogo in cui fisicamente lasciare, far conservare o custodire una segnalazione. Quindi io dovrei, ipoteticamente, denunciare un abuso da parte della Polizia, consegnando alla Polizia un reclamo scritto, facendomi consegnare una penna, facendomi consegnare un foglio”*.

Questi banali ostacoli materiali, con motivazioni simili a quelle inerenti il ritiro del telefono, sono giustificati da motivazioni di

¹⁴ Al fine di garantire il totale anonimato dei soggetti coinvolti, gli otto avvocati italiani intervistati sono identificati con una lettera dell'alfabeto dalla A alla F.

ordine pubblico e sicurezza, ma di fatto vanificano una serie di diritti previsti astrattamente. D. mi racconta che, proprio per ovviare a questa difficoltà, ci sarebbe stata qualche trattativa per poter inserire una sorta di punto di raccolta degli esposti al Garante all'interno del centro, ma sottolinea che esso non sia un luogo consono per mettere in atto un meccanismo simile: c'è una *“presenza interforze che, anche dal punto di vista visivo e simbolico, è fortemente intimidatoria, perché ci sono ottanta persone, a turno, tra Polizia, Carabinieri, Finanza ed Esercito...”*.

Nel Libro Nero del C.P.R. redatto da ASGI leggiamo, a conferma di quanto sopra, che *“le autorità (...) evitano accuratamente di tenere un registro degli eventi critici o di istituire una procedura di reclamo, garanzie minime di tutela e trasparenza. Ogni cosa, nel centro, è riservata alla gestione silenziosa della pubblica amministrazione”* (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, 2021).

Per far diventare la figura del Garante un autentico interlocutore occorrerebbe *in primis* fornire delle informazioni sulle sue funzioni, in quanto si tratta di un organismo che opera saltuariamente con delle visite e quindi è necessario che il trattenuto ne comprenda l'utilità per potergli confidare violazioni avvenute nel contesto detentivo. Non occorre, infatti, mai dimenticare che il C.P.R. è un luogo di *“esercizio di diffidenza e di sospetto che noi stessi avvocati misuriamo su noi stessi, quando parliamo con le persone; quindi, è molto complicato riuscire a raccogliere queste denunce,*

queste testimonianze, questi reclami” (D.).

La percezione di D. è che non solo la società civile, bensì la magistratura stessa non sia molto attenta alle questioni inerenti al trattenimento. Un'eccezione, mi dice, è quella dell'indagine nata a seguito del suicidio di Mamadou Moussa Balde, guineano di 23 anni morto suicida a inizio 2021 nel Centro di Torino, in cui si trovava perché sprovvisto di regolare permesso di soggiorno (V. Ferraris, 2021). In merito a tale avvenimento, commenta: *“Questa potrebbe essere un'occasione per... non tanto per avere una soluzione che non è possibile; se penso, al di là di una certa soglia, l'unica soluzione è la chiusura; però la maggiore pressione esercitata nei confronti della pubblica amministrazione potrebbe forse modificare alcune delle prassi... Se il Ministero fosse consapevole, questo potrebbe portare, magari, a condizioni di vita meno afflittive”* (D.).

Anche E. insiste sul fatto che il primo ostacolo all'effettività dei diritti consiste nel non aver istituito una procedura per i reclami: *“Hai diritto di fare reclamo, ma non si sa come fisicamente puoi fare reclamo”*. Anche a causa delle disfunzioni pratiche di cui si è detto, mi spiega che le poche volte che lo ha fatto è stato sostanzialmente per sua iniziativa: *“Sono andato lì, abbiamo scritto insieme, gliel'ho fatto firmare e poi l'ho mandato al garante; ma il senso del reclamo al garante è anche che non c'è la necessità di avere un avvocato ... così dovrebbe essere!”* (E.).

Da questo punto di vista, il Garante potrebbe contribuire a migliorare le

condizioni del trattenimento solo laddove vengano promosse consuetudini e pratiche uniformi sull'intero territorio nazionale. È proprio in questo contesto che si inserisce la proposta, delle cliniche legali dell'Università di Torino in collaborazione dei Garanti locali, di istituire prassi omogenee, utilizzando moduli predefiniti, prestampati e tradotti nelle lingue più diffuse da far compilare in spazi entro la struttura detentiva in cui sia possibile scrivere la propria istanza in una condizione di sufficiente *privacy* (B. Giors, L. Scomparin, 2021).

Al di là delle criticità del reclamo, tuttavia, per tutti gli intervistati il limite insormontabile si trova nel fatto che esso si rivolga a organi (il Garante nazionale, regionale o comunale) che, non avendo diretti poteri coercitivi, “*non sono un organo di garanzia reale*” (E.), in quanto l'amministrazione non ha alcun obbligo di adeguarsi alle loro richieste.

Sebbene si valuti positivamente la presenza di una figura terza nei centri di permanenza per il rimpatrio, rappresentando un osservatore autorevole ed indipendente, si pensa altresì che questo tipo di reclamo possa fungere da base per semplici raccomandazioni, senza incidere seriamente sulle violazioni dei diritti. “*Il garante avrà un ruolo importante quando avrà una struttura para giurisdizionale... quando avrà una vera indipendenza, quando ci sarà un garante nominato con maggioranze tali per cui è un soggetto probabilmente indipendente*” (C.).

Un esempio eclatante di questo limite è relativo al fatto che il Garante nazionale si sia espresso più volte negli anni, ed in maniera molto critica, sulla prassi di confinare i trattenuti con problemi sanitari nelle stanze dell'Ospedaletto del C.P.R. di Torino. Questa parte della struttura, creata teoricamente in via esclusiva all'isolamento sanitario dei soggetti trattenuti, veniva descritta dal Garante come un luogo “privo di spazi comuni”, in cui “le sistemazioni individuali sono caratterizzate da un piccolo spazio antistante la stanza con un complessivo effetto del tutto analogo a quello di vecchie sezioni di uno zoo” (Garante Nazionale, 2018, p. 5). In più recenti visite il Garante ha confermato le perplessità in merito alle modalità attuative e le motivazioni effettive dell'isolamento in questi locali (Garante Nazionale, 2019-2020), ma ciò nonostante, solo recentemente e a seguito della morte del citato Moussa Balde, tali spazi sono stati temporaneamente chiusi per una loro ristrutturazione.

Del resto già nel 2015, con il caso Khlaifia, la seconda sezione della CEDU aveva condannato lo Stato italiano per violazione dell'art. 13 (Diritto a un ricorso effettivo) in combinato disposto con l'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (Divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti), dopo aver accertato che non vi fosse per i ricorrenti tunisini, trattenuti nel 2011 nel Centro di primo soccorso e accoglienza di Lampedusa, un ricorso effettivo per lamentare l'esistenza di

trattamenti inumani o degradanti (B. Giors, L. Scomparin, 2021).

Di conseguenza, la mancanza di un meccanismo di ricorso o reclamo sulle condizioni del trattenimento nel contesto della detenzione amministrativa è stata a lungo criticata da una dottrina favorevole all'introduzione di un rimedio simile a quello introdotto nel 2013 nell'ordinamento penitenziario (B. Giors, L. Scomparin, 2021)¹⁵. In tal modo, ai detenuti è stata data la possibilità di notificare “al magistrato di sorveglianza situazioni di attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei loro diritti, derivanti da inosservanza di leggi o regolamenti ad opera dell'amministrazione” (B. Giors, L. Scomparin, 2021, p. 2). Il Garante Nazionale stesso ha ripetutamente sottolineato l'importanza di attuare un'analogia riforma nel contesto della detenzione amministrativa, ma al momento l'unico rimedio introdotto è quello giuridicamente non vincolante di cui si è detto.

7. Il *juez de control* spagnolo

Descritte le carenze del sistema italiano, vediamo ora come si inserisca su questo tema la figura del *juez de control*

spagnolo, organo di reclamo che opera nei *Centros de internamiento de extranjeros* in Spagna che ho avuto modo di intervistare e di osservare nell'adempimento delle sue funzioni durante un incontro con i trattenuti, presso il *CIE* di Valencia.

Il *juez de control* di Valencia, Francisco de Asís Silla Sanchis, giudice titolare del *Juzgado de Instrucción número 3 de Valencia* e responsabile della sorveglianza del *Centro de Internamiento de Extranjeros de Zapadores* (CIE di Valencia), afferma di essere stato nominato d'urgenza e a titolo provvisorio nel gennaio 2010, per poi assumere la carica definitivamente e ricoprirla fino ad oggi. La norma affida al *juez de control* “il controllo del soggiorno degli stranieri nei centri di trattenimento” (trad. mia), prevedendo che l'istituto del *juez de control* sia attribuito al *juez de instrucción* del luogo in cui si trovano i trattenuti. A proposito, la *Ley de Extranjería* contempla la separazione dei poteri giudiziari, poiché prevede che il giudice competente a ordinare il trattenimento sia il *juez de instrucción* del luogo in cui avviene l'“arresto” della persona, mentre il giudice competente per sorvegliare le condizioni di trattenimento e ricevere le eventuali petizioni che potrebbero presentarsi al riguardo è il giudice del luogo in cui si trova il centro di trattenimento (J. M. Lora Crovetto, 2017).

¹⁵ Come noto, nel contesto penitenziario italiano il solo reclamo previsto all'articolo 35 della legge penitenziaria era, in precedenza, il reclamo generico, senza natura giurisdizionale. A seguito della sentenza CEDU Torreggiani dell'8 gennaio 2013, il legislatore è intervenuto inserendo nell'ordinamento penitenziario il reclamo giurisdizionale al magistrato di sorveglianza con l'art. 35-*bis* (G. Giostra, 2015), con effetto preventivo e per inserire dei rimedi risarcitori conseguenti alla violazione dell'articolo 3 della CEDU nei confronti di soggetti detenuti e con l'art. 35ter della Legge sull'ordinamento penitenziario.

Quest'ultimo ha la funzione principale di assistere ed incanalare le denunce di violazioni dei diritti fondamentali degli stranieri trattenuti, nonché di effettuare visite o ispezioni nei CIE ed è figura di derivazione penalistica, assimilabile a quelle previste per la detenzione carceraria (J. Ríos, E. Santos, C. Almeida, 2014).

Se la scelta politica italiana è stata quella di non considerare i centri per ciò che sono effettivamente e così di “*sottrarre la condizione dello straniero trattenuto all'insieme di quelle garanzie che né il diritto penale, sostanziale e processuale, né l'ordinamento penitenziario si sognerebbero mai di negare ad un qualsiasi detenuto in prigione*” (A. Pugiotto, in D. Loprieno, 2018, pag. 96), occorre evidenziare che in Spagna l'origine della figure che maggiormente rappresentano una garanzia di tutela in questo contesto, sono di derivazione penale: “*Como mismo está aquí la figura del control, del juez de vigilancia penitenciaria y el fiscal de vigilancia penitenciaria: por lo tanto, lo que se ha hecho es una especie, mutatis mutandis, de analogía, de estas figuras*” (G.¹⁶). Analogamente, infatti, anche il *fiscal* (il Procuratore) partecipa in questo ruolo, costituendo il secondo pilastro della difesa dei diritti dei soggetti trattenuti.

7.1. La funzione

L'obiettivo con cui l'istituto del *jueces de control* è stato creato è stato quello di superare

situazioni pregiudizievoli nei confronti dei trattenuti derivanti dal fatto che fino a quel momento non vi fosse alcuna relazione tra il *jueces de instrucción* ed il trattenuto (Á. Solanes Corella, 2016). In generale i *jueces de control* non possono tendenzialmente suggerire misure alternative al trattenimento (come, ad esempio, la presentazione giornaliera o settimanale), perché il loro ruolo attiene al solo controllo delle condizioni inerenti al trattenimento strettamente inteso (intervista a J.). È invece il giudice che ha autorizzato il trattenimento che può revocare la misura in qualsiasi momento. Solo in alcuni rari casi è possibile, sulla base della sua testimonianza, arrivare ad attivare un intervento del genere da parte del *jueces de control*; nel caso in cui si verifichi una situazione estrema. Può essere il caso in cui una persona che si trovi nel CIE possa avere, per questo, delle ripercussioni sui suoi diritti fondamentali e che occorra, quindi, adottare una misura urgente. Tuttavia, come mi spiega il giudice stesso (J.), una situazione del genere, nella sua esperienza, non si è mai verificata: la normalità è che i due giudici, quello che controlla il trattenimento e chi lo autorizza, agiscano coordinandosi, proprio per accorciare la distanza tra chi convalida la misura e chi la subisce.

In questi casi, le competenze dei *jueces de control* sono parzialmente limitate, poiché possono “*conocer las peticiones y que jasque plante*

¹⁶ Con le lettere dalla F. alla H. si indicano gli avvocati spagnoli intervistati. Con la lettera J. l'intervista al *Jueces de control*.

en los internos” sui loro diritti fondamentali, ma non hanno il potere di decretare la libertà del trattenuto qualora si constati una violazione dei loro diritti. In tal caso, tale giudice può rivolgersi al direttore del centro, responsabile ultimo del suo funzionamento, e al giudice istruttore, invocando la sospensione delle condizioni che violano i diritti sino a suggerire il rilascio del soggetto interessato (J. M. Lora Crovetto, 2017).

Il Regolamento *CIE*, approvato con Regio Decreto 162/2014, prevede a tal proposito all’art. 2.3 che: “il *jueces* del centro competente per il controllo dell’istanza è tenuto a conoscere, senza ulteriore ricorso, le petizioni ed i reclami (*peticiones y quejas*) presentati dai trattenuti per quanto riguarda i loro diritti fondamentali e a visitare i centri qualora constati una violazione grave o lo ritenga opportuno” (traduzione mia). Dopo aver adito il *jueces de control* non si può, quindi, ulteriormente ricorrere alla giurisdizione contenzioso-amministrativa, perché in caso di petizioni o reclami presentati dalle persone trattenute presso i *CIE*, il *jueces de control* emana un’ordinanza inappellabile e non v’è possibilità di ricorso. Si tratta di un’anomalia giuridica che, per alcuni studiosi, costituirebbe motivo di incostituzionalità (J. Ríos, E. Santos, C. Almeida, 2014).

Inoltre, ex art. 57 (*Contención o separación preventiva de internos*), comma 7, del Regolamento del 2014, qualora il direttore del centro autorizzi delle misure straordinarie, adottate al fine di garantire la sicurezza del soggetto e/o del centro, queste

devono essere comunicate al *jueces de instruccion* e al *jueces de control* e quest’ultimo deve, il prima possibile, acconsentire al mantenimento, modifica o alla revoca dell’autorizzazione.

Il suo ruolo risulta, così, essenziale per il corretto funzionamento dei centri in applicazione dei diritti e delle garanzie previste nel Regolamento, ma anche in riferimento al periodo precedente all’emanazione di quest’ultimo, i *jueces de control*, attraverso la loro attività, si sono occupati di esigere il rispetto della legalità, rivendicando l’assistenza sanitaria di cui gli stranieri avevano bisogno, la fissazione di un orario che consentisse effettivamente le visite e l’assistenza legale ed esigendo che si agevolasse il contatto tra mondo esterno e quello interno, in particolare in riferimento alle organizzazioni sociali (Á. Solanes Corella, 2016). Infatti, “*la función del jueces de control ha sido de una enorme relevancia hasta la existencia del reglamento de los CIE*” (Á. Solanes Corella, 2016, p. 58), poiché “*a través de sus autos, fueron los encargados de exigir el cumplimiento de la legalidad y el respeto y garantía de los derechos de los internos*” (Á. Solanes Corella, 2016, p. 59).

7.2. *Quejas e peticiones*

Nella pratica i *jueces de control* rispondono, innanzitutto, ai reclami individuali circa le situazioni particolari dei soggetti privati della libertà personale e questi possono riguardare due aree diverse:

- a) reclami (*quejas*) su cattive condizioni

di detenzione. È il caso di chi, ad esempio, non abbia ricevuto le medicine di cui necessita oppure abbia subito una violenza fisica.

- b) petizioni (*peticiones*) relative alle conseguenze della privazione della libertà nella vita privata. È il caso di chi, ad esempio, abbia deciso di contrarre matrimonio e richieda di essere portato di fronte all'ufficiale di stato civile, oppure del genitore che richieda informazioni sulle condizioni del proprio figlio minore.

In secondo luogo, essi controllano più generalmente le condizioni del trattenimento - su istanza di parte o d'ufficio - ed in questo caso le decisioni sono di carattere generale, cioè incidono sul funzionamento generale dei centri. Il *juez de control* è garante anche in caso di mancato adempimento degli oneri riguardanti il diritto alla salute dei trattenuti: per esempio, nel caso in cui non sia prestata l'assistenza medica necessaria o nel caso in cui lo straniero non riesca ad ottenere copia del suo fascicolo sanitario¹⁷, ci si rivolge a lui, attraverso dei modelli specifici che danno forma al reclamo (J. Ríos, E. Santos, C. Almeida, 2014).

In merito, l'art. 19 del Regolamento del 2014 prevede che le *peticiones, quejas y recursos* potranno essere presentate, anche eventualmente attraverso l'intervento del

direttore del centro, tramite un apposito registro (*libro-registro de peticiones y quejas*), composto da formulari standardizzati e debitamente numerati, che in ogni struttura deve essere messo a disposizione dei detenuti e che le decisioni adottate, in merito, debbano essere motivate e notificate agli interessati.

Le modalità attraverso cui è possibile presentare reclami e le petizioni sono state altresì definite nel tempo tramite diverse *resoluciones judiciales* dei *jueces de control* che hanno affrontato il tema, prevedendo, per esempio, che per formulare le stesse siano forniti ai trattenuti i mezzi materiali necessari e prevedendo altresì che possano essere avanzate, oltre che dal trattenuto, anche da un "*pariente de éste, abogado, ONG o cualquier otro interesado legítimo*" (*Auto de los Juzgados de Control de Madrid, 30 de septiembre de 2011* in J. Ríos, E. Santos, C. Almeida, 2014, p. 80).

Reclami e petizioni devono essere trasmessi dal CIE al Tribunale di sorveglianza (*Juzgado de control*) entro un periodo massimo di 24 ore dal momento della consegna del reclamo o della petizione: ancora una volta, l'assistenza giuridica specializzata e il ricorso al patrocinio a spese dello Stato a condizioni ragionevoli risulta essere di fondamentale importanza dato che, anche se non è necessaria l'azione di un avvocato per la presentazione di tali reclami, spesso si tratta di persone straniere che non

¹⁷ Situazione, tra l'altro, abbastanza comune nel contesto italiano sulla base di quanto dichiarato dagli intervistati.

conoscono la normativa (J. Ríos, E. Santos, C. Almeida, 2014). Questo supporto, nel contesto di Valencia, com'è stato personalmente possibile verificare, è altresì fornito dalla *Cruz Roja*, organizzazione internazionale che agisce nel *CIE De Zapadores* occupandosi, tra le altre cose, di raccogliere le necessità dei trattenuti.

Per ciò che attiene alle loro decisioni, i *juez de control* decidono mediante “accordi governativi” (*acuerdos gubernativos*), ma dovrebbero farlo con ordinanza qualora siano lesi diritti fondamentali, il che comporterebbe la possibilità di un ulteriore ricorso dinanzi all'*Audiencia provincial*. Il controllo di tale giudice può, infatti, portare all'apertura d'ufficio di procedimenti giudiziari per la violazione dei diritti dei soggetti trattenuti ed anche portare alla giurisdizione penale in caso di lesioni o decesso (Á. Solanes Corella, 2016).

Nonostante i giudici di controllo del *CIE* di Madrid, già nel 2011, riconoscessero la facoltà in capo alle ONG ed alle associazioni di presentare denunce al *juez de control*, al Procuratore, al Difensore civico, al Ministero dell'Interno ed agli organismi internazionali per la tutela dei diritti umani, nel Regolamento del 2014 non è prevista la possibilità per le ONG, le associazioni, i familiari, parenti e avvocati, di poter presentare reclami al giudice di sorveglianza e questo, per molti, rappresenta un pericoloso vuoto normativo (J. Ríos, E. Santos, C. Almeida, 2014). Come emerso dalle interviste stesse, è attraverso la prassi

che spesso la segnalazione indiretta di ONG o avvocati attiva l'intervento del *juez de control*.

Sebbene, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti abbia espresso in passato il desiderio di ricevere le relazioni dei *juez de control* in riferimento a determinati anni, questi non redigono relazioni annuali, per cui i fascicoli aperti e trattati sulla base alle denunce dei soggetti trattenuti sono conservati presso i soli *Juzgados de Instrucción* (Á. Solanes Corella, 2016). Dalla intervista a J., risulta che i *juez de control* si incontrino a Madrid una o due volte l'anno, al fine di coordinare il loro operato a livello nazionale.

Le loro decisioni svolgono un ruolo chiave, al punto che una parte della dottrina ritiene oggi che i miglioramenti concreti apportati nei centri di trattenimento spagnoli derivino maggiormente dalle decisioni dei Tribunali di sorveglianza, piuttosto che dall'effettiva applicazione del regolamento, che avrebbe fallito nella sua funzione garantista proprio nel non incorporare adeguatamente la giurisprudenza emanata da tali tribunali (Á. Solanes Corella, 2016).

8. La testimonianza del *juez de control*

Alla domanda diretta posta al *juez de control* su come l'introduzione della sua attività abbia modificato il sistema del trattenimento, egli risponde che nei dodici anni della sua attività avrebbe percepito

un'evoluzione positiva. Racconta di visitare il CIE almeno ogni 22 giorni circa e descrive la sua funzione concretamente, raccontando di alcune misure di cui si è occupato in prima persona.

Tra i provvedimenti adottati, ricorda la chiusura del centro a causa di un'infestazione di cimici e la conseguente disinfestazione del centro (evento che riporta anche F). Inoltre, avrebbe adottato diversi *acuerdos ejecutivos* e *resoluciones* con impatto positivo, tra cui uno che prevede che nel centro non possano mai essere trattenuti meno di tre soggetti, perché questo equivarrebbe ad imporre un isolamento, ed un *protocolo anti-suicidios* che prevede una serie di cautele aggiuntive in merito alle tempistiche di isolamento di soggetti laddove ciò si renda strettamente necessario.

In particolare, nel centro di Valencia, al momento della mia visita, non sono trattenute donne, ma il giudice mi parla di un episodio risalente al 2015-2016, che lo avrebbe portato a imporre l'attuale regime. In quel periodo, sarebbero state trattenute circa cinque donne, tra l'altro usufruendo di un sistema di detenzione molto flessibile per cui *“lo único que no podían era salir del CIE”*, perché le stesse *“no plante ab anuncia jamás, ningún problema en ningún sentido”*.

Ad un certo punto però, in conseguenza al fatto che le altre donne sarebbero state rimpatriate o messe in libertà, il giudice si sarebbe reso conto che una sola di queste donne era rimasta nel CIE. Ciò

avrebbe indotto il giudice, il giorno stesso, a prevedere che non possano mai trattenerci meno di tre donne nel centro, per evitare l'isolamento: *“Sí que acordé, pues, que nunca hubiese menos de 3 mujeres en el centro, y si no, pues, en el momento en que en que fue se puesta en libertad la penúltima, pues, la última fuera también puesta en libertad”* (J.).

Questi interventi dimostrano in che modo e con quale flessibilità l'intervento del magistrato abbia potuto plasmare positivamente la realtà del CIE di Valencia, seguendone le esigenze con elasticità organizzativa, attraverso l'adozione di *acuerdos ejecutivos* e *resoluciones* che potessero concretamente migliorare le condizioni della detenzione non solo su piccola scala, ma anche nell'ottica di regolarne la gestione in maniera tale da non violare i diritti delle persone trattenute.

9. Le testimonianze degli avvocati spagnoli

Fino al 2009, *“era todo muy hermético”*, afferma con un atteggiamento critico l'avvocato F. che ne ha avuta diretta esperienza. Non potevano entrare le ONG, non sempre potevano entrare gli avvocati e non era stato ancora istituito il *juez de control*. All'epoca si supponeva che fosse la sola *fiscalía* (Procura) ad esercitare un controllo sul trattenimento, ma l'opinione di F. è che essa non fosse effettiva: *“Bueno, pues todos sabemos de que pie cojea* (n.d.r. espressione che letteralmente significa “da quale piede

zoppica” ed utilizzata per indicarne un punto debole)... *es amiguita de la policía*”.

L’istituto del *juez de control* avrebbe avuto una grande importanza, fornendo, attraverso le ordinanze, una serie di direttive alla gestione dei centri, migliorandone le condizioni, e diffondendo, con il suo lavoro, informazioni che, in caso contrario, sarebbero rimaste probabilmente celate ai più. Mi spiega F., per spiegare la non trasparenza che caratterizzava questi luoghi: *“Hasta a quella época no teníamos más cauce de información sobre lo que pasaba dentro de los CIEs que la propia delegación de Gobierno... La delegación de Gobierno, pues, te denegaba información por razones de seguridad, pues siempre. Y, a partir de ese momento, pues bueno, incluso pudimos pedir les informes e información a los jueces de control”*.

Secondo G., il lavoro del *juez de control* farebbe parte di un lento intervento che alla fine influisce anche sull’opinione pubblica ed agisce soprattutto sul regime concreto del singolo centro, perché l’autorità di un giudice è tale per cui *“Si estás violando una resolución judicial de un juez, pues puedes tener consecuencias porque eres un funcionario del Estado, donde tu primero principio es el cumplimiento de la legalidad”*.

9.1. Critiche da parte degli avvocati

Sebbene F. sostenga che l’istituzione del *juez de control* abbia avuto un impatto positivo, si ritiene critico *“con la blandura con que el juez y con el grado de credibilidad que el juez*

por sistema da a lo que le dice la policía”, spiegando, in merito all’operato della maggior parte dei *jueces de control* in Spagna, che talvolta il controllo che viene effettuato dia minor peso alle parole dei trattenuti rispetto a quelle della Polizia. In generale, secondo F., più sono le garanzie ed i controlli all’interno di questo tipo di realtà e più si avrà un miglioramento delle condizioni di vita dei trattenuti.

Anche G, in maniera analoga, sostiene che l’introduzione del *juez de control* sia stato un passo estremamente positivo, però ritiene altresì che il lavoro condotto da quello di Valencia dovrebbe essere *“más proactivo”*. La pro-attività di cui parla riguarda la capacità di effettuare un controllo rigido ed intransigente sulle vicende del centro, sottolineando che: *“Bueno, podemos hacer nos otros o que quizá así, pueda ser el Defensor del Pueblo o alguna institución: voy a las 7 de la mañana a ver el CIE; o a las 3 de la mañana. Eso sí, lo puede hacer un juez y un fiscal, o sea, la proactividad es así”*.

È forse a causa di questa mancata proattività che H., che non presta assistenza legale in senso proprio, bensì assistenza attraverso il servizio del *Servicio Jesuita a Migrantes España*, afferma di non essersi giovato particolarmente dell’attività del *juez de control* di Valencia, dichiarando che quest’ultimo non sarebbe stato, nella sua esperienza, uno strumento utile alla difesa dei diritti delle persone trattenute. H spiega, a tal proposito, che nei casi in cui l’associazione con cui lavora ha avuto notizia

di alcune irregolarità avvenute all'interno del CIE, ha presentato i reclami (*las quejas*) opportune al *juez de control* ed in nessun caso questo ha garantito la protezione delle persone coinvolte, negando per esempio l'apposita redazione di un protocollo che tendesse a evitare o prevenire l'irregolarità segnalata.

La sua critica si rivolge principalmente all'operato del *juez de control* de Valencia. “*Los jueces de Madrid, sí que es cierto que han recibido mucha más presión social del juez de control de Valencia, pero han tomado algunas determinaciones muy importantes, sobre todo de hace un par de meses ahora, en materia de requerir a la dirección del CIE, con protocolos de malos tratos, protocolos de atención médica-sanitaria... es decir, sí que se está viendo una voluntad reformadora, aunque esta nunca se a nuestra pretensión, que es abolir el CIE, pero sí que existe una voluntad reformadora en este sentido*” (H.).

La percezione generale, emersa dall'incontro con gli avvocati e dalle loro interviste, è che la maggior parte di loro riconosca l'importante rilevanza di questa figura nella vigilanza delle prassi del centro e di assistenza pratica ai soggetti reclusi. La loro opinione sull'operato precisamente del *Juzgado de control* de Valencia è invece critica a causa di una proattività che loro reputano

dovrebbe essere maggiore e che dovrebbe concretizzarsi in una propensione ad indagare assiduamente le disfunzioni del centro attribuendo credibilità alle denunce avanzate dai trattenuti.

10. Conclusioni

I dati dimostrano che dal 2009 il numero di soggetti trattenuti in Spagna è passato da 17.203 a 6.473 del 2019 (*Servicio Jesuita a Migrantes*, 2021). Se si considera altresì che nel 2009 il numero di ingressi irregolari in Spagna si aggirava tra le 5.000 e le 10.000 unità (*Servicio Jesuita a Migrantes*, 2021) e sarebbe aumentato fino ad arrivare ai 42.492 ingressi irregolari in Spagna nel 2020¹⁸, si comprende come questo dato sia più probabilmente connesso allo sviluppo di determinate politiche migratorie piuttosto che al numero di soggetti irregolari presenti sul territorio iberico. Si ritiene che l'intervento del Governo dell'epoca abbia creato le condizioni ottimali per rendere più permeabile la realtà dei *Centros*, attraverso la possibilità di accesso alle ONG e al loro conseguente impegno divulgativo, ed altresì per rendere più controllate le condizioni del soggiorno nei centri attraverso l'istituzione del *juez de control*. È plausibile che questi strumenti abbiano non solo contribuito a

¹⁸ È possibile vedere l'evoluzione del totale degli ingressi irregolari su territorio spagnolo attraverso la relazione del *Servicio Jesuita a Migrantes* del 2021: il numero degli ingressi irregolari in Spagna si è leggermente abbassato tra il 2009 ed il 2010 per poi crescere, pressoché gradualmente, fatto salvo il picco nel 2018, con 63.054 ingressi irregolari in Spagna (*Defensor del Pueblo*, 2018), fino a raggiungere i 42.492 ingressi irregolari nel 2020 (*Defensor del Pueblo*, 2021).

modificare radicalmente alcune prassi fondamentali per la garanzia dei diritti dei trattenuti nei centri ¹⁹, rendendole maggiormente conformi al dettato normativo, ma che abbiano anche analogamente influenzato la coscienza civile, attraverso la successiva narrazione dei *mass media*.

Gli anni trascorsi da allora, nonostante le difficoltà di mettere in pratica il dettato normativo, hanno mostrato a tutti gli attori coinvolti l'opportunità di questa misura, e l'effetto benefico che ha avuto per la vita di migliaia di persone (J. Ríos, E. Santos, C. Almeida, 2014). Anche in merito al periodo pandemico, la vicenda spagnola ha registrato una strategia completamente diversa da quella italiana, in cui riteniamo che la presenza dei *jueces de control* e delle organizzazioni internazionali abbiano costituito fattori determinanti per giungere ad una più attenta tutela dei diritti dei soggetti trattenuti, dimostrando che tali attori possono influire sulle politiche migratorie, restituendo priorità alle misure alternative al trattenimento e quindi portando alla diminuzione dell'utilizzo della misura.

Si ritiene che ai limiti fisiologici della detenzione amministrativa, in particolare in Italia dove una riforma analoga a quella del 2009 in Spagna non è avvenuta, si sia sovrapposto un aspetto disfunzionale

patologico che ha aggravato l'aspetto afflittivo insito in questo tipo di detenzione, con un dibattito pubblico assai flebile e con scarse capacità di pressione sulle scelte governative.

Tenendo in considerazione entrambi questi aspetti, fisiologico e patologico, la prospettiva qui proposta è molto pragmatica: il *vulnus* di diritti presente nei centri, dove si trovano soggetti a tutti gli effetti privati della libertà personale, dovrebbe essere colmato estendendo, in quanto possibile, le garanzie previste nel mondo penitenziario. Sul modello del caso spagnolo, in cui il *juez de control* è di derivazione penalistica e di uguale derivazione è la gestione dei centri (J. Ríos, E. Santos, C. Almeida, 2014). Si ritiene che l'esperienza iberica abbia mostrato una buona comunicazione e sinergia non solo tra trattenuti e *juez de control*, bensì anche tra i diversi soggetti che attuano la detenzione amministrativa, garantendo la tutela di diritti che rimarrebbero solo sulla carta nel caso in cui non vi fosse un organismo a verificarne l'applicazione (come purtroppo accade, oggi, in Italia).

La tragica conseguenza di non voler chiamare le cose con il loro nome non può essere pagata con il sacrificio delle garanzie astrattamente accordate dalla legge e con maggiore conseguente sofferenza dei soggetti trattenuti, i cui diritti costituzionalmente garantiti *dovrebbero*

¹⁹ Per fare un solo esempio: l'utilizzo del telefono cellulare, che in Italia è a tutt'oggi inaccessibile per i trattenuti, presso il CIE di Valencia è stato ripristinato, negli ultimi anni, anche grazie all'intervento del *juez de control*.

sempre essere messi al primo posto. Per questo motivo anche in Spagna, e a maggior ragione in Italia, si reputa necessario “*defender y integrar con un corpus de derecho consolidado, el penitenciario, y siempre que sea posible, la ampliación de derechos y garantías*” (J. Ríos, E. Santos, C. Almeida, 2014, pag. 33).

Occorre evidenziare, infine, che il fatto che lo studio si sia focalizzato sul sistema di garanzie rafforzate in questi luoghi di detenzione anomala, non significa che non voglia mettere in discussione la ragione d’essere stessa dei centri, soprattutto in considerazione dei dati dei rimpatri effettivamente eseguiti a seguito del trattenimento. È, infatti, opportuno ricordare che nel nostro Paese la media dei rimpatri effettuati rispetto alle persone trattenute si è sempre attestata attorno al 50% (E. Costa, F. Delle Cese, M. Giangiacomo, S. Guerrieri, E. Tennina Eva, 2022). Considerando che anche in Spagna la percentuale dei soggetti effettivamente rimpatriati a seguito di trattenimento varia, tra il 2018 ed il 2021, tra il 58% ed il 50%, è evidente che i dati dimostrano una inefficienza dei Centri alquanto generalizzata²⁰. È auspicabile, pertanto, che la società civile possa essere informata della

realtà “deficitaria” dei Centri al punto da esigerne da parte del legislatore lo svuotamento e l’abolizione. Sino a che ciò non avverrà, tuttavia, sarà comunque importante ridurre il più possibile i numeri dei trattenimenti e, *last but not least*, garantire effettivamente una maggiore tutela dei diritti dei soggetti trattenuti, come è da ritenere sia avvenuto in Spagna.

²⁰ A tal proposito, si riportano, per completezza d’informazione, le percentuali dei i soggetti effettivamente rimpatriati a seguito di trattenimento in un CIE in ordine temporale, a seguito di una rielaborazione dei dati riportati nella Relazione (Servicio Jesuita a Migrantes España, 2019): 59,51% (2009), 58,06% (2010), 52,04% (2011), 52,30% (2012), 52,32% (2013), 47,80% (2014), 41,42% (2015), 29,02% (2016), 37,28% (2017), 58,33% (2018), 59,80% (2019). Si segnala che, per l’anno 2020, non si è riusciti a reperire il dato inerente la percentuale di rimpatri effettivamente eseguiti a seguito di trattenimento presso CIE. Per ciò che riguarda il 2021, invece, la percentuale riportata è frutto di una rielaborazione dei dati riportati nella relazione del Servicio Jesuita a Migrantes España (2021).

Bibliografia

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (2020), *Lettera aperta ...*, Torino, 27.03.2020, reperibile in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/04/Lettera-ASGI-CPR-Torino.pdf>

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (2021), *Il libro nero del C.P.R. di Torino*, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/06/PER-SITO_-Il-libro-nero-del-CPR-di-Torino.pdf

Boza Martinez D., Pérez Medina Dévika (2019), *Nuevas estrategias en la detención de migrante en España: los centros de atención temporal de extranjeros (CATE) y los centros de internamiento de extranjeros (CIE)*, in *Paix et sécurité internationales, Journal of International Law and International Relations*, n. 7, pp. 261-277.

Bulent D., Carsten B. Laustsen (2005), *The Culture of Exception: Sociology Facing the Camp*, Routledge, London.

Campesi G. (2013), *La detenzione amministrativa degli stranieri. Storia, diritto, politica*, Carocci, Roma.

Campesi G. (2015), *Hindering the deportation machine: An ethnography of power and resistance in immigration detention*, in *Punishment & Society*, XVII, N. 4, pp. 427-453.

Campesi G. (2020), *Genealogies of Immigration Detention: Migration Control and the Shifting Boundaries Between the 'Penal' and the 'Preventive'*

State, Social & Legal Studies, XXIX, n. 4, pp. 527–548.

Cardano M. (2003), *Tecniche di ricerca qualitativa. Percorsi di ricerca nelle scienze sociali*, Carocci, Roma.

Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili (2021), *Buchi Neri - La detenzione senza reato nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (C.P.R.)*, reperibile in https://cild.eu/wp-content/uploads/2021/10/ReportCPR_Web.pdf

Corte dei conti (maggio 2022), *Relazione concernente il rimpatrio volontario ed assistito nella gestione dei flussi migratori*, reperibile in <https://www.corteconti.it/Download?id=edd9148d-3f24-451a-87c8-6b00d40b39e2>

Costa E., Delle Cese F., Giangiacomo M., Guerrieri S., Tennina E. (2022), *Il Case Management nei percorsi di regolarizzazione dei migranti - Prevenire il rischio di detenzione amministrativa. Proporre alternative a un sistema inumano*, Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili - Progetto Diritti - Otto per mille Chiesa Valdese, reperibile in <https://www.progettodiritti.it/il-case-management-nei-percorsi-di-regolarizzazione-dei-migranti/>

Defensor del Pueblo – Mecanismo Nacional de Prevención (2018), *Informe anual 2018, Anexo 2 - Datos estadísticos de interés para la privación de libertad de media duración. Centros de internamiento de extranjeros*, reperibile in https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/09/ANEXO_2_dat

[os_estadistica_media_duracion.pdf](#)

Defensor del Pueblo – Mecanismo Nacional de Prevención (2020), *Informe anual 2020, Anexo B – Datos estadísticos de interés para la privación de libertad de media duración. Centros de internamiento de extranjeros*, reperibile in https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/06/ANEXO-B_MEDIA-DURACION.pdf

Defensor del Pueblo – Mecanismo Nacional de Prevención (2021), *Informe anual 2021, Anexo B – Datos estadísticos de interés para la privación de libertad de media duración. Centros de internamiento de extranjeros*, reperibile in https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/05/ANEXO-B_MEDIA-DURACION.pdf

Ferraris V. (2021), *Mamadou Moussa Balde: una storia che ci interroga su che cosa sia la detenzione amministrativa*, in *Il Piemonte delle Autonomie. Rivista quadrimestrale di Scienze dell'Amministrazione*, reperibile in <https://www.piemonteautonomie.it/mamadou-moussa-balde-una-storia-che-ci-interroga-su-cosa-sia-la-detenzione-amministrativa/?pdf=2951>

Gallo M. C. (2020), *Relazione annuale 2020 - Garante per i diritti delle Persone private della Libertà personale del Comune di Torino, Città di Torino*, reperibile in <http://www.comune.torino.it/garantedetenti/wp-content/uploads/2021/05/Relazione-2020-Garante-.pdf>

Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (2018), *Rapporto sulle visite tematiche effettuate nei Centri di permanenza per il rimpatrio (C.P.R.) in Italia*, (febbraio-marzo 2018), reperibile in <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/c30efc290216094f855c99bfb8644ce5.pdf>

Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (2019-2020), *Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per i rimpatri (C.P.R.)*, reperibile in https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?conten tId=CNG10674

Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (gennaio 2019-giugno 2021), *Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri*, reperibile in <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/d5a4d5aa5e4e7fc7fccff55b1005765.pdf>

Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (2017), *Relazione al Parlamento*, reperibile in <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/91f69ffca2d0d1e224c08c65adf62343.pdf>

Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (2021), *Rapporto sulla visita effettuata nel centro di permanenza per i rimpatri (C.P.R.) di Torino il 14*

giugno 2021, reperibile in https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG11972&modelId=10019

Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (2021), *Relazione al Parlamento 2021 - Mappe e dati*, reperibile in <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/02881b1b30ef779054bd8257fee060bd.pdf>

Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (2021), *Relazione al Parlamento 2021 – Orizzonti*, reperibile in <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6a4377f0a7979913a8000216856f2cb5.pdf>

Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (2021), *Relazione al Parlamento 2021*, reperibile in <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/d4cc5b2d5560fb4455d53edb573dd76a.pdf>

Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (2022), *Relazione al Parlamento 2022 – Mappe e dati*, reperibile in https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/dettaglio_contenuto/?contentId=CNG13919&modelId=10021

Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (2022),

Relazione al Parlamento 2022, reperibile in https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/dettaglio_contenuto/?contentId=CNG13919&modelId=10021

Garante per i diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino (2020), *Torino e la detenzione amministrativa*, 20 gennaio 2020, reperibile in <https://servizi.comune.torino.it/consiglio/prg/intranet/display.php?doc=A-A201900856:1886>

Garante per i diritti delle Persone private della Libertà personale del Comune di Torino (2020), *Relazione annuale 2020*, reperibile in <http://www.comune.torino.it/garantedetenti/wp-content/uploads/2021/05/Relazione-2020-Garante-.pdf>

Garante per i diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino (2020), *Torino e la detenzione amministrativa*, reperibile in <https://servizi.comune.torino.it/consiglio/prg/intranet/display.php?doc=A-A201900856:1886>

Garante per i diritti delle Persone private della Libertà personale del Comune di Torino (2021), *Relazione, Attività 2021*, reperibile in http://www.comune.torino.it/garantedetenti/wp-content/uploads/2022/05/Relazione2021-Master_compressed-1.pdf

García España Elisa (2017), *Centros de Internamiento de Extranjeros: Motivos para su desaparición*, in *Boletín Criminológico. Instituto Andaluz interuniversitario de Criminología (sección Málaga)*, n. 172, reperibile in <http://www.boletincriminologico.uma.es/boletines/172.pdf>

Giors B., Scomparin L. (2021), *Il nuovo reclamo alle Autorità garanti per i migranti trattenuti nei C.P.R.: tra timidezze legislative e necessarie prospettive di implementazione, una proposta dal contesto territoriale piemontese*, in *Il Piemonte delle Autonomie. Rivista quadrimestrale di Scienze dell'Amministrazione*, reperibile in <https://www.piemonteautonomie.it/il-nuovo-reclamo-alle-autorita-garanti-per-i-migranti-trattenuti-nei-centri-di-permanenza-per-il-rimpatrio-tra-timidezze-legislative-e-necessarie-prospettive-di-implementazione-una-proposta-dal-cont/>

Giostra G. (2015), *Un pregiudizio "grave e attuale"? A proposito delle prime applicazioni del nuovo art. 35-ter ord. penit.*, in *Diritto penale contemporaneo*, pp. 1-7.

Lopez Curzi C. (2017), *Colpevoli di viaggio. Breve cronistoria di un fallimento lungo vent'anni, Detenzione amministrativa*, in *XIII rapporto di Antigone sulle condizioni detentive in Italia*, reperibile in <https://www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/01-detenzione-amministrativa/>

Loprieno D. (2018), *Trattenere e punire. La detenzione amministrativa dello straniero*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Lora Croveto J. M. (2017), *La realidad de los CIE en España: entre la ilegalidad y la ausencia de derechos*, Universidad del País Vasco, Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho Doctorado en Derechos Fundamentales y Poderes Públicos.

Mastromarino F., Rigo E., Veglio M. (2017), a cura di, *Lexilium. Osservatorio sulla giurisprudenza in materia di immigrazione del giudice di pace: sintesi Rapporti 2015*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, reperibile in <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/lexilium/84-sintesi-ricerca/file>

Palici Di Suni Prat E. (2020), *Diritto costituzionale dei paesi dell'Unione Europea*, Cedam, Padova.

Praticò A. (2021), *Allontanamenti e trattenimenti*, Dispensa del Corso di formazione in diritto dell'immigrazione, Consiglio dell'Ordine Avvocati di Torino e Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, reperibile in <https://www.ordineavvocatitorino.it/sites/default/files/documents/Dispensa%20Modulo%207%20trattenimenti%20art.14%20Tu%20imm.pdf>

Ríos J., Santos E., Almeida C. (2014), *Manual para la defensa de los derechos humanos de las personas extranjera sencerradas en los centros de internamiento CIE*, Gakoa, San Sebastian.

Servicio Jesuita a Migrantes España (2019), *Anexo Informe CIE 2019. Diez años mirando a otro lado*, El Ministerio del Interior ha

proporcionado datos sobre los CIE con siete meses de retraso... Y niega algunos importante, infringiendo la ley de transparencia y buen gobierno, reperibile in <https://sjme.org/wp-content/uploads/2021/01/Anexo-Informe-CIE-2019-SJM.pdf>

Servicio Jesuita a Migrantes España (2020), *Informe CIE 2020. Razón Jurídica y sin razón política, Vaciamiento y reactivación de los CIE en una pandemia que agrava su déficit sociosanitario*, reperibile in <https://sjme.org/wp-content/uploads/2021/06/Informe-CIE-2020-SJM.pdf>

Servicio Jesuita a Migrantes España (2021), *Anexo de cifras Informe CIE 2021. Territorio Hostil, Formas diversas de hostilidad en los CIE*, reperibile in https://sjme.org/wp-content/uploads/2022/10/Informe-CIE-2021-SJM_anexo-cifras_DEF.pdf

Solanes-Corella Á. (2016), *Un análisis crítico de los centros de internamientos de extranjeros en España: normativa, realidad y alternativas*, in *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, n. 19, pp. 2-19.

Tuozzo M. (2020), *Detenzione amministrativa e best practice dalla Spagna*, in *Annuario ADiM 2020. Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione*, pp. 655-663, reperibile in <http://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2020/07/ADiM-Blog-luglio-2020-Analisi-Opinioni-M.pdf>

Sitografia

CILD staff – Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili (2022), *Una delegazione della Cild è entrata nel C.P.R. Brunelleschi di Torino*, in <https://cild.eu/blog/2022/07/03/una-delegazione-della-cild-e-entrata-nel-cpr-brunelleschi-di-torino/#:~:text=Infatti%2C%20l'8%20giugno%202022,Questura%3B%20l'ambulatorio%20esterno>. consultato il 17/03/2023.

Escuela del periodismo UAM - El País (2021), *España a puesta por los CIE y las expulsiones expés. El Gobierno construye en Algeciras un nuevo centro de internamiento, que será el más grande del país*, El País, in <https://elpais.com/masterdeperiodismo/2021-07-29/espana-apuesta-por-los-cie-y-las-expulsiones-expres.html> consultato il 17/03/2023.

Global Detention Project, *Finland Immigration Detention* in <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/finland> consultato il 17/03/2023.

Global Detention Project, *France Immigration Detention*, in <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/france> consultato il 17/03/2023.

Global Detention Project, *Greece Immigration Detention* in <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/greece> consultato il 17/03/2023.

Global Detention Project, *Italy Immigration*

Detention, in <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/italy> consultato il 17/03/2023.

Global Detention Project, *Spain Immigration Detention*, in <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/spain> consultato il 17/03/2023.

Istituto Nazionale di Statistica - ISTAT - *Demografía dell'Europa*, <https://www.istat.it/demografiadelleeuropa/bloc-3a.html?lang=it> consultato il 16.05.2024.

Lopez Curzi C. (2017), *Colpevoli di viaggio. Breve cronistoria di un fallimento lungo vent'anni, Detenzione amministrativa*, Antigone, in <https://www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/01-detenzione-amministrativa/> consultato il 17/03/2023.

Melting Pot Europa (2022), *Un'altra morte nel C.P.R. di Gradisca D'Isonzo - La quarta vittima a soli tre anni dalla riapertura del centro*, in <https://www.meltingpot.org/2022/09/unaltra-morte-nel-cpr-di-gradisca-disonzo/> consultato il 17/03/2023.

Real Academia Española, Asociación de Academias de la Lengua Española, Cumbre Judicial Iberoamericana, *Diccionario panhispánico del español jurídico*, 2022, in <https://dpej.rae.es/lema/real-decreto>

Sito del Ministerio del Interior – Gobierno de España, *Centro de internamiento de extranjeros*,

Ingreso en Centros de internamiento, in <https://www.interior.gob.es/opencms/gl/servicios-al-ciudadano/tramites-y-gestion/es/extranjeria/regimen-general/centro-de-internamiento-de-extranjeros/> consultato il 17/03/2023.

Sito del Comune di Torino - Garante dei diritti persone private della libertà personale della città di Torino (2020), *C.P.R., Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Torino (già C.I.E), Dati 2020*, reperibile in <http://www.comune.torino.it/garantedetenti/dentro/il-cpr-centro-di-permanenza-per-il-rimpatrio-di-torino-gia-c-i-e/dati-2020/> consultato il 17/03/2023.

Sito del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, reperibile in <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/ilgarante/chisiamo/> consultato il 8/06/2023.

Sito del Ministero dell'Interno – Governo Italiano (2020), *Centri per l'immigrazione*, reperibile in <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio/centri-limmigrazione> consultato il 17/03/2023.

Sito della Camera dei deputati - Documentazione parlamentare (2022), *I Centri di permanenza per i rimpatri – Le funzioni dei C.P.R.*, in <https://temi.camera.it/leg18/post/cpr.html> consultato il 17/03/2023.

Sito della Camera dei deputati. Documentazione parlamentare (2020), *Il decreto legislativo n. 142 del 2015 (c.d. decreto accoglienza)*, in <https://temi.camera.it/leg18/post/il-decreto-legislativo-n-142-del-2015-cd-decreto-accoglienza.html> consultato il 17/03/2023.

Sito della Camera dei deputati – Documentazione parlamentare, *Immigrazione*.
I p. 100